ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **4**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2010)

Trasmessa alla Presidenza il 29 giugno 2011

PARTE SECONDA – TOMO II

LA GESTIONE DEL BILANCIO: ANALISI E VALUTAZIONI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

La presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati del Sistema Informativo integrato R.G.S. – Corte dei conti, disponibili al 31 maggio 2011, data di presentazione del Rendiconto generale dello Stato.

La mancata coincidenza di alcuni dati contabili con i corrispondenti dati ufficiali, può essere imputata agli effetti degli arrotondamenti, resi necessari per esigenze di chiara prospettazione.

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2010

La decisione e la relazione deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articolano nei seguenti volumi:

- ***Decisione*** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2010

- ***Parte prima: I conti pubblici e le politiche di bilancio nel 2010***

  Premessa

  Andamenti generali e prospettive dell'economia e dei conti pubblici
  Le entrate delle amministrazioni pubbliche
  La spesa delle amministrazioni pubbliche per sottosettori
  Infrastrutture, Sanità, Istruzione e ricerca: le tendenze delle politiche pubbliche
  L'ordinamento contabile
  La legislazione di spesa
  L'Organizzazione
  Il personale delle Amministrazioni pubbliche
  Nuovi indirizzi della politica dell'Unione Europea

- ***Parte seconda: La gestione del bilancio: analisi e valutazioni***

  Sezione prima

  I saldi di bilancio dello Stato
  Le entrate dello Stato
  La spesa dello Stato
  Il conto del patrimonio
  I fondi di rotazione
  L'attività contrattuale

  Sezione seconda

  Presidenza del Consiglio dei Ministri
  Ministero dell'economia e delle finanze
  Ministero dello sviluppo economico
  Ministero del lavoro e delle politiche sociali
  Ministero della giustizia
  Ministero degli affari esteri
  Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
  Ministero dell'interno
  Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
  Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
  Ministero della difesa
  Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Ministero per i beni e le attività culturali
Ministero della salute

- ***L'audit finanziario contabile (entrate – campionamento)***
- ***Appendice alla Parte seconda Sezione I***
- ***Appendice alla Parte seconda Sezione II***

INDICE

Sezione seconda

Parte II: La gestione del bilancio: analisi e valutazioni

Presidenza del Consiglio dei Ministri	*Pag.*	1
Premessa: l'evoluzione ordinamentale	"	1
Profili organizzativi e del personale	"	4
Il conto finanziario ed i raccordi con il bilancio dello Stato	"	6
Gestione di risorse finanziarie di maggiore consistenza	"	17
Ministero dell'economia e delle finanze	"	29
Considerazioni di sintesi	"	29
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero	"	30
Quadro normativo e programmatico	"	32
Assetti organizzativi	"	36
Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero	"	41
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali	"	63
Ministero dello sviluppo economico	"	71
Considerazioni di sintesi	"	71
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero	"	73
Quadro normativo e programmatico	"	73
Assetti organizzativi	"	78
Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero	"	81
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali	"	89
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	"	105
Considerazioni introduttive e di sintesi	"	106
Aspetti normativi e programmatici – assetti organizzativi	"	106
Quadro generale degli andamenti finanziari del ministero	"	116
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali	"	119
Ministero della giustizia	"	139
Considerazioni di sintesi	"	139
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero	"	141
Quadro normativo e programmatico	"	142

Assetti organizzativi *Pag.* 147
Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero " 150
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alla criticità gestionali " 157

Ministero degli affari esteri " 175
Considerazioni di sintesi " 175
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero " 176
Quadro normativo e programmatico " 176
Assetti organizzativi " 178
Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero " 182
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alla criticità gestionali " 188

Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca " 197
Considerazioni di sintesi " 197
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero " 201
Quadro normativo e programmatico " 202
Assetti organizzativi " 206
Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero " 209
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alla criticità gestionali " 215

Ministero dell'interno " 227
Considerazioni di sintesi " 227
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero " 228
Quadro normativo e programmatico " 229
Assetti organizzativi " 232
Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero " 236
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alla criticità gestionali " 244

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare " 261
Considerazioni di sintesi " 261
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero " 264
Quadro normativo e programmatico " 264
Assetti organizzativi " 268
Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero " 271
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alla criticità gestionali " 279

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 287
Considerazioni di sintesi 287
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero 289
Quadro normativo e programmatico 290

Assetti organizzativi *Pag.* 295
Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero " 296
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alla criticità gestionali " 301

Ministero della difesa " 327
Considerazioni di sintesi " 327
Aspetti normativi e programmatici – assetti organizzativi " 329
Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero " 337
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali " 345

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali " 359
Considerazioni di sintesi " 359
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero " 363
Quadro normativo e programmatico " 363
Assetti organizzativi " 366
Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero " 371
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali " 376

Ministero per i beni e le attività culturali " 385
Considerazioni di sintesi " 385
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero " 387
Quadro normativo e programmatico " 387
Assetti organizzativi " 392
Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero " 397
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali " 405

Ministero della salute " 415
Considerazioni di sintesi " 415
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero " 416
Quadro normativo e programmatico " 417
Assetti organizzativi " 418
Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero " 420
Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali " 429

PAGINA BIANCA

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

1. Premessa: l'evoluzione ordinamentale.
2. Profili organizzativi e del personale.
3. Il conto finanziario ed i raccordi con il bilancio dello Stato: *3.1. I raccordi con il bilancio dello Stato; 3.2. Il quadro previsionale nel triennio 2008/2009/2010; 3.3. Il conto finanziario 2010.*
4. Gestione di risorse finanziarie di maggiore consistenza: *4.1. Protezione civile; 4.2. Editoria.*

1. Premessa: l'evoluzione ordinamentale

La complessità dell'articolazione ordinamentale della Presidenza del Consiglio dei Ministri emerge con evidenza dall'analisi di bilancio, ed in particolare dal relativo conto finanziario, che viene trasmesso alla Corte dei conti, unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere ai sensi dell'art. 13, comma 6, del dPCM 22 novembre 2010, recante la "*Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri*". Tale disposizione, che conferma quanto già previsto dal precedente dPCM 9 dicembre 2002, è dunque sottesa alle ragioni di una unitaria trattazione, nell'ambito della relazione sul rendiconto generale dello Stato, delle relative risultanze, in un *continuum* logico ed espositivo che trova il suo momento centrale nell'analisi contabile riferita alla evoluzione organizzativa degli apparati di Governo e dell'intero sistema.

All'esame dei dati finanziari vanno dunque anticipate considerazioni sulle innovazioni esterne ed interne alla stessa PCM, da considerare in relazione alle più generali riforme che si sono susseguite nel recente periodo, a partire da quella, di centrale rilievo nella relazione sul rendiconto generale dello Stato, rappresentata dalla "legge di contabilità e finanza pubblica" (legge n. 196 del 2009). La generale revisione delle disposizioni attinenti la disciplina contabile della Presidenza avvenuta con dPCM 22 novembre 2010, ed i cui effetti applicativi hanno decorrenza a partire dall'esercizio 2011, come più diffusamente riferito nel paragrafo che segue, va, infatti, considerata - pur nella sua specificità ed autonomia che la contraddistingue - contestualmente al nuovo generale impianto di contabilità.

Si intende, in particolare, porre in luce i raccordi contabili e finanziari del conto finanziario della Presidenza con il bilancio dello Stato, di significativo interesse anche sul piano sistematico, raccordi che risultano resi ancor più evidenti in base alla trasposizione delle missioni e dei programmi individuati nell'ambito del bilancio statale, in coerenza alla classificazione già sperimentata a partire dall'esercizio 2008. Si evidenzia che la nuova disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza introdotta dal dPCM 22 novembre 2010 ha reso ancor più stabile tale impostazione, disponendo espressamente (articolo

7) che il bilancio di previsione sia impostato per missioni e programmi, questi ultimi affidati a ciascun centro di responsabilità[1].

Tali raccordi rilevano non solo a fini contabili, ma di trasparenza allocativa, rendendo più chiaro il rilievo delle diverse voci di spesa rinvenienti dal bilancio statale nell'impianto contabile della Presidenza, così agevolando il relativo esame.

Rilievo anche quantitativamente significativo rivestono le risorse correlate alle attribuzioni innestatesi sull'originario impianto amministrativo-contabile in base al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006 n. 233, che ha affidato alla Presidenza del Consiglio compiti in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo: tali competenze sono state, come noto, sostanzialmente confermate dal DL 16 maggio n. 85, convertito nella legge 14 luglio 2008 n. 121 (che ha anche riportato alla Presidenza del Consiglio i compiti in materia di politiche antidroga[2]).

La relativa analisi va svolta alla luce anche di quanto già posto in evidenza dalla Corte, sulla esigenza di considerare la rispondenza delle attribuzioni, riconducibili alle "politiche attive", rispetto al peculiare ruolo di guida e di indirizzo della Presidenza, a supporto delle funzioni costituzionali del Capo del Governo, e di impulso, indirizzo e coordinamento per le altre pubbliche amministrazioni.

Le correlazioni con le più ampie dinamiche di evoluzione ordinamentale emergono dalla previsione contenuta nell'articolo 7 (commi 26, 27 e 28), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122, che ha affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni di cui all'art. 24, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate[3], fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria non ricomprese nelle politiche di sviluppo e coesione[4]. Si è così delineato un nuovo quadro funzionale delle competenze in materia di sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, che può considerarsi anche alla luce di ulteriori sviluppi attuativi dell'applicazione dell'articolo 16 della legge n. 42 del 2009 sul federalismo, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali.

In questo senso vanno approfonditi i raccordi tra ruolo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica e funzioni di complessiva attuazione dell'attività governo in materia di sviluppo e coesione strategica, evidenziando sia la valenza funzionale della formula adottata[5] con l'istituto dell'avvalimento a favore del Ministro per i rapporti con le regioni e la coesione

---

[1] Si osserva al riguardo che la legge n.196 del 31 dicembre 2009 (modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39) prevede, all'articolo 21, comma 2, che la realizzazione di ciascun programma venga affidata ad *unico* centro di responsabilità amministrativa (corrispondente all'unità organizzativa di I livello dei ministeri) mentre quella del dPCM di disciplina contabile all'articolo 7 prevede la ripartizione del bilancio di previsione in missione e programmi e l'affidamento "a *ciascun* centro di responsabilità".

[2] Con dPCM del 29 ottobre 2009, ai sensi dell'articolo 7, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, sono state istituite le nuove strutture generali del Dipartimento della gioventù, del Dipartimento per le politiche antidroga, del Dipartimento per le politiche della famiglia e dell'Ufficio per lo sport.

[3] Già in capo al Ministro per lo sviluppo economico.

[4] Per l'esercizio di tali funzioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato si avvalgono del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico, ad eccezione della Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali, il quale dipende funzionalmente dalle predette autorità. Con dPCM 10 giugno 2010 è stato conferito un nuovo incarico al Ministro senza portafoglio per i rapporti con le regioni e la delega di funzioni. A seguito della delega il Ministro per i rapporti con le regioni e la coesione territoriale è titolare delle funzioni di programmazione economica e finanziaria coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico e territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, da esercitarsi anche avvalendosi delle camere di commercio, con particolare riferimento alle aree depresse. Esercita a tal fine le funzioni attribuite dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata, di programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari e di gestione del fondo FAS.

[5] Le strutture interessate dal meccanismo dell'avvalimento sono le Direzioni generali per la politica regionale unitaria comunitaria e nazionale nonché le unità di valutazione (UVAL) e di verifica (UVER) degli investimenti pubblici, che svolgono sostanzialmente le funzioni coincidenti con quelle trasferite ai sensi dell'articolo 7, comma 26, del decreto-legge 78/2010.

territoriale, che talune criticità emerse sul piano degli effetti della codipendenza organizzativo-funzionale delle strutture amministrative interessate.

In questo sintetico quadro di insieme vanno, altresì, menzionate, per gli evidenti riflessi di ordine contabile e finanziario, anche quelle nuove e più generali disposizioni di riforma amministrativa per la cui applicazione è richiesto un coinvolgimento coordinato e di guida nei confronti delle generalità delle amministrazioni pubbliche. Tali aspetti si ripercuotono sulle diverse realtà organizzative, sulla stessa gestione, e sul coerente uniforme utilizzo delle risorse finanziarie.

L'assetto della PCM va altresì considerato in relazione alla applicazione delle misure volte al contenimento di spesa, al riordino degli organici di personale, ed alle altre norme di principio che fanno riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche e che sono esplicitamente considerate dal Legislatore con specifiche disposizioni che tengono conto della sua peculiare configurazione. In tal senso, a fronte delle linee generali di attuazione delle riforme avviate (che possono sinteticamente ricondursi ai percorsi di riforma dei bilanci pubblici; alla attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 in tema di contrattazione collettiva e funzionalità delle amministrazioni pubbliche; alla applicazione delle misure volte al contenimento di spesa ed al riordino degli organici di personale) vanno considerati i profili di autonomia con quelli di applicazione dei generali principi di riforma e razionalizzazione degli apparati pubblici.

Tali aspetti vanno confrontati con il più generale percorso avviato con la legge di delega n. 42/2009, la cui attuazione comporta nuovi rapporti di equilibrio tra apparati centrali e territoriali, che vede impegnata in primo piano la PCM, anche attraverso il ruolo trainante del sistema delle Conferenze tra Stato ed Autonomie. Tale sistema, già arricchitosi nella prassi, in coerenza anche agli indirizzi della Corte costituzionale in tema di applicazione del principio di leale collaborazione tra livelli di governo diversi, richiede più profonda ridefinizione. In tale direzione si muovono sia le misure intese a dare attuazione alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica istituita dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, che la previsione, al momento contenuta in uno schema di riordino approvato in prima lettura dal Governo, di una "Conferenza della Repubblica".

Sul piano degli interventi di riordino e di razionalizzazione degli apparati, si ricorda anche quanto previsto dall'articolo 7, comma 19, del citato decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010, che sopprimendo l'Ente italiano montagna, istituito dall'articolo 1, comma 1279, della legge finanziaria per il 2007, ne prevede la successione a titolo universale della Presidenza[6].

In una complessiva ricognizione delle attribuzioni della Presidenza si riscontra altresì una parallela attività di vigilanza su diversificate strutture, pur con le sensibili differenze funzionali, a partire dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (in base all'articolo 2 del decreto legislativo 178/2009 di riorganizzazione della stessa SSPA, emanato in base all'art. 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e dal Formez, anch'esso riordinato in base al d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 6, che ha assunto la denominazione di «FORMEZ PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle PA»[7]. In questo quadro si ricorda, infine, la vigilanza sull'Aci, sull'Enit, sul Cai (da parte del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del Turismo); sul Coni, sul Comitato italiano paraolimpico e sull'Istituto per il credito sportivo (da parte dell'Ufficio per lo sport); sulla SIAE e sul Nuovo IMAIE (da parte del Dipartimento per l'informazione e editoria). Inoltre si ricordano le funzioni di vigilanza,

---

[6] La legge finanziaria per il 2007 istituiva l'EIM finalizzato al supporto delle politiche ed allo sviluppo socio-economico e culturale dei territori montani, e sopprimendo l'Istituto nazionale della montagna, ne prevedeva il relativo trasferimento delle funzioni patrimonio beni mobili attrezzature e la esistente dotazione organica. Con successivo dPCM 30 novembre 2010 si trasferiscono le funzioni previste dalla legge finanziaria 2007 per l'EIM al Dipartimento per gli affari regionali.

[7] La norma ha qualificato tale ente come associazione riconosciuta, con personalità giuridica di diritto privato sottoposta al controllo, alla vigilanza, ai poteri ispettivi della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica.

attribuite per legge alla Presidenza, nei confronti dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, dell'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale e del Comitato nazionale italiano permanente per il microcredito.

2. Profili organizzativi e del personale

Nel più ampio contesto sopra sinteticamente riportato si inquadrano le innovazioni interne intervenute, a partire dalla generale revisione delle disposizioni attinenti la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza avvenuta con dPCM 22 novembre 2010.

Le novità più significative apportate dal nuovo dPCM attengono, tra le altre, alla definizione più puntuale delle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie disponibili (anche con riguardo alle ricadute delle misure di riduzione effettuate sul fondo di funzionamento della Presidenza), ed alla riprogrammazione della scansione temporale della fase ascendente che precede la predisposizione del bilancio di previsione, coerentemente con la nuova tempistica prevista per la sessione di bilancio dello Stato. Di particolare rilievo è la fissazione di un nuovo limite temporale (entro il secondo esercizio successivo a quello in cui lo stanziamento è stato inscritto) riferito all'utilizzo del riporto delle risorse non impegnate.

In tale contesto, andrà dunque seguita la ulteriore definizione del nuovo generale quadro normativo rappresentato dalla "legge di contabilità e finanza pubblica" n. 196 del 2009, anche con riguardo a significativi aspetti, di rilievo non solo tecnico[8].

Con riguardo alla applicazione delle generali misure volte al contenimento di spesa ed al riordino degli organici di personale, si segnala che nel corso del 2010 è stato emanato il dPCM 5 agosto 2010 di modifica al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, recante "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e di rideterminazione delle dotazioni organiche dirigenziali".

Va considerato che il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122 prevede all'articolo 3, tra l'altro, riduzioni di spesa per il 2010 complessivamente quantificate in almeno 60 milioni, di cui 7 (comma 1) da riferire all'eliminazione di posti negli organici dirigenziali. In proposito[9] si è proceduto, con il dPCM 5 agosto 2010, alla soppressione di sette posti di funzione dirigenziale di prima fascia e quarantotto posti di funzione dirigenziale di seconda fascia[10]. Tra le altre modifiche, si rinviene quella (art.1, comma 1, del dPCM citato) per cui non viene più prevista per gli uffici di diretta collaborazione del Presidente[11] l'equiparazione alle strutture generali, come invece disciplinato in precedenza. Da menzionarsi inoltre la soppressione dell'articolo 24, comma 1, del dPCM 2002, che prevedeva che nell'ambito del Dipartimento della funzione pubblica operasse alle dirette dipendenze del Ministro l'ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.

Altre modifiche riguardano riduzioni di uffici e servizi in cui i vari Dipartimenti sono articolati, come riportato nel raffronto che segue con riguardo al dPCM 5 agosto 2010.

---

[8] La specificità che contraddistingue la Presidenza del Consiglio può ad esempio rinvenirsi all'articolo 40 della legge 196/09, comma 2 lettera p) che prevede nell'ambito dei principi su cui devono adottarsi i decreti legislativi in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, quello della "progressiva eliminazione entro il termine di 24 mesi delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria i cui fondi siano stati comunque costituiti mediante versamento di somme originariamente inscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato *ad eccezione della gestione della Presidenza del Consiglio dei Ministri*".

[9] Si è tenuto conto che con delibera del Presidente della SSPA è stata definita, ai sensi dell'articolo 15 del citato decreto legislativo 178/2009, la nuova organizzazione interna della Scuola stessa, la cui articolazione interna prevede ora, oltre al dirigente amministrativo, due uffici e otto servizi.

[10] Risultano così rideterminate le dotazioni organiche dirigenziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri nella misura di ventuno posti di capo Dipartimento, ottantanove posti di prima fascia e duecentoquattordici posti di seconda fascia.

[11] Si tratta dell'ufficio del Presidente, comprensivo della Segreteria particolare, dell'ufficio stampa e del portavoce del Presidente; dell'ufficio del Consigliere diplomatico, dell'ufficio del Consigliere militare.

Dipartimenti	Ante dPCM 5 agosto 2010		Post dPCM 5 agosto 2010	
	Uffici (non più di)	Servizi (non più di)	Uffici (non più di)	Servizi (non più di)
Rapporti con il Parlamento	3	7	3	6
Coordinamento politiche comunitarie	4	13	3	10
Affari regionali	4	11	3	8
Programmazione e coordinamento politica	3	12	3	9
Sviluppo delle economie territoriali	2	6	2	5
Affari giuridici e legislativi	3	10	3	9
Pari opportunità	2	5	2	4
Informazione e editoria	3	9	3	8
Funzione pubblica	6	23	7	23
Digitalizzazione e innovazione tecnologica PA	4	11	4	8
Ufficio del Segretario Generale		5 (+2 dirigenti con incarico di livello generale)		5 (+1 dirigente con incarico di livello generale)
Politiche di gestione e di sviluppo delle risorse umane	5	15	5	13
Ufficio di segreteria della Conferenza permanente Stato Regioni Province autonome	6	3 dirigenti	5	3 dirigenti
Programma di Governo	3	5	2	4
Ufficio nazionale di servizio civile	2	10	2	9
Sviluppo e competitività turismo	2	9	2	8

Con il dPCM 6 dicembre 2010 si è provveduto a riorganizzare il Dipartimento della protezione civile, prevedendo una articolazione in non più di otto uffici e non più di trentasette servizi. Si è inoltre prevista l'individuazione di un unico vice capo Dipartimento cui ricondurre alcune specifiche responsabilità di coordinamento di uffici, nonché, sulla base di specifiche deleghe, ulteriori responsabilità di coordinamento di diverse attività svolte dagli uffici e servizi nei quali il Dipartimento è articolato.

Una ricognizione sul piano organizzativo delle diverse modifiche intervenute si rinviene nel recente dPCM 1° marzo 2011.

Va evidenziato come presso il Segretariato generale sia accentrata la gestione delle spese di tutto il personale[12].

Con riguardo al personale trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri la legge 4 novembre 2010, n. 183[13] ha disposto (art. 17) che al personale dirigenziale e non dirigenziale, trasferito e inquadrato nei ruoli della Presidenza del Consiglio dei Ministri in attuazione del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, e del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, si applicano, a decorrere dal 1° gennaio 2010, i contratti collettivi di lavoro del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nell'anno risultano definite ipotesi contrattuali relativamente al personale dirigente e del comparto della Presidenza[14].

---

[12] Gli stanziamenti relativi agli emolumenti fissi per il personale del ruolo speciale della protezione civile, la cui gestione è accentrata presso il Segretariato generale, per il 2010 hanno trovato inizialmente la loro allocazione presso il C.d.R. 13 Protezione civile al capitolo di nuova istituzione 679; per l'esercizio 2010 risultavano stanziati euro 21.750.000. Con successiva variazione in corso di gestione sono stati ritrasferiti al Segretariato oneri connessi a spese di personale (competenze fisse ed accessorie) per euro 37.215.577.

[13] La legge reca "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro" (G.U. n. 262 del 9 novembre 2010).

[14] Si rinvia, anche per le osservazioni ivi contenute, alle Delibere n. 41 /CONTR/CL/10 (Ipotesi di CCNL dell'area VIII relativo al personale dirigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Area VIII, per il quadriennio normativo 2006-2009 e per il biennio economico 2006-2007); n. 38/CONTR/CL/10 (Ipotesi di CCNL relativa al personale del comparto della Presidenza del Consiglio dei ministri per il biennio economico 2008-2009); n.

In relazione all'utilizzo di risorse umane e professionali esterne all'amministrazione, va ricordata una pronuncia della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo intervenuta nel 2010[15]: si tratta della delibera n. 6/2010 sul dPCM 4 febbraio 2010 concernente "Criteri generali per l'affidamento degli incarichi ai consulenti ed agli esperti, anche estranei alla Pubblica amministrazione". Nella delibera si è precisato che l'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 165 del 2001 è norma generale e, come tale, applicabile anche alla Presidenza del Consiglio, in quanto l'art. 9 del d.lgs. n. 303/1999 è una norma specifica del settore, ma tale specialità non può derogare ai principi generali quali quelli definiti dal d.lgs. 165/2001[16].

In questa sintetica analisi sui profili generali della organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, è necessario richiamare i compiti affidati all'ufficio per il controllo interno (UCI)[17] operante nell'ambito del Segretariato generale, anche in relazione alle fasi di transizione al nuovo impianto disegnato dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Va considerata la peculiarità di disciplina per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio: si ricorda che il d.lgs. 150/2009 prevede un'apposita deroga (art. 74, comma 3), rinviando ad uno o più dPCM per dare attuazione alle disposizioni del decreto tenendo conto della specialità dell'ordinamento della Presidenza; in proposito sono intervenuti diversi provvedimenti attuativi.

Con riguardo ai riflessi, evidenziati nella scorsa relazione, sulla funzionalità dei controlli interni derivanti dall'attribuzione alla Presidenza del Consiglio di nuove strutture e competenze, così come alle difficoltà rappresentate con riguardo alla operatività sull'intero perimetro delle articolazioni della PCM, attesa la riferita complessità dell'apparato, proprio a partire dal 2010 si è esteso l'ambito di effettiva esplicazione del controllo interno, con la predisposizione generalizzata di relazioni, all'intero ambito dell'Amministrazione. Il controllo interno – che si avvale di un apposito sistema informatico - (SICI) - inteso ad uniformare ed accelerare le procedure di valutazione anche della dirigenza – risulta infatti ora operante anche con riguardo alle strutture estranee al Segretariato generale ed affidate alla responsabilità politica di Ministri e Sottosegretari.

3. Il conto finanziario ed i raccordi con il bilancio dello Stato

3.1. I raccordi con il bilancio dello Stato

Come si è anticipato, il conto consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene trasmesso, in base all'art. 13, comma 6 del dPCM 22 novembre 2010, recante la

---

45/CONTR/CL/10 (Ipotesi di CCNL relativo al personale dirigente dell'area VIII della Presidenza del Consiglio dei ministri per il biennio economico 2008-2009).

[15] In tema di concessione di assegno vitalizio a cittadini benemeriti ai sensi della legge 440/1985 è intervenuto il dPCM 4 febbraio 2010 (G.U. 8 aprile 2010 n. 81) recante *Determinazione dei criteri e delle modalità per la concessione dei benefici economici previsti dalla legge n. 440/1985*, che segue alla deliberazione n. 15/2009/P in cui si richiedeva l'adozione di ponderati criteri generali, ai quali conformare l'azione amministrativa in relazione alla specifica tematica.

[16] L'art. 9 del decreto legislativo n. 303 del 1999 dispone che il Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio provvedimento, determina il contingente e i criteri da seguirsi per il conferimento degli incarichi a consulenti ed esperti, i cui presupposti sono però previsti nell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, che ha portata generale con riferimento a tutte le amministrazioni pubbliche, indicate nell'art. 1 dello stesso decreto legislativo, da cui non può escludersi la Presidenza del Consiglio dei Ministri; ne consegue che detti atti di conferimento sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti di cui all'art. 17, comma 30, del DL n. 78/2009, convertito in legge n. 102/2009. Tale controllo, essendo svolto secondo criteri di imparzialità, non pregiudica l'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria della Presidenza stessa. Pertanto la Sezione ha ammesso a registrazione il dPCM del 4 febbraio 2010, concernente "Criteri generali per l'affidamento degli incarichi ai consulenti ed agli esperti, anche estranei alla Pubblica amministrazione", con esclusione delle norme che non prevedono detto controllo preventivo per gli incarichi conferiti nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[17] Nella indagine su "Il funzionamento dei servizi di controllo interno istituiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nel biennio 2008-2009", approvata con la delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 11/2010/G del 28 maggio 2010, è stato rilevato il funzionamento dei Servizi di controllo interno che hanno operato nel periodo 2008-2009 nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri e presso la Presidenza del Consiglio, verificando il grado di attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999 a distanza di dieci anni dalla sua entrata in vigore.

"*Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri*", oltre che ai Presidenti della Camera e del Senato, anche alla Corte dei conti, ai fini del referto[18].

In questa ottica un ausilio viene reso dalla impostazione per missioni e programmi adottata in coerenza a quella dello Stato. Come negli ultimi anni, la presente relazione viene dunque svolta in tale concorrente duplice prospettiva, per un verso di puntuale raccordo con le risorse provenienti dal bilancio dello Stato, per l'altro di specifica analisi dell'autonomo bilancio della Presidenza.

Appare dunque utile partire dal quadro riepilogativo delle missioni e programmi del bilancio statale, cui si riferiscono le risorse poi trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio.

- **Missione 1** "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e Presidenza del Consiglio dei Ministri"
  Programma 3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri ";
- **Missione 15** "Comunicazioni"
  Programma 4 "Editoria";
- **Missione 8** "Soccorso civile"
  Programma 5 "Protezione civile";
- **Missione 24** "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"
  Programma 4 "Lotta alle dipendenze"
  Programma 7 "Sostegno alla famiglia"
  Programma 8 "Promozione dei diritti e delle pari opportunità";
- **Missione 30** "Giovani e sport "
  Programma 1 "Attività ricreative e sport"
  Programma 2 "Incentivazione e sostegno alla gioventù";
- **Missione 31** "Turismo"
  Programma 1 "Sviluppo e competitività del turismo".
- **Missione 32** "Servizi istituzionali e generali delle AAPP"
  Programma 1 "Servizi generali formativi assistenza legale ed approvvigionamenti per le AAPP"

Nel prospetto che segue si individuano, in base alla legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per il 2010, gli stanziamenti iniziali di competenza, pari a euro 3.584.174.576, destinate al bilancio della Presidenza:

MISSIONI	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM (1)	Soccorso civile (8)	Comunicazioni (15)	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)	Giovani e sport (30)	Turismo (31)	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)
PROGRAMMI	PCM	Protezione civile	Sostegno all'editoria	- Sostegno alla famiglia; - Promozione dei diritti e delle pari opportunità - Lotta alle dipendenze -Protezione sociale per particolari categorie	- Attività ricreative e sport -Incentivazione e sostegno alla gioventù	Sviluppo e competitività del turismo	Servizi generali, formativi, assistenza legale e approvvigionamenti per le AA.PP.
Risorse iniziali	628.594.144	2.113.748.068	334.468.000	205.586.000	181.025.140	75.966.224	44.787.000

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Si espone, di seguito, lo stesso prospetto con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza che, sulla base del rendiconto generale dello Stato 2010, ammontano a euro 4.361.507.417.

[18] Il conto finanziario per l'esercizio 2010 è pervenuto alla Corte dei conti in data 16 giugno 2011.

MISSIONI	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM (1)	Soccorso civile (8)	Comunicazioni (15)	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)	Giovani e sport (30)	Turismo (31)	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)
PROGRAMMI	PCM	Protezione civile	Sostegno all'editoria	- Sostegno alla famiglia; - Promozione dei diritti e delle pari opportunità - Lotta alle dipendenze -Protezione sociale per particolari categorie	- Attività ricreative e sport; - Incentivazione e sostegno alla gioventù	Sviluppo e competitività del turismo	Servizi generali, formativi, assistenza legale e approvvigionamenti per le AA.PP.
Risorse definitive di competenza da trasferirsi	782.311.151	2.714.747.687	364.968.000	202.111.300	182.498.037	73.430.477	46.440.765

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Dalla lettura dei dati sopra riportati emerge che il programma 3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri", comprensivo delle risorse dedicate al servizio civile nazionale, rappresenta, in termini di stanziamenti finali di competenza, il 22,7 per cento circa della missione 1 "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM".

Le maggiori risorse in valore assoluto concernono il programma Protezione civile, nell'ambito della missione "Soccorso civile", missione condivisa con altre Amministrazioni. Il programma è quasi totalmente (99,8 per cento) devoluto alla gestione della Dipartimento. Tra i capitoli di nuova istituzione nel 2010 si rileva il capitolo 7439 "Fondo per l'emergenza rifiuti in Campania " che presenta un finanziamento pari a 30 milioni di euro.

Le risorse relative al programma "Sostegno all'editoria" trasferite alla Presidenza pesano per circa il 27 per cento nella missione 15 "Comunicazioni": le rimanenti risorse, sono riferite al Ministero dello sviluppo economico (con residuali risorse che permangono in capo al Ministero dell'economia e delle finanze).

Sotto il profilo contabile dell'analisi per missioni e programmi appare utile considerare le risorse che afferiscono alla Presidenza del Consiglio in ragione delle ricordate attribuzioni innestatesi sulla sua articolazione in base al ricordato decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito nella legge 17 luglio 2006 n. 233, che ha affidato compiti in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo (sostanzialmente confermati dal decreto-legge 16 maggio 2008 n. 85, convertito nella legge 14 luglio 2008 n. 121).

In questo approccio risulta interamente riconducibile alla Presidenza del Consiglio la missione 31 "Turismo".

Le risorse attinenti alla missione 30 "Giovani e sport", che risulta in condivisione con il Ministero dell'economia e finanze, ne rappresentano circa il 23 per cento. Da menzionarsi che in questa missione è stato istituito in corso di gestione il nuovo capitolo 2114 per somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio quale quota del 5 per mille dell'IRPEF da assegnare alle associazioni dilettantistiche riconosciute dal Coni ai fini sportivi.

Sempre sotto tale profilo, emerge una bassa incidenza percentuale (meno dell'1 per cento) delle risorse afferenti la missione 24 "Diritti sociali politiche sociali e famiglia", con euro 202.111.300, che risultano tuttavia di significativo rilievo nell'ambito del bilancio della Presidenza.

Si osserva, al fine di un più puntuale esame del rendiconto PCM, attesi gli stretti raccordi esistenti, l'esigenza di individuare nel bilancio dello Stato, e più precisamente nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, i numerosi capitoli di trasferimento di risorse, come di seguito esposti.

	Capitoli MEF		Stanziamenti definitivi di competenza
Presidenza del Consiglio dei Ministri	2115		613.352.004
Servizio civile	2185		168.959.147
			782.311.151
Sostegno all'editoria	2183		342.504.000
	7442		22.464.000
			364.968.000
Protezione civile	2184		34.084.619
	2190		5.000.000
	7443		743.117.517
	7444		7.583.000
	7445		1.000.000
	7446		1.165.568.551
	7447		391.294.000
	7449		33.100.000
	7439		30.000.000
	7459		44.000.000
	7462		260.000.000
	7463		0
			2.714.747.687
Lotta alle dipendenze, Protezione sociale, Sostegno alla famiglia, Pari opportunità	2113		10.127.514
	2102		181.995.084
	2108		4.232.399
	5210		2.707.019
	5211		3.049.284
			202.111.300
Attività ricreative e sport	2111		6.138.636
	7450		66.200.000
	2106		92.413.124
	7455		10.000.000
	2114		7.746.277
			182.498.037
Sviluppo e competività del turismo	2107		42.327.384
	2194		31.103.093
			73.430.477
Servizi generali formativi assistenza legale ed approvvigionamenti per le PA	5200		24.244.036
	5217		11.852.309
	2117		4.000.000
	2116		4.000.000
	5223		2.344.420
			46.440.765

Fonte:Elaborazione Corte dei conti su dati sistema RGS/Cdc

L'esercizio 2010 è caratterizzato da un nuovo ampliamento delle dotazioni e dei capitoli di spesa che confluiscono nel bilancio autonomo della Presidenza tra i quali si richiamano:

- Interventi di tutela delle minoranze linguistiche storiche - capitolo 5210
- Fondo nazionale per la tutela delle minoranze linguistiche - capitolo 5211

Questi due capitoli con le relative risorse sono stati allocati nella missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" nel programma 5 "Protezione sociale per particolari categorie". Inoltre vanno menzionate le spese di funzionamento del Centro di formazione e studi – Formez (capitolo 5200); della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (capitolo 5217); dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (capitolo 5223). Questi capitoli con le relative risorse sono stati inseriti nella missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", programma 1, "Servizi generali formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le amministrazioni pubbliche.

In una prospettiva, anch'essa indirizzata a rendere più trasparente e chiara, ai fini della corretta individuazione e allocazione delle risorse, la natura delle previsioni di bilancio, si segnala che per il 2011 si è provveduto a individuare in appositi capitoli le risorse di natura obbligatoria da attribuire alla Presidenza[19].

Si inquadra in tale logica il nuovo capitolo 2120 per le spese obbligatorie (stipendi ed altre spese fisse, spese per obblighi comunitari e internazionali, spese per ammortamenti mutui) riferite alla Presidenza e la cui quantificazione avviene in sede di legge di bilancio dello Stato, scorporando parte del capitolo 2115, ove permangono, invece, gli stanziamenti dei capitoli relativi alle spese rimodulabili derivanti da fattori legislativi, nonché quelle di funzionamento relative al fabbisogno, determinati invece dalla Tabella C allegata alla legge di stabilità.

In relazione alle riforme intervenute si segnalano anche le risorse che provengono, nel 2010, dal capitolo 2117 del Ministero dell'economia, per il funzionamento dell'Organismo centrale per l'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione delle amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo 150/2009. Tale capitolo è inserito nell'ambito della missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, programma 1 "Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le PA"; lo stanziamento definitivo di competenza è pari a 4 milioni di euro. Inoltre si segnala il capitolo 2116 recante somme da trasferire alla Presidenza per finanziare progetti sperimentali volti a diffondere le metodologie di valutazione tra le Amministrazioni, sviluppare la formazione del personale e metodologie della funzione di controllo della soddisfazione dei cittadini e migliorare la trasparenza delle procedure di valutazione. La sua dotazione di competenza in termini finali è pari a 4 milioni di euro.

Si segnala anche l'incremento del capitolo relativo al funzionamento della Presidenza (capitolo 2115), che evidenzia, per l'esercizio 2010[20], una previsione iniziale di bilancio pari a euro 458.333.144 (rispetto a euro 384.432.619 del bilancio di previsione 2009), ed, in termini definitivi di competenza, pari a euro 613.352.004[21].

3.2. Il quadro previsionale nel triennio 2008/2009/2010

Prima di approfondire i dati relativi all'esercizio 2010, può essere utile rappresentare l'andamento a livello previsionale degli stanziamenti iniziali di competenza come quantificati

---

[19] Ai sensi dell'articolo 52, comma primo, della legge di riforma della contabilità pubblica 196/2009, così come modificata dalla legge 39/2011, si prevede che la legge di stabilità disponga la soppressione alla tabella di cui all'articolo 11, comma 3, lettera d) delle spese obbligatorie e delle relative norme di rinvio alla tabella stessa. Tali spese restano quindi contestualmente determinate dalla legge di bilancio.

[20] La ricognizione delle risorse rinvenibili nel MEF rappresenta il necessario presupposto per la specifica analisi del conto finanziario: si ricorda che le previsioni iniziali contenute nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'esercizio vengono formulate sulla base del disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato. Esse possono divergere da quelle poi determinate in via definitiva dalla legge di bilancio dello Stato. Con decreti di variazioni del Segretario generale sono poi apportate in corso di gestione le relative variazioni.

[21] Si riportano i DMT 2010 di variazione disposti sul capitolo 2115: n. 24344 in aumento di 511.775 euro per competenza e cassa; n. 25425 in aumento di 1.328.677 euro per competenza e cassa; n. 36633 in diminuzione di 150.000 euro per competenza e cassa; n. 40917 in aumento per 1.170.000 euro sulla competenza e cassa; n.49665 in aumento per euro 11.910.000 sulla competenza e cassa; n. 52782 in aumento sui residui per euro 359.879, sulla competenza per euro 610.623, sulla cassa per euro 970.502; n. 76455 in aumento per euro 17.600.000 sulla competenza e cassa; n. 96252 in aumento sulla competenza per euro 3.020.000; n. 104973 in diminuzione sulla competenza e cassa per euro 1.103.632; n. 105751 in aumento sulla competenza per euro 120.121.418.

nei documenti del bilancio autonomo della Presidenza. Per un confronto su base triennale si riportano i seguenti importi totali e riferiti ai macroaggregati di spesa:

	anno 2008	**anno 2009**	**anno 2010**
Spese di funzionamento	373.961.752	362.626.572	428.586.783
Spese per interventi	1.451.673.274	1.055.947.200	1.760.685.368
Oneri comuni	14.077.124	6.370.500	8.872.470
Trattamenti di quiescenza	100.000	100.000	100.000
Spese per investimenti	1.763.211.850	1.447.803.786	1.368.183.678
Totale	***3.603.024.000***	***2.872.848.058***	***3.566.428.299***

In riferimento all'esercizio 2010, il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio 2010 è stato formulato - in osservanza della direttiva del Segretario generale del 2 ottobre 2009 - sulla base del disegno di legge di bilancio dello Stato 2010 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 e bilancio pluriennale per il triennio 2010-2012, Atto Senato n. 1791"). Appare utile dunque richiamarne, per quanto sopra detto, i riferimenti contabili ivi presenti.

In base al citato disegno di legge di bilancio dello Stato, sulla cui base è stato formulato il bilancio di previsione 2010 della Presidenza (dPCM 17 dicembre 2009), risultano le seguenti quantificazioni, pari complessivamente a euro 3.528.428.299:

Fondo per il funzionamento della PCM (capitolo 2115):	458.333.144
Interventi e investimenti per l'editoria (capitoli 2183 e 7442):	334.468.000
Protezione civile (capitoli 2184,7443,7444,7445,7446,7447,7449):	2.073.748.068
Servizio civile (capitolo 2185):	170.261.000
Enit (capitolo 2194):	33.386.000
Sostegno alla famiglia (capitolo 2102):	185.289.000
Promozione dei diritti e delle pari opportunità (capitolo 2108)	4.309.000
Attività ricreative e sport (capitoli 2111,7450,7455):	79.191.863
Incentivazione e sostegno alla gioventù (capitolo 2106):	91.087.000
Sviluppo e competitività del turismo (capitolo 2107):	42.580.224
Funzionamento CIVIT e progetti metodi valutazione personale (capitoli 2116,2117)	8.000.000
Politiche antidroga (capitolo 2113):	10.127.514
Interventi di tutela minoranze linguistiche storiche (capitolo 5210)	2.756.013
Fondo nazionale di tutela delle minoranze linguistiche (capitolo 5211)	3.104.473
Spese di funzionamento Formez (capitolo 5200)	19.339.000
Spese di funzionamento SSPA (capitolo 5217)	9.953.000
Spese di funzionamento ARAN (capitolo 5223)	2.495.000

Il bilancio di previsione approvato ammonta per l'esercizio 2010 a complessivi 3.566.428.299 euro (comprensivo dell'avanzo di esercizio pari a 38 milioni di euro).

Incentrando l'attenzione su talune poste contabili, di rilievo quantitativo o qualitativo, sono da sottolineare talune riduzioni di spesa nell'ambito del Segretariato generale relative a spese per beni strumentali di funzionamento, come per spese per convegni e congressi e sugli acquisti di pubblicazioni *online* e strumenti di lavoro connessi al funzionamento della biblioteca *chigiana*.

Sotto il profilo quantitativo è da segnalare l'incremento percentuale delle previsioni 2010 che si registra rispetto all'esercizio 2009, in materia di Protezione civile, anche attraverso i nuovi capitoli di spesa del bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, relativamente alla missione "Soccorso civile", programma "Protezione civile", che trasferiscono nuove risorse al bilancio della Presidenza.

Nel triennio 2008-2010, per le attività di Protezione civile e di Editoria risultano formulate le seguenti previsioni iniziali nel bilancio della Presidenza in coerenza con i corrispondenti documenti del bilancio statale[22]:

	2008	2009	2010
Politica relativa alla protezione civile (CdR 13)	1.695.040.000	1.508.324.961	2.072.525.900

	2008	2009	2010
Politica relativa all'editoria (CdR 9)	433.420.000	291.448.000	374.578.000

3.3. Il conto finanziario 2010

Il conto finanziario 2010 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, redatto in conformità a quanto disposto dall'articolo 13 del dPCM 9 dicembre 2002 in precedenza citato[23], evidenzia i seguenti dati contabili generali. Le entrate definitive 2010, per effetto delle variazioni intervenute, si sono attestate in 6.211.293.950 euro.

L'incremento di euro 490.780.843 è in parte riconducibile a integrazioni disposte in sede di approvazione della legge di bilancio dello Stato e a finanziamenti disposti per l'attuazione di provvedimenti legislativi e amministrativi. Tra le altre voci - oltre ad euro 62.036.633 derivanti da restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari - si evidenzia l'utilizzo di euro 2.092.048.174, derivanti dall'accertamento dell'avanzo complessivo degli esercizi precedenti.

GESTIONE DELLE ENTRATE

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Accertamenti	Riscossioni	Somme rimaste da riscuotere	Maggiori o minori entrate
Entrate dal bilancio dello Stato	3.528.428.299	4.019.209.142	4.019.209.142	4.019.209.142	0	0
Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari	0	62.036.633	62.036.633	62.036.633	0	0
Avanzo di esercizio precedente	38.000.000	2.130.048.175	2.130.048.175	2.130.048.175	0	0
TOTALE	**3.566.428.299**	**6.211.293.950**	**6.211.293.950**	**6.211.293.950**	**0**	**0**

Sul versante della spesa (al netto delle partite di giro) dal lato della competenza, le previsioni definitive risultano essere pari a euro 6.211.293.950, con un incremento rispetto alle previsioni iniziali di euro 2.644.865.651. Delle risorse definitivamente stanziate risultano impegnati euro 4.758.438.615; i pagamenti di competenza ammontano a 3.557.741.803 di euro.

GESTIONE DELLA SPESA

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui passivi	Economie
Parte corrente	2.198.244.621	3.737.659.644	2.848.815.939	1.889.179.833	959.636.105	888.843.705
Conto capitale	1.368.183.678	2.473.634.305	1.909.622.676	1.668.561.969	241.060.706	564.011.628
TOTALE	**3.566.428.299**	**6.211.293.950**	**4.758.438.615**	**3.557.741.803**	**1.200.696.812**	**1.452.855.334**

[22] Nel bilancio statale risultano in rilevante aumento nel 2010 le risorse dei capitoli per interventi e investimenti nel settore dell'editoria (capitoli 2183 e 7442), per un ammontare pari a 334.468.000 euro (rispetto ai 261.748.000 euro previsti nel bilancio 2009). Lo stanziamento definitivo di competenza 2010 ammonta a euro 364.968.000.

[23] Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio, in base all'articolo 13 del dPCM che ne regola l'autonomia finanziaria e contabile, viene redatto per competenza e residui. Il bilancio di previsione, in base all'articolo 3, per competenza e cassa.

La differenza tra impegni e previsioni definitive di competenza (somme pertanto rimaste disponibili al 31 dicembre 2010) costituiscono le economie (pari a 1.452.855.334) che si sono registrate nell'esercizio 2010, di seguito più in dettaglio esaminate.

Per quanto riguarda la gestione dei residui, il conto consuntivo 2010 presenta i valori illustrati sinteticamente nel prospetto che segue[24].

GESTIONE DEI RESIDUI

	Residui iniziali a	Pagamenti b	Somme rimaste da pagare c	Differenza a-b-c
Parte corrente	1.396.990.151	921.873.214	364.355.495	110.761.442
Conto capitale	988.801.067	322.051.978	664.550.833	2.198.256
TOTALE	**2.385.791.219**	**1.243.925.193**	**1.028.906.329**	**112.959.698**

Ammontano quindi a euro 1.028.906.329 le somme rimaste da pagare sul conto dei residui, che, in aggiunta alle somme rimaste da pagare sul conto della competenza, pari a euro 1.200.696.812, determinano un importo totale di residui finali pari a 2.229.603.142 euro.

In particolare si evidenzia che la differenza pari a 112.959.697 di euro è attribuibile per euro 93.444.307 a perenzioni amministrative, e per le restanti somme ad altre economie verificatesi nel corso della gestione.

Le tavole che seguono disaggregano la spesa per tutti i singoli centri di responsabilità, in riferimento alle varie fasi contabili della gestione. L'ultima tavola è riferita ai valori, distinti per macroaggregati, delle risorse disponibili a fine esercizio:

GESTIONE DI COMPETENZA 2010

	Centro di Responsabilità	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Economie
1	Segretariato generale	488.968.410	901.892.237	648.691.083	570.673.490	78.017.593	253.201.154
2	Conferenza Stato Regioni	251.180	251.180	58.498	38.238	20.260	192.682
3	Rapporti con il Parlamento	918.100	917.681	591.068	449.782	141.287	326.613
4	Politiche comunitarie	2.846.000	2.878.817	2.040.357	1.416.724	623.633	838.460
5	Riforme istituzionali	1.059.765	1.074.130	381.496	357.333	24.164	692.634
6	Funzione pubblica	53.650.280	77.037.038	69.654.801	56.597.081	13.057.720	7.382.237
7	Affari regionali	81.215.405	194.141.913	9.425.627	2.481.406	6.944.221	184.716.285
8	Pari opportunità	11.667.885	141.480.851	65.631.647	10.173.189	55.458.458	75.849.204
9	Informazione ed editoria	376.624.430	411.201.361	395.093.007	253.805.810	141.287.197	16.108.354
10	Programma di Governo	3.576.800	3.540.788	2.571.569	1.204.124	1.367.445	969.219
11	Programmazione e coordinamento della politica economica	16.294.640	34.454.180	28.911.821	3.675.139	25.236.682	5.542.359
12	Innovazione e tecnologie	725.500	164.172.756	63.845.018	3.418.567	60.426.452	100.327.738
13	Protezione civile	2.072.525.900	3.405.627.249	2.940.348.228	2.552.256.090	388.092.138	465.279.022
14	Politiche antidroga	10.381.164	11.984.502	10.249.809	528.573	9.721.235	1.734.693
15	Politiche per la famiglia	185.709.660	266.203.584	135.489.339	13.503.731	121.985.608	130.714.245
16	Gioventù	92.308.100	263.138.707	222.881.843	5.735.228	217.146.615	40.256.863
17	Sviluppo e competitività del turismo	83.416.520	203.302.843	66.740.231	40.754.509	25.985.722	136.562.612
18	Sport	81.013.560	125.939.552	95.100.657	39.999.571	55.101.087	30.838.895
19	Semplificazione normativa	3.275.000	2.054.581	732.516	673.219	59.297	1.322.065
	Totali	**3.566.428.299**	**6.211.293.950**	**4.758.438.615**	**3.557.741.803**	**1.200.696.812**	**1.452.855.334**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati sistema RGS/Cdc

[24] Il conto consuntivo 2009 riportava residui provenienti dalla gestione di competenza pari a euro 1.226.241.691 e residui provenienti dalla gestione dei residui pari a 1.159.549.528, per un ammontare totale di residui finali 2009 pari a 2.385.791.219 euro. Questi costituiscono i residui iniziali 2010.

GESTIONE DEI RESIDUI 2010

	Centro di Responsabilità	Residui iniziali	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Totale	Economie	Somme rimaste da pagare (competenza e residui)
1	Segretariato generale	60.915.833	48.108.315	4.146.242	52.254.556	8.661.277	82.163.835
2	Conferenza Stato Regioni	20.076	19.661	4	19.664	412	20.263
3	Rapporti con il Parlamento	93.013	93.011	2	93.013	0	141.288
4	Politiche comunitarie	929.066	672.021	213.468	885.488	43.578	837.100
5	Riforme istituzionali	33.152	32.674	290	32.964	188	24.453
6	Funzione pubblica	21.503.384	10.742.153	8.841.652	19.583.805	1.919.579	21.899.372
7	Affari regionali	40.271.253	12.427.396	27.629.386	40.056.782	214.471	34.573.607
8	Pari opportunità	37.297.453	22.837.954	5.210.519	28.048.473	9.248.980	60.668.977
9	Informazione ed editoria	303.575.386	223.469.086	68.728.352	292.197.437	11.377.949	210.015.548
10	Programma di Governo	737.306	698.769	27.929	726.698	10.607	1.395.375
11	Programmazione e coordinamento della politica economica	4.279.237	2.466.914	1.577.378	4.044.291	234.946	26.814.060
12	Innovazione e tecnologie	316.957.511	30.977.054	284.476.235	315.453.288	1.504.223	344.902.686
13	Protezione civile	1.028.626.599	659.198.546	356.555.584	1.015.754.130	12.872.468	744.647.723
14	Politiche antidroga	32.256.483	16.186.653	12.195.959	28.382.612	3.873.871	21.917.195
15	Politiche per la famiglia	191.067.498	103.929.850	35.093.485	139.023.335	52.044.163	157.079.093
16	Gioventù	204.436.660	77.795.789	116.618.556	194.414.345	10.022.315	333.765.171
17	Sviluppo e competitività del turismo	81.678.587	27.560.707	53.260.159	80.820.866	857.722	79.245.880
18	Sport	61.015.137	6.650.272	54.331.114	60.981.387	33.750	109.432.201
19	Semplificazione normativa	97.585	58.370	18	58.388	39.197	59.315
	Totali	**2.385.791.219**	**1.243.925.193**	**1.028.906.330**	**2.272.831.523**	**112.959.697**	**2.229.603.142**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati sistema RGS/Cdc

MACROAGGREGATI DELLE RISORSE DISPONIBILI AL 31/12/2010

	Centro di Responsabilità	Parte corrente					Parte capitale	Totale
		Funzionamento	Interventi	Oneri comuni	Trattamenti di quiescenza	*totale parte corrente*	Investimenti	
1	Segretariato generale	31.984.975	1.042.684	218.729.322	100.000	251.856.981	1.344.173	253.201.154
2	Conferenza Stato Regioni	192.682				192.682		192.682
3	Rapporti con il Parlamento	326.613				326.613		326.613
4	Politiche comunitarie	823.360	13.513			836.873	1.588	838.461
5	Riforme istituzionali	692.634				692.634		692.634
6	Funzione pubblica	1.027.939	889.992			1.917.931	5.464.307	7.382.238
7	Affari regionali	757.618	183.770.989			184.528.607	187.678	184.716.285
8	Pari opportunità	767.859	75.081.345			75.849.204		75.849.204
9	Informazione ed editoria	129.021	15.979.333			16.108.354		16.108.354
10	Programma di Governo	969.219				969.219		969.219
11	Programmazione e coordinamento della politica economica	522.797	5.019.563			5.542.360		5.542.360
12	Innovazione e tecnologie	17.350	4.437.953			4.455.303	95.872.435	100.327.738
13	Protezione civile	10.181.669	155.215.250			165.396.919	299.882.103	465.279.022
14	Politiche antidroga	58.658	1.676.035			1.734.693		1.734.693
15	Politiche per la famiglia	243.990	130.470.256			130.714.246		130.714.246
16	Gioventù	335.683	39.921.180			40.256.863		40.256.863
17	Sviluppo e competitività del turismo	1.071.591	4.627.138			5.698.729	130.863.883	136.562.612
18	Sport	311.122	132.311			443.433	30.395.461	30.838.894
19	Semplificazione normativa	1.322.065				1.322.065		1.322.065
	Totali	*51.736.845*	*618.277.542*	*218.729.322*	*100.000*	*888.843.709*	*564.011.628*	*1.452.855.337*
				Somme disponibili al 31/12/2010		**888.843.709**	**564.011.628**	**1.452.855.337**
						Totale avanzo al 31/12/2010		**1.452.855.337**

Lo scostamento tra le previsioni di competenza e gli effettivi impegni di spesa, pari a 1.452.855.337 euro (nell'esercizio 2009 pari a euro 2.027.081.691,98 e nell'esercizio 2008 pari a euro 2.031.000.582.65) è particolarmente significativo, anche per l'utilizzazione specifica, in forza dell'articolo 11 del dPCM sull'autonomia contabile, dell'istituto del riporto.

Tra le economie di competenza, registrate anche nei precedenti esercizi, sono da annoverarsi quelle nell'ambito della gestione di competenza del Centro di Responsabilità 13 "Protezione civile" -peraltro in flessione sensibile rispetto al precedente esercizio- riconducibili alle difficoltà connesse all'attivazione delle relative risorse, in quanto impegnate solo a termine di complesse fasi procedurali.

Con riguardo alle voci più significative che compongono le economie riferite al Centro di Responsabilità Protezione civile, di importo complessivo pari a circa 465 milioni di euro (nell'esercizio 2009 a euro 854.448.278) si evidenzia il capitolo 702 riguardante le spese dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo. Con uno stanziamento definitivo di euro 906.951.765 (esercizio 2009 pari a 1.668.838.845,50 euro) e impegni pari a euro 822.860.150 (nel 2009 pari a euro 1.294.938.576, di cui risultavano pagati euro 909.375.376,29), le economie ammontano a 84.091.615 euro (nel 2009 pari a euro 373.900.268).

Altre economie si riferiscono principalmente come in ogni esercizio ai capitoli di seguito citati:

- capitolo 958, per gli oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle regioni a seguito di eventi calamitosi, per un ammontare pari a 67.664.360 euro;
- capitolo 957, quale fondo per interventi a tutela delle popolazioni colpite da eventi atmosferici avversi verificatesi nell'ultimo triennio, con una economia pari a 142.807.622.

Si riportano inoltre le risultanze della gestione di cassa dell'esercizio 2010 nel seguente prospetto, utilizzando i dati resi disponibili dal sistema informativo Cdc-Rgs:

GESTIONE DI CASSA

	Previsioni	Variazioni	Previsioni	Pagamenti totali	Economie
Parte corrente	2.198.244.621	2.941.859.700	5.140.104.321	2.811.053.048	2.329.051.273
Conto capitale	1.368.183.678	2.092.944.852	3.461.128.530	1.990.613.948	1.470.514.582
TOTALE	**3.566.428.299**	**5.034.804.552**	**8.601.232.851**	**4.801.666.996**	3.799.565.855

Rispetto all'esercizio 2009 si delineano risparmi di cassa (sul versante dei pagamenti totali) che sono diminuiti da euro 5.054.699.850 a 4.801.666.996 euro (per una differenza pari a 253.032.855 euro), differenza rinvenibile solo sul lato della competenza, in cui i risparmi di cassa ammontano a 474.284.006, mentre i pagamenti in conto residui crescono per un importo di 221.251.151.

Con riguardo alla classificazione economica dei pagamenti totali sopra esposti, il sistema informativo Cdc-RGS consente di disaggregare le voci del bilancio della Presidenza. Il quadro dettagliato in termini di classificazione economica viene rappresentato per gli esercizi 2009-2010 nel prospetto che segue:

	Esercizio 2009	Esercizio 2010
Stipendi	186.237.029,69	197.720.928
Straordinario	7.653.851,52	7.099.735
FUA	48.596.057,75	53.610.064
Altri compensi	33.556.377,04	40.078.246
Buoni pasto	4.526.229,95	4.071.766
Altro	13.200,00	0
Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	2.656.244,63	2.406.251
Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	210.777,08	21.194
Totale redditi di lavoro dipendente cat. 1	**283.449.767,66**	**305.008.186**

	Esercizio 2009	Esercizio 2010
Consumi intermedi	900.000,00	9.382.449
Acquisto beni di consumo	6.085.771,43	5.648.606
Pubblicazioni periodiche	589.255,17	589.957
Acquisti servizi di noleggi locazioni leasing	21.945.294,23	27.034.680
Manutenzione ordinaria	21.541.185,16	24.558.874
Utenze servizi ausiliari spese di pulizia	16.164.654,97	8.523.206
Spese postali e valori bollati	811.105,50	741.975
Corsi di formazione	618.554,08	743.607
Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	7.865,92	18.871
Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche convegni e mostre pubblicità	11.408.838,48	17.503.149
Commissioni comitati consigli	6.734.378,36	6.185.820
Compensi per incarichi continuativi	3.586.596,24	6.069.028
Studi consulenze indagini	38.627.719,38	31.099.212
Indennità di missione e rimborsi spese di viaggi	7.750.531,18	6.014.359
Altri servizi	63.875.976,51	10.694.162
Totale consumi intermedi cat. 2	**200.647.726,61**	**158.239.594**

	Esercizio 2009	Esercizio 2010
Trasferimenti correnti ad organi costituzionali		168.959.147
Trasferimenti correnti ad enti di ricerca		80.000
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche cat. 4		**169.039.147**

	Esercizio 2009	Esercizio 2010
Prestazioni di assistenza sociale	*547.955,83*	*4.132.858*
Altre prestazioni	*4.665,78*	*3.988*
Trasferimenti di assistenza sociale	*93.234,34*	*687.776*
Istituzioni sociali private	*39.564.976,85*	*30.954.418*
Totale trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	**40.210.832,80**	**85.542.951**

	Esercizio 2009	Esercizio 2010
Contributi ai prodotti e alla produzione		900.000
Trasferimenti correnti a imprese	297.834.501,36	432.452.994
Contributi alle importazioni		
Altri trasferimenti ad imprese	31.328.531,99	40.393.943
Totale trasferimenti correnti ad imprese cat. 6	**329.163.033,35**	**485.398.677**

	Esercizio 2009	Esercizio 2010
Fondi speciali	1.891.179.342,93	1.539.370.786
Fondi di riserva	82.340,79	8.029.899
Altre somme non altrove classificate	4.091.308,49	59.077.266
Altre uscite correnti cat. 12	**1.895.352.992,21**	**1.607.824.491**

	Esercizio 2009	Esercizio 2010
Investimenti		51.000.000
Mezzi di trasporto	11.896.011,00	
Mobili macchinari attrezzature	1.291.228,38	1.101.365
Fabbricati residenziali	967.783,16	876.980
Fabbricati non residenziali	10.227.250,20	4.071.030
Opere pubbliche	2.134.991.121,58	1.729.260.244
Software hardware	71.444.719,00	55.223.654
Altri investimenti	62.109.533,92	146.228.456
Totale investimenti fissi lordi e acquisti terreni cat. 21	**2.292.927.647,24**	**1.987.761.731**

	Esercizio 2009	Esercizio 2010
Contributi agli investimenti ad enti produttori di servizi assistenziali ricreativi culturali	12.947.851,07	2.852.216
Totale contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche cat. 22	**12.947.851,07**	**2.852.216**

	Esercizio 2009	*Esercizio 2010*
Totale pagamenti	***5.054.699.850***	***4.801.666.996***

Fonte:Elaborazioni Corte dei conti su dati sistema Rgs/Cdc

4. Gestione di risorse finanziarie di maggiore consistenza

Come anticipato, sulla base del generale quadro degli andamenti finanziari gestiti dalla PCM, sono stati enucleati quelli che evidenziano l'attribuzione di più consistenti risorse.

4.1. Protezione civile

Come sopra evidenziato, con riferimento ai dati 2010, le risorse di competenza definitivamente stanziate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze a favore della Presidenza del Consiglio ammontano a 4.366.507.417 euro. Nell'ambito di queste, le risorse destinate alla Protezione civile (in termini di stanziamenti definitivi di competenza) ammontano a euro 2.714.747.687 e ne rappresentano più della metà (62 per cento).

Si tratta di risorse finalizzate per fronteggiare, in primo luogo, gli interventi del Dipartimento della protezione civile. In rilevante aumento, infatti, risulta il capitolo Mef 7446 "*Somme da assegnare alla PCM per le spese relative alle ricorrenti emergenze riguardanti gli eventi sismici, alluvionali, i nubifragi, i vulcani, le mareggiate, la difesa del suolo, delle opere civili pubbliche e private, delle foreste, ed altre calamità ivi comprese le attività connesse*", le cui dinamiche hanno evidenziato un consistente incremento, pari a euro 1.165.568.551 in termini di competenza e a euro 1.353.568.551 in termini di cassa. In rilevante aumento anche le altre risorse stanziate per cassa (pari a euro 1.093.117.517) rispetto alla competenza (pari a 743.117.517 di euro), sul capitolo 7443 relativo a somme da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi.

Si segnala il capitolo 7462, istituito nel 2009, afferente le risorse per il finanziamento degli interventi di ricostruzione e per altre misure in favore della popolazione colpita dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009, che viene anche rifinanziato nel bilancio di previsione dello Stato nel 2010, per un importo definitivo pari a 260 milioni di euro in termini di competenza e cassa. Lo stanziamento iniziale su tale capitolo nel 2009 era pari a 27 milioni. Tra gli altri capitoli rinvenibili nel 2010 si segnala anche il capitolo 7459, fondo di prevenzione di rischio sismico[25]. Tra i capitoli di nuova istituzione si evidenzia il capitolo 2190 relativo a risorse da assegnare al Consorzio unico di bacino delle province di Napoli e di Caserta per assunzioni di personale connesse con la gestione del servizio integrato dei rifiuti nella regione Campania. Risultano stanziati 5 milioni di euro sulla competenza e cassa, interamente pagati.

Nell'ambito del bilancio consuntivo della Presidenza, come si evince dal prospetto seguente, le risorse definitivamente stanziate a favore del centro di responsabilità relativo al Dipartimento della Protezione civile, ammontano nel 2010 a euro 3.405.627.249 e rappresentano circa il 54,8 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza dell'intero

[25] Il fondo è istituito dall'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 39/09, convertito dalla legge 77/09, mentre l'articolo 14, comma 5, del decreto dispone la copertura finanziaria. La legge finanziaria per il 2010 stabilisce, nella tabella F, contenente gli importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali, i seguenti importi determinati dall'articolo 11 e 14 prima citati:

- a finanziamento del fondo ex art. 11, comma 1, sono autorizzati 44 milioni per il 2010, 145,1 milioni per il 2011, 195,6 milioni per il 2012, 580,3 milioni per il 2013 e successivi fino al 2016;
- a finanziamento per interventi di ricostruzione dell'Abruzzo ex art.14, comma 5, sono autorizzati 260 milioni nel 2010, 350 milioni per il 2011, 30 milioni per il 2013.

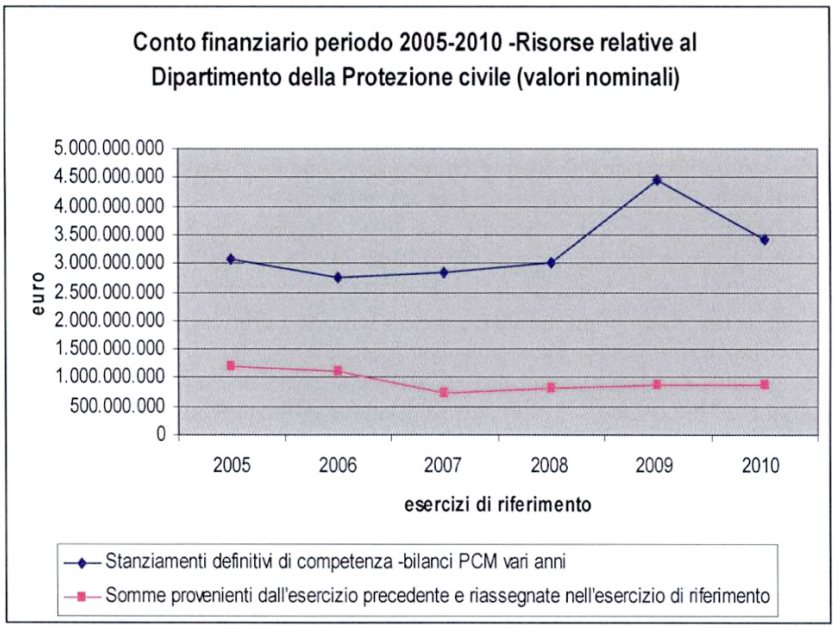
conto finanziario della Presidenza, che, dal prospetto precedentemente illustrato, recano un importo pari a euro 6.211.293.950. Parte delle risorse aggiuntive derivano dalla riassegnazione delle somme, in forza dell'istituto del riporto, di cui all'articolo 11 del dPCM 22 novembre 2010, provenienti dall'esercizio precedente[26] e più sopra esposto. Dal conto finanziario trasmesso risultano, infatti, riassegnati euro 859.081.615. Di seguito si evidenzia l'andamento delle somme stanziate nel complesso con separata evidenza di quelle riassegnate alla Protezione civile nel periodo 2005-2010:

Stanziamenti definitivi di competenza					
2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
3.077.667.760	2.742.578.791	2.823.331.006	3.012.078.382	4.456.428.516	3.405.627.249
di cui somme provenienti dall'esercizio precedente e riassegnate ai sensi dell'art. 11 dPCM 9/12/2002					
2005	***2006***	***2007***	***2008***	***2009***	***2010***
1.172.580.340	1.095.893.444	711.473.790	804.786.413	877.513.785	859.081.615

Fonte: Elaborazione Corte dei conti (valori in euro)

Incidenza percentuale delle somme riassegnate rispetto agli stanziamenti definitivi di competenza nel periodo 2005-2010					
38,10	39,96	25,20	26,72	19,69	25,23

Fonte: Elaborazione Corte dei conti



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati sistema RGS/Cdc e conti finanziari PCM

I prospetti che seguono riportano le risultanze al termine dell'esercizio 2010 delle gestioni di competenza e residui riferite al Dipartimento.

[26] Rappresentano le disponibilità finanziarie non impegnate alla chiusura dell'esercizio 2009.

GESTIONE COMPETENZA 2010 - DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

	Stanziamento iniziale	Variazione	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
Spese correnti	**723.971.900**	**535.962.745**	**1.359.934.645**	**1.194.537.726**	**934.544.358**	**259.993.368**	**165.396.918**
funzionamento	86.536.835	18.946.737	105.483.572	95.301.903	56.605.911	38.695.992	10.181.668
interventi	737.435.065	517.016.007	1.254.451.072	1.099.235.823	877.938.447	221.297.376	155.215.249
Spese in conto capitale	**1.248.554.000**	**797.138.603**	**2.045.692.603**	**1.745.810.500**	**1.617.711.731**	**128.098.769**	**299.882.103**
investimenti	1.248.554.000	797.138.603	2.045.692.603	1.745.810.500	1.617.711.731	128.098.769	299.882.103
totale	**2.072.525.900**	**1.333.101.349**	**3.405.627.249**	**2.940.348.227**	**2.552.256.089**	**388.092.138**	**465.279.021**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati sistema RGS/Cdc (dati in euro)

GESTIONE RESIDUI 2010- DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

	Residui iniziali (a)	Pagamenti (b)	Somme rimaste da pagare (c)	Totale d=b+c	Economie e=a-d
Spese correnti	**572.646.251**	**404.652.607**	**155.175.482**	**559.828.089**	**12.818.161**
funzionamento	64.738.714	27.738.857	33.736.975	61.475.833	3.262.881
interventi	507.907.536	376.913.750	121.438.506	498.352.256	9.555.279
Spese in conto capitale	**455.980.347**	**245.5545.938**	**201.380.102**	**455.926.040**	**54.306**
investimenti	455.980.347	245.5545.938	201.380.102	455.926.040	54.306
Totale	**1.028.626.598**	**659.198.545**	**356.555.584**	**1.015.754.130**	**12.872.468**

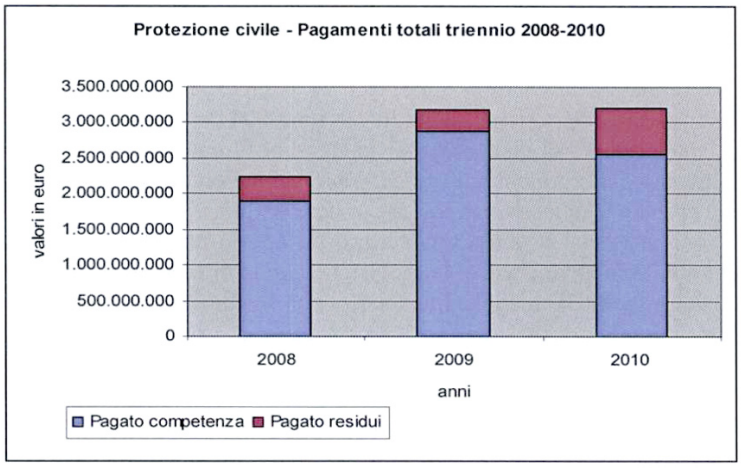
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati sistema RGS/Cdc (dati in euro)

Per quanto riguardo i pagamenti totali (sulla competenza e sui residui) si illustrano nel prospetto che segue gli importi registrati nel triennio 2008-2010.

GESTIONE CASSA 2008- 2010- DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

	Pagato competenza	Pagato residui	Pagato totale
2008	1.889.377.472	352.366.884	2.241.744.357
2009	2.886.484.993	286.041.722	3.172.526.716
2010	2.552.256.089	659.198.545	3.211.454.635

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati sistema Rgs/Cdc (dati in euro)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati sistema RGS/Cdc

Particolare rilievo ha rivestito nel 2010 l'attività di controllo preventivo riguardante la protezione civile, individuabile in diverse delibere della Sezione centrale di controllo di

legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, che nel solco già tracciato con la delibera 19 novembre 2009 n. 23, hanno sancito principi rilevanti soprattutto in tema di nozione di "grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile".

Al riguardo si è precisato (Delibera n. 5/2010) che tale competenza deve essere ricavata dal combinato disposto dell'art. 5, (commi 1 e 4), del decreto-legge n. 343/2001, il quale prevede tra l'altro, che la titolarità della funzione in materia di protezione civile spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale la esercita avvalendosi del Dipartimento della protezione civile, con riguardo alle attività "finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio". Ne consegue che nella competenza del Dipartimento della protezione civile non rientra qualsiasi "grande evento", ma solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni.

Analoghi principi si rinvengono nella deliberazione n. 16/2010, concernente provvedimenti relativi all'area archeologica di Pompei, ove si è, tra l'altro, precisato che l'articolo 1, comma 2, della legge 225/92 distingue i vari livelli di intervento, a seconda che sia sufficiente l'attività dei singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (lett.a), ovvero risulti necessario l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (lett. b), ovvero che occorra l'impiego di mezzi e poteri straordinari (lett.c), fermo restando che deve trattarsi di eventi che mettano a grave rischio di compromissione interessi primari.

Anche a seguito di tali pronunce si è dunque registrato un ridimensionamento del ricorso ad atti correlati allo stato di emergenza, rinvenendosi nei primi mesi di quest'anno, specifiche disposizioni per Pompei nel decreto-legge 31 marzo 2011 n. 34, convertito in legge n. 75 del 26 maggio 2011. Nella deliberazione n. 23/2010, riguardante le ordinanze n. 3900/2010 e 3901/2010, recanti disposizioni concernenti la realizzazione del Grande evento EXPO Milano 2015, si è considerata la particolarità della fattispecie, espressamente prevista dalla legge (art. 14, comma 1, decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2009), cui ricondurre funzionalmente il ricorso a strumenti giuridici derogatori.

In termini generali, la complessità della materia e degli interessi coinvolti, nel bilanciamento tra esigenze di celerità di intervento e rientro nelle ordinarie gestioni emerge anche dalle due direttive emanate dal Presidente del Consiglio nel 2010 sulle ordinanze di protezione civile, e dalla più recente direttiva emanata in relazione ai significativi interventi normativi nei primi mesi del corrente anno.

In particolare ci si riferisce alla nuova disciplina contenuta nelle disposizioni di cui all'art. 2, commi da 2-*quinquies* a 2-*octies*, del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225, convertito, con modificazioni nella legge 26 febbraio 2011 n. 10, che ha inciso sensibilmente sulla materia, sia dal punto di vista sostanziale che procedurale. Si tratta, infatti, di una serie di norme che innovano nel regime degli atti della protezione civile, sia nella fase prodromica alla adozione delle ordinanze che per quanto concerne i controlli.

Sotto il primo versante vanno segnalati: il prioritario intervento delle regioni colpite e il coinvolgimento delle relative risorse; la previsione che le ordinanze siano emanate di concerto, relativamente agli aspetti di carattere finanziario, con il Ministro dell'economia e delle finanze; il divieto di girofondi.

Per quanto concerne i controlli si prevede da un lato il controllo preventivo di legittimità relativamente ai provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri emanate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (comma 2-*sexies*); dall'altro la trasmissione dei rendiconti delle contabilità speciali all'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze per il controllo e per il successivo inoltro alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'ISTAT e alla competente sezione regionale della Corte dei conti (comma 2-*octies*).

In proposito è stata affermata (SS.RR. n. 23/2011) la competenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in merito allo svolgimento delle funzioni di controllo preventivo di legittimità relativamente a provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri emanate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225. Particolare rilievo riveste l'inoltro dei rendiconti, previsto dalla legge anche con modalità telematiche e senza la documentazione a corredo.

Le innovazioni possono dunque individuarsi da un lato nella maggiore attenzione agli aspetti di carattere finanziario, che sono evidenziati dal necessario concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, dall'altro dal potenziamento dei controlli, con la focalizzazione del controllo preventivo sui provvedimenti commissariali "a valle" delle ordinanze.

Anche alla luce delle richiamate pronunce, che hanno individuato i parametri di riferimento normativi in relazione alle attività del Dipartimento della protezione civile, di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei Ministri che ha la titolarità della funzione in materia, potranno, dunque, approfondirsi, nelle competenti sedi, ulteriori profili applicativi con riguardo alle diverse fattispecie, per contrastare eventi che mettano a grave rischio di compromissione interessi primari dell'ordinamento, il che giustifica il regime derogatorio. In questa ottica si richiama la già citata Direttiva, che tiene conto anche delle prescrizioni indotte dalla novella legislativa recata dal decreto-legge n. 225.

In questo nuovo quadro normativo emergono, invero, nuovi profili da approfondire anche per quanto riguarda la portata e le modalità degli strumenti di verifica e di controllo, sia preventivo che sui rendiconti: la complessità applicativa della nuova normativa emerge già nelle prime pronunce adottate a livello centrale e territoriale.

Nel nuovo contesto normativo sinteticamente richiamato, appare da valutarsi positivamente una continuità nell'inoltro delle ordinanze per i grandi eventi, trasmesse nel recente periodo in base alla lettera l) dell'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, anche per consentire una compiuta disamina di atti spesso concatenati sul piano della sequenza e dei rinvii di disposizioni, oltre che dell'impatto sui successivi provvedimenti, come si è detto, ora innovativamente assoggettati a controllo preventivo. Anche in relazione a tale esame, si è dunque considerato, nella sede istruttoria, che appare coerente, a fronte della generale previsione derogatoria di disposizioni normative consentita dalla peculiare natura dell'ordinanza, specificarne, di volta in volta, le relative esigenze anche nei provvedimenti attuativi.

In definiva, alla luce della più recente normativa, appare evidente l'intento di sottoporre a un più articolato e generalizzato controllo, sia preventivo che sui rendiconti, l'azione amministrativa che si fonda su modelli e disposizioni di tipo derogatorio. A tal fine appare spostarsi il baricentro non solo dalla previsione "a monte" della relativa generalizzata previsione - che pur si ritiene necessario circoscrivere alle aree connesse alla tutela di valori primari - ma anche al relativo concreto esercizio, che rende effettiva la astratta previsione e dunque sollecita, in coerenza al dettato normativo, la esplicazione del controllo, in termini di garanzia e di chiusura del sistema.

4.2. Editoria

Nell'ambito della missione 15 "Comunicazione", il programma 4 "Sostegno all'editoria" contempla le attività in materia di informazione e comunicazione ed in materia di politiche relative ai prodotti editoriali, sussunte alla funzione di coordinamento, come individuata dall'art. 2 del decreto legislativo n. 303 del 1999.

Si rappresentano di seguito le principali novità in termini normativi, le problematiche e le più significative attività svolte dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria nelle competenze ad esso attribuite, quali l'attuazione della legislazione relativa alle provvidenze all'editoria ed ai prodotti editoriali, la comunicazione, informazione e pubblicità, nonché i compiti di coordinamento delle politiche in materia di diritto d'autore[27].

[27] Art. 2 del decreto-legge 26 aprile 2005 n.63, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2005 n.109.

Con il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al CR 9 sono state assegnate risorse pari a 374.578.000 euro per gli interventi e 2.046.430 euro per il funzionamento.

Il prospetto seguente illustra gli andamenti e le risultanze finanziarie del 2010.

PCM CR 9 ESERCIZIO FINANZIARIO 2010 DATI DI COMPETENZA

	Stanziamento iniziale	Variazione	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
Spese correnti	**376.624.430,00**	**34.357.714,95**	**410.982.144,95**	**394.873.790,74**	**253.586.604,86**	**253.586.604,86**	**16.108.354,21**
funzionamento	2.046.430,00	-419.000,00	1.627.430,00	1.498.408,69	792.367,77	706.040,92	129.021,31
interventi	374.578.000,00	34.776.714,95	409.354.714,95	393.375.382,05	252.794.237,09	140.581.144,96	15.979.332,90
Spese in conto capitale	0	**219.216,31**	**219.216,31**	**219.216,31**	**219.205,45**	**10,86**	0
investimenti	0	219.216,31	219.216,31	219.216,31	219.205,45	10,86	0
Totale	**376.624.430,00**	**34.576.931,26**	**411.201.361,26**	**395.093.007,05**	**253.805.810,31**	**141.287.196,74**	**16.108.354,21**

Fonte: consuntivo PCM 2010- Elaborazione Corte dei conti su dati sistema RGS/Cdc

PCM CR 9 ESERCIZIO FINANZIARIO 2010 DATI DI CASSA

	Stanziamento iniziale	Variazione	Stanziamento definitivo	Pagato	Economie
Spese correnti	**376.624.430,00**	**288.589.435,14**	**665.213.865,14**	**474.422.679,70**	**190.791.185,44**
funzionamento	2.046.430,00	489.014,01	2.535.444,01	1.574.514,82	960.929,19
interventi	374.578.000,00	288.100.421,13	662.678.421,13	472.848.164,88	189.830.256,25
Spese in conto	**0**	**49.562.881,13**	**49.562.881,13**	**2.852.216,26**	**46.710.664,87**
investimenti	0	49.562.881,13	49.562.881,13	2.852.216,26	46.710.664,87
Totale	**376.624.430,00**	**338.152.316,27**	**714.776.746,27**	**477.274.895,96**	**237.501.850,31**

Fonte:Elaborazione Corte dei conti su dati sistema RGS/Cdc

La tabella pone in evidenza un incremento dello stanziamento definitivo, rispetto alle previsioni iniziali, pari al 9 per cento circa, dovuto a disponibilità residuali non impegnate nell'anno precedente, a fondi confluiti nell'avanzo tra le somme destinate ad essere utilizzate per interventi e investimenti derivanti da fattori legislativi ed al fondo di riserva di cui al capitolo 234 del CR1. Gli impegni rappresentano il 96 per cento circa dello stanziamento definitivo e la capacità di pagamento si attesta al 64 per cento dell'impegno. Lo stanziamento definitivo di cassa rappresenta invece circa il 90 per cento in più di quello iniziale: tuttavia molto esiguo è il valore della capacità di pagamento sotto il profilo della cassa, con riguardo alla spesa in conto capitale (circa il 6 per cento dello stanziamento definitivo di cassa per il 2010), mentre il pagato in termini di cassa per gli interventi rappresenta il 71 per cento dello stanziamento di cassa.

Il decreto-legge n. 225 del 2010, convertito nella legge n. 10 del 2011, in combinato disposto con la legge di stabilità per il 2011, fornisce il quadro finanziario pluriennale dal 2011. La legge di stabilità aveva stanziato in tabella C euro 190.660.000 per il 2011, euro 194.033.000 per il 2012 e per il 2013.

In attesa dell'attuazione del regolamento di riordino della materia delle provvidenze all'editoria, è stata autorizzata, per il 2011, la spesa aggiuntiva di 100 milioni a sostegno dell'editoria stessa e 30 milioni per il credito di imposta sulla carta[28].

I prospetti seguenti evidenziano l'evoluzione delle risorse disposte in tabella C e gli stanziamenti iniziali di competenza quantificati nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e finanze.

[28] Legge n. 350/2003, art. 4, commi 181-186.

EVOLUZIONE RISORSE DA LF TABELLA C 2007-2013

(in migliaia di euro)

Legge finanziaria	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tabella C - 2007	449.304	329.954	336.744				
Tabella C - 2008		414.582	387.793	387.494			
Tabella C - 2009			261.739	265.988	197.875		
Tabella C - 2010				334.468	195.752	195.752	
Legge di stabilità							
Tabella C 2011					190.660	194.033	194.033

Elaborazione Corte dei conti

STANZIAMENTI INIZIALI DI COMPETENZA -STATO DI PREVISIONE MINISTERO ECONOMIA E FINANZE

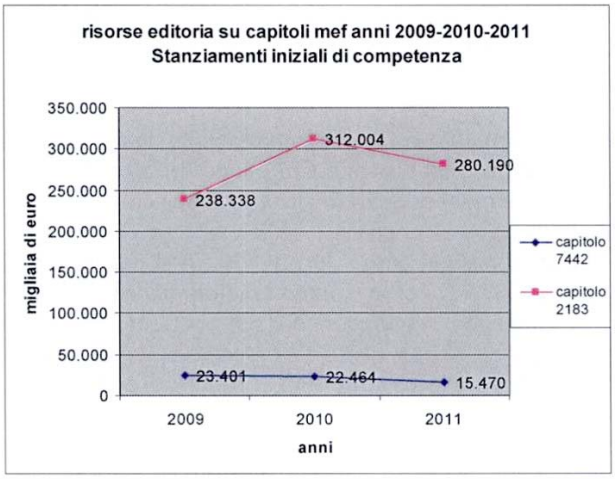
(in migliaia di euro)

Capitoli	2009	2010	2011
2183 Fondo occorrente per gli interventi in editoria	238.338	312.004	280.190
7442 Fondo occorrente per gli investimenti in editoria	23.401	22.464	15.470
Totale	261.739	334.468*	295.660**

*di cui € 264.468.000 da tab. C e € 70.000.000 da legge 99//2009 art. 56 comma 2

**di cui €190.660 da tab. C legge 220/2010, 100.000€ da art 1 co 58 legge 220/2010, e 5.000 da art. 1 co 55 legge 220/2010 ; ha modificato gli stanziamenti il DL 225/2010, convertito nella legge 10/2011, per un totale, al mese di aprile 2011, di euro 270.660.000 oltre il credito di imposta sulla carta pari a 30 milioni.

Elaborazione Corte dei conti



Elaborazione Corte dei conti su dati sistema RGS/Cdc

Le principali aree di intervento

A) *Intervento statale in favore delle imprese editoriali e delle emittenti radiofoniche e televisive.*

Per l'anno 2010, l'editoria è stata destinataria di disposizioni normative incidenti sull'ambito e sulla misura dell'intervento statale, disciplinato dalla legge n. 250 del 1990[29] e s.m.i.. Lo stanziamento nel 2010 si è rivelato sufficiente al fabbisogno, in virtù di una diversa configurazione dell'intervento statale. Il legislatore aveva dapprima limitato la quantificazione dei contributi allo stanziamento previsto in bilancio, poi, quasi contestualmente, ha stabilito, per i contributi del 2009 da erogare nel 2010, e nelle more della riforma organica del settore prevista dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, la concessione dei contributi ad un ambito circoscritto di soggetti, con il limite quantitativo del

[29] Legge 7 agosto 1990, n. 250 "Provvidenze per l'editoria e riapertura dei termini, a favore delle imprese radiofoniche, per la dichiarazione di rinuncia agli utili di cui all'art. 9, comma 2, della legge 25 febbraio 1987, n. 67, per l'accesso ai benefici di cui all'art. 11 della legge stessa".

contributo spettante nel 2008, ed a regime ha disposto l'abolizione o la riduzione di alcune tipologie di provvidenze al settore.

In particolare, la legge finanziaria per 2010[30] aveva introdotto la previsione di limiti all'erogazione dei contributi agli aventi titolo, limiti stabiliti con riferimento allo stanziamento iscritto in bilancio, nell'ottica generale di contenimento della spesa pubblica. La menzionata normativa aveva finanziariamente circoscritto i contributi allo stanziamento di bilancio, nonostante la qualificazione, delineata dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione[31], nel senso di sussistenza di un diritto soggettivo, agli stessi contributi all'editoria, di cui alla citata legge n. 250. Il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito nella legge 26 febbraio 2010 n. 25, all'art.10-*sexies*, ha invece disposto la non applicazione delle citate disposizioni della legge finanziaria, per i contributi riferibili al 2009 e da erogare nel 2010, per un ambito soggettivo ridotto dei beneficiari indicati dalla norma stessa, nei confronti dei quali il contributo è quantificato nei limiti di quello spettante nel 2008, senza peraltro alcun adeguamento sulla base del tasso d'inflazione programmato. A regime, la norma ha previsto la riduzione o l'abolizione di alcune categorie di provvidenze[32].

Con il citato decreto-legge, inoltre, viene espressamente posto, in capo al Dipartimento, ai sensi dell'articolo 10-*sexies*, un'attività di monitoraggio delle spese relative alle provvidenze per l'editoria, all'esito della quale, qualora si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni dello stanziamento di bilancio stabilito a legislazione vigente, il Presidente del Consiglio dei Ministri, per far fronte al maggior onere, provvede, con proprio decreto, nell'esercizio della propria autonomia contabile e di bilancio, alla riduzione delle proprie dotazioni finanziarie di parte corrente, nell'ambito delle spese rimodulabili, nella misura necessaria alla copertura finanziaria. Sono stati quindi adottati, nel 2010, decreti di variazione in tal senso[33].

Perciò, nel 2010, in virtù di tale diversa impostazione, lo stanziamento così rimodulato si è rivelato sufficiente a coprire il fabbisogno. Ciò è dipeso sia dall'aver circoscritto l'ambito di erogazione, sia dall'attività di monitoraggio finanziario svolta dal Dipartimento.

L'impegno, relativamente ai contributi[34] alle imprese editrici di giornali quotidiani e periodici nel 2010[35], è stato pari ad euro 170.546.496,87; il pagato rappresenta circa l'88 per cento pari ad euro 149.338.537,77. Per le emittenti radiofoniche nazionali e locali e le emittenti televisive locali invece l'impegno[36] complessivo è stato per euro 18.522.525,96 con pagamenti per euro 16.327.049,60 (circa 88 per cento). Le spese in conto capitale relative al credito agevolato sono state erogate solo in conto residui, e sono stati effettuati nuovi impegni per soli euro 219.216 con correlato pagamento.

Il decreto-legge n. 112 del 2008, come su accennato, aveva previsto che fossero individuate, secondo principi e criteri direttivi, misure di semplificazione e riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria[37], con regolamento di delegificazione -ai sensi

---

[30] Legge 23 dicembre 2009, n. 191.

[31] Corte di Cassazione, sezione I civile: sentenza n. 14895 del 25 giugno 2009.

[32] Riduzione del 50 per cento dei contributi diretti per quotidiani italiani editi e diffusi all'estero; riduzione del 50 per cento dei contributi diretti per periodici editi dalle associazioni dei consumatori e degli utenti; abolizione dei contributi diretti per quotidiani teletrasmessi all'estero; abolizione dei rimborsi a favore delle emittenti radiofoniche nazionali e locali per le spese sostenute per l'acquisto di servizi di agenzie di stampa e informazione; abolizione dei rimborsi a favore delle emittenti televisive locali per le spese sostenute per l'acquisto di servizi di agenzie di stampa e informazione ; abolizione dei rimborsi a favore delle emittenti radiofoniche per i consumi elettrici e gli abbonamenti a servizi satellitari; abolizione dei rimborsi a favore delle emittenti televisive locali per i consumi elettrici e gli abbonamenti a servizi satellitari.

[33] L'esame delle variazioni compensative adottate pone in luce la costante dinamica del monitoraggio.

[34] Organi i partiti e movimenti politici per euro 27.957.103,95; cooperative, fondazioni ed enti morali per euro 135.820.573,44; stampa italiana all'estero per euro 1.032.913,77; quotidiani italiani all'estero euro 4.594.527,84; editoria speciale per non vedenti euro 1.000.000; pubblicazione delle associazioni di consumatori euro 258.228,44).

[35] Capitoli 466 e 469.

[36] Capitolo 465.

[37] Contributi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, e alla legge 7 marzo 2001, n. 62, nonché di ogni altra disposizione legislativa o regolamentare ad esse connessa.

dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentito anche il Ministro per la semplificazione normativa - e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, tenuto conto delle somme complessivamente stanziate nel bilancio dello Stato, quale limite massimo di spesa.

La rivisitazione ed un organico riordino della materia sono stati realizzati con il regolamento, emanato con d.P.R. n. 223 in data 25 novembre 2010. I criteri e principi per la delegificazione sono essenzialmente riconducibili ad una semplificazione della documentazione necessaria per accedere al contributo, con la prova però dell'effettiva distribuzione e messa in vendita della testata, nonché dell'adeguata valorizzazione dell'occupazione professionale, ed anche la semplificazione delle fasi del procedimento di erogazione per conseguire il pagamento nell'anno. A fronte del limite finanziario alle erogazioni, cioè nelle somme complessivamente stanziate nel bilancio dello Stato per il settore dell'editoria, che costituiscono appunto il limite massimo di spesa, è prevista una deroga, cioè il mantenimento del diritto all'intero contributo previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 250, e dalla legge 14 agosto 1991, n. 278, per le sole imprese radiofoniche private, che abbiano svolto attività di interesse generale ai sensi della legge n. 230/1990[38], anche in presenza di riparto percentuale tra gli altri aventi diritto, in caso di insufficienza delle risorse stanziate (articolo 12 del d.P.R.).

Il regolamento riconduce esplicitamente, dopo la disciplina transitoria del 2010, il fabbisogno ai limiti imposti dallo stanziamento, così come previsto dall'articolo 44 del citato decreto-legge 112/2008. In ossequio a quanto disposto dalla legge n. 99 del 2009, l'entrata in vigore delle disposizioni regolamentari è collegata al bilancio di esercizio dei beneficiari, successivo alla data di pubblicazione del regolamento stesso. Perciò, dal 2011, il Dipartimento opera con un riparto proporzionale dei contributi fra gli aventi diritto.

Il regolamento, nello specifico, disciplina, in materia di contributi di cui all'articolo 3 della legge 250/1990, in ordine alla presentazione delle domande, ai requisiti di accesso, alle modalità di calcolo dei contributi alle imprese editrici, con disposizioni volte anche a favorire lo sviluppo dell'occupazione nel settore. Ai fini dell'ammissibilità della domanda di contributi, definisce le situazioni di collegamento o controllo ostative, ai sensi dell'art. 2359 del codice civile e articolo 1, comma 8, della legge n. 416/1981, che sono accertate dall'Amministrazione sulla base di dichiarazione sostitutiva di atto notorio. Intensa attività di controllo, anche a campione, è demandata al Dipartimento per l'informazione e l'editoria, il quale deve assicurare lo svolgimento degli opportuni accertamenti ed approfondimenti sulla documentazione presentata dai soggetti richiedenti, anche attraverso il ricorso alla Guardia di Finanza. Il regolamento disciplina anche le procedure e le modalità per l'erogazione dei contributi alle imprese radiofoniche e televisive, e la connessa attività di controllo del Dipartimento[39].

Inoltre è specificato che, in caso di insufficienza delle risorse stanziate sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, agli aventi titolo spettano contributi ridotti mediante riparto proporzionale, ad eccezione, come già precisato, delle imprese radiofoniche private che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale ai sensi della legge n. 230/1990, alle quali spetta il diritto al contributo per intero. Infine, il regolamento disciplina la semplificazione e il riordino in materia di credito agevolato alle imprese alle imprese editoriali (procedura di concessione e documentazione necessaria, previa valutazione del progetto da parte di un comitato[40] senza oneri per lo Stato).

---

[38] Legge 7 agosto 1990, n. 230. Contributi alle imprese radiofoniche private che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale.

[39] Con il decreto del 23 maggio 2011, sono state emanate disposizioni in materia di semplificazione dei costi ammissibili ai fini del calcolo dei contributi alle imprese editoriali di cui alla legge 250/1990, con allegato il prospetto dei costi di testata adottati ai sensi dell'art.3, comma 6, del citato d.P.R. 223/2010.

[40] Il Comitato di cui al comma 4 dell'articolo 7 della legge 7 marzo 2001, n. 62, è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 settembre 2002 Istituzione del Comitato per il credito agevolato, di cui all'art. 7, comma 4, della legge 7 marzo 2001, n. 62, recante "Nuove norme sull'editoria ed i prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416".

Anche su altro versante, lo stanziamento si è dimostrato sufficiente a coprire il fabbisogno. L'articolo 10-*sexies* del decreto-legge su citato[41] ha previsto il rimborso delle *agevolazioni tariffarie postali* (DL 353/2003) del settore dell'editoria, per un importo non inferiore a 50 milioni di euro per l'anno 2010: cioè ha previsto il rimborso a Poste italiane S.p.A. dei costi sostenuti per le agevolazioni concesse per la spedizione dei prodotti editoriali ad imprese iscritte nel registro degli operatori di comunicazione e delle pubblicazioni edite da associazioni ed organizzazioni senza fini di lucro. In relazione proprio alla disponibilità di risorse indicata, non ritenendosi la stessa sufficiente già nei primi tre mesi dell'esercizio, con decreto del Ministero sviluppo economico, di concerto con il MEF, in data 30 marzo 2010 erano state sospese le tariffe agevolate stabilite ed in vigore per le spedizioni di prodotti editoriali a decorrere dal 1 aprile. Era stato contestualmente demandato a successivi decreti la determinazione di un nuovo tariffario agevolato, qualora si fossero rinvenute disponibilità finanziarie nell'ambito del bilancio autonomo della PCM. Quasi contestualmente, l'articolo 2, comma 2-*undecies*, del decreto-legge n.40 del 25 marzo 2010, convertito in legge 22 maggio 2010 n. 73, ha integrato lo stanziamento della tabella C delle legge 191/2009, nel limite di 30 milioni di euro per l'anno 2010, per il ripristino delle agevolazioni delle tariffe postali, ma per il solo 2010 e solo per le associazioni ed organizzazioni senza fini di lucro. Quindi è stato ridimensionato anche l'ambito soggettivo. Il decreto del MISE di concerto con il MEF, attuativo per le tariffe postali agevolate per questi soggetti, è stato emanato in data 23 dicembre 2010. Solo nel secondo semestre, con il decreto-legge 5 agosto 2010 n.125, convertito dalla legge 1 ottobre 2010 n. 163, si è definita la situazione nei confronti delle imprese editrici di quotidiani e periodici iscritte al ROC ed editrici di libri, con la previsione di agevolazioni, a decorrere dal 1 settembre e sino al 31 dicembre 2012, sulla base di modalità di definizione delle tariffe agevolate, mediante decreto del MISE di concerto con il MEF, sentita la PCM. Tuttavia, di rilievo, è che non è previsto alcun onere a carico del bilancio dello Stato, quindi non vi sarà alcun rimborso a Poste italiane S.p.A. del differenziale fra la tariffa piena e quella agevolata. Il tariffario è stato emanato con decreto del 21 ottobre 2010. La sospensione, con l'unica eccezione delle agevolazioni alle associazioni ed organizzazioni senza fini di lucro, delle agevolazioni dal 1 aprile al 31 agosto e la previsione dal 1 settembre di non porre più l'onere a carico del bilancio dello Stato ha consentito, di fatto, di contenere la spesa entro i limiti dello stanziamento[42].

B)Attività di informazione e comunicazione istituzionale

Nel contesto dell'attività di informazione e comunicazione istituzionale, sono stati impegnati euro 103.498.324. In particolare, per i programmi di informazione e comunicazione istituzionale per campagne pubblicitarie di particolare utilità sociale o interesse pubblico, proposte ai sensi della legge n. 150/2000[43], sono stati impegnati euro 2.294.339,55. Per i contratti e convenzioni con la RAI[44] e con le principali agenzie nazionali di stampa ed

---

[41] Decreto-legge n. 194 del 2009, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

[42] Peraltro, risulta ancora da definire la situazione pregressa, in relazione ai rimborsi per il 2009, a Poste italiane S.p.A. per le agevolazioni tariffarie in argomento, anche alla luce del disposto di cui al comma 4 dell'art. 54 della legge n. 99 "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 31 luglio 2009.

[43] Legge 7 giugno 2000, n. 150 "Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

[44] Convenzioni RAI 2010:
con RAI e Newco Rai international S.p.A. per l'offerta per l'estero;
per programmi radiofonici e televisivi in lingua tedesca e ladina;
per programmi radiofonici e televisivi in lingua francese e slovena;
per progetto di collaborazione con le strutture NATO per rappresentare e sostenere azioni di peacekeeping in Afghanistan;
collaborazione radio televisiva con Repubblica San Marino.

informazione sono state impegnate[45] risorse pari ad euro 101.203.984,92 delle quali euro 53.429.002,96 per i rapporti con la RAI[46].

Le convenzioni con le agenzie di stampa risultano essere regolate da contratti annuali per l'acquisto di servizi giornalistici (per diramare notizie e comunicati degli organi centrali e periferici della pubblica amministrazione), notiziari generali e speciali, con notizie anche relative a specifici ambiti territoriali o per materia. Con decreto del Sottosegretario, con delega per l'informazione e l'editoria, in data 20 aprile 2009, è stata istituita una Commissione che si occupa di definire le linee guida per la revisione dei profili giuridici e tecnici delle convenzioni in argomento con le agenzie di stampa. L'esito degli approfondimenti ha confermato, da parte della Commissione, la linea già assunta dall'amministrazione di stipulare contratti solo con le agenzie aventi natura di agenzia nazionale, per garantire sia la qualità dell'offerta sia il pluralismo delle fonti di informazione, tale considerando la *ratio* ispiratrice della legge n. 237 del 1954. Le convenzioni per il 2010 e per il 2011 sono state stipulate sulla base dei nuovi criteri definiti dalla Commissione, per una spesa analoga, con recupero in termini di razionalizzazione del sistema, di ampliamento dell'offerta del servizio (più postazioni per amministrazione, clausola *full*, più sedi raggiunte dal servizio. Sono inserite anche nuove categorie di utenti quali le sedi territoriali della Corte dei conti).

Si è riscontrato che i contratti sono affidati con procedura negoziata, agli stessi soggetti[47] ed il prezzo contrattuale è sottoposto ad un giudizio di congruità da parte della predetta commissione[48]. Tale prospettazione andrebbe ulteriormente valutata, al fine sia dell'effettivo conseguimento del pluralismo delle fonti di informazione, della qualità dell'informazione stessa e dell'economicità del servizio, che della tutela della concorrenza nel settore.

C) Tutela del diritto d'autore e attività di vigilanza

Il Dipartimento ha svolto le attività istituzionali di competenza, senza alcuna onere finanziario, in materia di politiche di tutela del diritto d'autore e la proprietà intellettuale[49], ha attuato la vigilanza sulla SIAE, ora commissariata, e la vigilanza sul Nuovo Istituto Mutualistico Artisti Interpreti Esecutori (Nuovo IMAIE), attribuita al Dipartimento ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 64/2010 convertito dalla legge n. 100/2010.

---

[45] Capitoli 560 e 479.

[46] Capitoli 475,476,487.

[47] Alcune delle agenzie contraenti sono risultate non in regola in materia di contribuzione INPGI e risultano in corso accertamenti al riguardo.

[48] Per il 2011 non tutti i contratti sono stati sottoposti alla valutazione di congruità, con l'esplicita motivazione che non vi erano modifiche al prezzo rispetto al precedente contratto.

[49] Supporto al Comitato tecnico contro la pirateria digitale e multimediale, rappresentanza presso le sedi nazionali ed internazionali in materia di diritto d'autore .Ha affiancato gli organi di vertice politico, in collaborazione con la struttura omologa presso il ministero Beni e le attività culturali, nel procedimento di commissariamento della SIAE avvenuto con d.P.R. 9 marzo 2011.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.
3. Quadro normativo e programmatico: *3.1. Novità introdotte nell'anno; 3.2. Programmazione economico-finanziaria, note preliminari al bilancio, Direttive generali, Piano della performance; Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione.*
4. Assetti organizzativi: *4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa; 4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/09; 4.3. Innovazione tecnologica.*
5. Quadro generale degli andamenti finanziari del ministero: *5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.; 5.2. Andamenti e risultati finanziari contabili per centri di responsabilità; 5.3. Le Agenzie fiscali e l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato; 5.4. Andamenti e risultati finanziari contabili per categorie di spesa; 5.5. Fenomeni gestionali di particolare interesse; 5.6. Analisi delle entrate extratributarie.*
6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali.

1. Considerazioni di sintesi

Il Ministero è articolato in quattro Dipartimenti, che corrispondono ad altrettanti Centri di Responsabilità. A questi si aggiungono il Gabinetto, con gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, la Guardia di finanza e l'Avvocatura generale dello Stato. Inoltre, alcune spese fanno ancora riferimento alla gestione di spese residuali connesse con il passaggio, avvenuto da tempo, di talune competenze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Non ha trovato ancora completamento il complesso processo di integrazione tra le diverse componenti ministeriali derivanti dai soppressi precedenti dicasteri.

Sul versante della programmazione e della rendicontazione della spesa permane una complessiva mancanza di dettaglio e di approfondimento delle analisi degli obiettivi. L'individuazione dei parametri per la valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi difatti non risulta pienamente convincente, anche in considerazione delle diverse azioni amministrative svolte dal Ministero. Sicché maggiore cura dovrebbe essere dedicata nella costruzione degli indicatori di risultato da diversificare per ciascuna tipologia di obiettivi allo scopo di consentire un adeguato monitoraggio per una appropriata valutazione specie *ab externo* del loro conseguimento nel tempo.

Con riferimento all'Organismo indipendente di valutazione (OIV) si osserva che, pur rappresentando un momento di parziale unificazione tra i precedenti ministeri, esso ha fatto segnare un avvicendamento del responsabile, che ha influito negativamente sulla necessaria continuità dell'azione dell'organismo volto a garantire un ciclo pieno di valutazione.

Complessi sono i compiti di attuazione della legge di riforma di contabilità pubblica che ha conferito al Governo numerose deleghe, tra le quali quella dell'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria, già contenuta nella legge n. 94 del 1997.

Risulta essere stato presentato lo schema di decreto legislativo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa, sul quale la Corte – in sede consultiva - ha espresso il proprio parere nell'adunanza del 16 giugno 2011.

Sul versante della politica del contenimento della spesa va segnalato il fenomeno delle cd. variazioni di bilancio in limine, ossia di quei provvedimenti amministrativi che, nel variare, su richiesta dei Ministri, la consistenza delle provviste finanziarie dei ministeri costituiscono il presupposto per l'impegno della spesa. La presentazione di detti provvedimenti a chiusura di esercizio, talvolta non in sincronia rispetto alle richieste dei dicasteri, determina per un verso la impossibilità per il Ministro richiedente di avere tempestivamente a disposizione le risorse di bilancio per il conseguimento degli obiettivi programmati e per altro verso di contenere la spesa complessiva dello Stato, dato che l'allocazione a fine anno delle risorse negli stati di previsione dei Ministeri per la spesa determina inevitabilmente la formazione di economie di bilancio.

E' sempre in primo piano l'impegno del Ministero nella gestione del debito e della spesa per interessi.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero dell'economia e delle finanze, con il decreto legislativo n. 300 del 1999, ha riassunto le funzioni dei soppressi Ministeri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e delle finanze. Esso ha quindi unificato le competenze in materia di politica economica e finanziaria con quelle di adempimento dei processi di bilancio, con quelle di gestione di servizi comuni per il personale dell'amministrazione centrale dello Stato, nonché con le funzioni di politica fiscale.

Al Ministero sono attribuite, quindi, funzioni e compiti in tema di 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 e politiche di coesione.

L'esercizio delle funzioni del Ministero è svolto attraverso quattro Dipartimenti (Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato, Finanze, Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi), istituiti con regolamento nel 2001, che corrispondono ad altrettanti Centri di Responsabilità e ai quali sono attribuiti compiti di indirizzo e coordinamento delle unità nelle quali si articolano nonché di organizzazione e di gestione delle risorse umane, strumentali e finanziarie. A questi si aggiungono il Gabinetto, con gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, oltre alla Guardia di finanza all'Amministrazione dei monopoli di Stato e alla Scuola superiore di economia e finanze.

Al Dipartimento delle finanze è stato affidato il compito di coordinare anche l'attività delle Agenzie fiscali (demanio, entrate, territorio e dogane) regolata da apposita convenzione, con cui l'Amministrazione centrale detta obiettivi da conseguire e nomina i vertici.

Nel 2008 è intervenuto un nuovo regolamento di organizzazione emanato con d.P.R. n. 43 del 2008 e con decreto ministeriale 28 gennaio 2009, entrato in vigore il 1 settembre 2009 che ha completato la riforma dell'Amministrazione finanziaria.

Dal Ministro dell'Economia e delle Finanze dipende il Corpo della Guardia di Finanza, corpo militarmente organizzato, con compiti di accertamento, prevenzione e repressione delle violazioni amministrative e penali in materia tributaria, doganale e fiscale in genere e

l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato che regola il comparto del gioco pubblico ed esercita l'attività di controllo sulla produzione, distribuzione e vendita dei tabacchi lavorati e sulla riscossione e versamento delle imposte che vi gravano. Inoltre, presso il Ministero ha sede il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria, organo di autogoverno dei Giudici tributari.

Il Ministero detiene, altresì, le partecipazioni azionarie dello Stato nelle principali industrie di interesse nazionale[1].

In particolare l'art.6 del Regolamento di organizzazione adottato con d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43 (che attribuisce al Dipartimento del Tesoro la competenza allo svolgimento delle attività istituzionali connesse con la titolarità di partecipazioni in società pubbliche) individua le funzioni per l'esercizio dei diritti dell'azionista che in sintesi, si possono ricondurre alle seguenti fattispecie:

- monitoraggio e gestione delle partecipazioni azionarie dello Stato e l'esercizio dei diritti di azionista;
- gestione dei processi di societarizzazione, privatizzazione e dismissione;
- regolamentazione dei settori in cui operano le società partecipate.

Il Dipartimento del Tesoro svolge le prerogative del socio mediante, principalmente, la partecipazione alle assemblee societarie per l'approvazione dei bilanci di esercizio, delle modifiche statutarie, del conferimento dell'incarico alle società di revisione legale dei conti, di nomina degli organi societari.

I profili strettamente gestionali, quali la definizione delle strategie aziendali, l'approvazione della macrostruttura, la struttura economico-finanziaria, sono rimessi alla competenza degli organi di amministrazione, come previsto, in via generale, dal codice civile, anche al fine, non secondario, di mantenere il carattere di società market unit operanti secondo i principi dell'investitore privato.

Il Dipartimento del Tesoro, nell'esercizio dei diritti dell'azionista, non svolge attività di direzione e coordinamento sulle società partecipate, ai sensi dell'art. 2497 del codice civile, in quanto lo Stato non detiene le partecipazioni societarie nell'ambito di una attività imprenditoriale, così come chiarito con l'interpretazione autentica contenuta nell'art. 19, comma 6, del decreto legge n. 78 del 2009.

Nell'ambito della gestione delle partecipazioni, il Dipartimento del Tesoro svolge le seguenti attività: l'esercizio dei diritti dell'azionista, inclusa la rappresentanza in assemblea; il monitoraggio delle società, mediante l'analisi dei documenti contabili ed economico-finanziari; la predisposizione di norme aventi ad oggetto la *governance* delle società partecipate e il contenimento dei costi connessi alle gestione, nonché l'applicazione dei principi di finanza pubblica alle società.

Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede alle designazioni o alle nomine degli organi di amministrazione e di controllo delle società direttamente partecipate dal Ministero.

La designazione dei componenti degli organi sociali è effettuata dal Ministro dell'economia d'intesa con altro Ministro competente per materia.

Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato svolge attività di coordinamento, supporto e controllo per il Ministero, e, di riflesso, per il Governo e il Parlamento nelle politiche, nei processi e negli adempimenti di finanza pubblica. Principale obiettivo istituzionale è garantire la corretta gestione e la rigorosa programmazione delle risorse pubbliche.

---

[1] Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (100%) - Arcus S.p.A. (100%) - ANAS S.p.A. (100%) - Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (70%) - Cinecittà Holding S.p.A. (100%) - Coni Servizi S.p.A. (100%) - Consap S.p.A. (100%) - Consip S.p.A. (100%) - ENEL S.p.A. (31%) - ENI S.p.A. (4%) - ENAV S.p.A. (100%) - EUR S.p.A. (90%) - Finmeccanica S.p.A. (33,72%) - Fintecna S.p.A. (100%) - Ferrovie dello Stato S.p.A. (100%) - Gestore Servizi Energetici - GSE S.p.A. (100%) - Italia Lavoro S.p.A. (100%) - Istituto Poligrafico e Zecca di Stato S.p.A. (100%) - Poste Italiane S.p.A. (100%) - RAI S.p.A. (99,56%) - Sace S.p.A. (100%) - Società di Gestione Expo Milano 2015 S.p.A. (40%) - Società per lo Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.A. (55,08%) - Sicot S.r.l. - 100% - Sogei S.p.A. (100%) - Sogesid S.p.A. (100%) - Sogin S.p.A. (100%) - STMicroelectronics Holding N.V. (50%) - Studiare Sviluppo S.r.l. (100%) - Fondo Italiano d'Investimento SGR S.p.A. (14.29%).

Si nota come, nell'ambito del bilancio dello Stato, il Ministero abbia competenze su 25 delle 34 Missioni suddivise in 48 programmi.[2] Si tratta, quindi, di una amministrazione che impatta trasversalmente su gran parte dei programmi della spesa del bilancio dello Stato, per un importo complessivo pari a 541,59 miliardi di euro.

Per quanto riguarda la consistenza del personale, si riporta la tabella che segue, che espone le variazioni rispetto al 2009.

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO - CONSISTENZA AL 31/12

2010		2009		Variaz. %
Categorie di personale	Unità	Categorie di personale	Unità	
DIRIGENTI	358	DIRIGENTI	377	-5,0
A	218	A	235	-7,2
B	2425	B	2537	-4,4
C	1704	C	1794	-5,0
Totale	**4.705**	**Totale**	**4.943**	**-4,8**

3. Quadro normativo e programmatico

3.1. Novità introdotte nell'anno

Tra le novità normative di maggior rilievo si segnala il decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito dalla legge n. 73 del 22 maggio 2010 il quale, al fine di razionalizzare l'assetto organizzativo dell'amministrazione economico-finanziaria, potenziando l'Amministrazione autonoma dei Monopoli in vista della sua trasformazione in Agenzia fiscale, ha disposto, all'art. 2, comma 1-ter, che "le direzioni territoriali dell'economia e delle finanze sono soppresse. Le funzioni svolte dalle predette direzioni sono riallocate prioritariamente presso gli uffici centrali del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, ovvero presso le ragionerie territoriali dello stato, con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze.

Va evidenziata la previsione che il personale in servizio presso le direzioni territoriali dell'economia e delle finanze è trasferito, a domanda, prioritariamente all'Amministrazione autonoma dei monopoli, anche in soprannumero con riassorbimento al momento della cessazione dal servizio a qualunque titolo, ovvero è assegnato alle ragionerie territoriali dello Stato[3].

Parimenti significativa è la normativa che ha disposto "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

Trattasi del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010. In particolare, l'art. 9 del predetto decreto prevede misure specifiche finalizzate ad agevolare il processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni. Il comma 31 dispone, tra l'altro, che "fermo il rispetto delle condizioni e delle procedure previste dai commi da 7 a 10 dell'art. 72 del decreto legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, i trattenimenti in servizio previsti dalle predette disposizioni possono essere disposti esclusivamente nell'ambito delle "facoltà assunzionali" consentite dalla legislazione vigente in base alle cessazioni del personale

---

[2] Le missioni sulle quali il Ministero dell'economia e delle finanze non ha competenza sono: la n. 2 – Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio, la n. 6 – Giustizia, la n. 10 – Energia e diversificazione delle fonti energetiche, la n. 12 – Regolazione dei mercati, la n. 16 – Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo, la n. 20 – Tutela della salute, la n. 21 – Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici, la n. 23 – Istruzione universitaria, la n. 28 – Sviluppo e riequilibrio territoriale. Dato estratto dal documento Missioni e Programmi per l'anno 2011.

[3] Art. 2, comma 1-ter: *"(...) Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, lettera e) della legge 23 agosto 1988, n., 400 entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, sono apportate le modifiche all'assetto organizzativo interno del Ministero"*. In proposito sono stati emanati la Direttiva del 2 luglio 2010 e il d.m. 23 dicembre 2010 "Riallocazione delle funzioni delle direzioni territoriali dell'economia e delle finanze".

e con il rispetto delle relative procedure autorizzatorie [...]. Sono fatti salvi i trattenimenti in servizio aventi decorrenza anteriore al 1 gennaio 2011, disposti prima dell'entrata in vigore del presente decreto. I trattenimenti in servizio aventi decorrenza successiva al 1 gennaio 2011, disposti prima dell'entrata in vigore del presente decreto, sono privi di effetti.".

Meritevole di segnalazione è anche il disposto di cui al comma 32 del predetto art. 9 il quale, disponendo la non applicabilità della clausola di salvaguardia di cui all'art. 62 del CCNL relativo al personale Dirigente, prevede, tra l'altro, che "a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 che, alla scadenza di un incarico di livello dirigenziale, anche in dipendenza dei processi di riorganizzazione, non intendono, anche in assenza di una valutazione negativa, confermare l'incarico conferito al dirigente, conferiscono al medesimo dirigente un altro incarico, anche di valore economico inferiore. Non si applicano le eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli".

Si segnalano, inoltre, le innovazioni di cui al decreto-legge 30 dicembre 2009, n.194 convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25. In particolare, l'art. 2, comma 8-*bis*, dispone che "le amministrazioni indicate nell'art. 74, comma 1, del decreto-legge 6 agosto 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni,[...] provvedono, [...] ad apportare, entro il 30 giugno 2010, un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10% di quelli risultanti a seguito dell'applicazione del predetto art. 74".

L'Amministrazione si è adeguata e, in attuazione del predetto art. 2, comma 8-*bis*, ha proceduto a rideterminare, con dPCM del 27 luglio 2010, le dotazioni organiche del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali di seconda fascia e di quello delle aree prima, seconda e terza.

Tra gli atti normativi a rilevanza esterna esaminati dal competente Ufficio di controllo della Corte, si segnala, in particolare[4], il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, emanato il 1° dicembre 2010 e pubblicato in G.U. il 16 dicembre, in esecuzione dell'art. 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. Detto provvedimento ha ad oggetto la disciplina dello speciale sistema di erogazione unificata di competenze fisse e accessorie al personale centrale e periferico delle Amministrazioni dello Stato attraverso il cosiddetto "cedolino unico". Nell'ammetterlo al visto, il competente Ufficio di controllo preventivo di legittimità della Corte ha ritenuto necessario ribadire all'Amministrazione quanto già evidenziato nel parere delle Sezioni Riunite del 29 ottobre 2010 in merito ai seguenti articoli:

---

[4] Si segnalano inoltre il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 5 agosto 2010, avente ad oggetto "l'Obbligo di comunicazione delle operazioni intercorse con soggetti ubicati in Paesi a fiscalità privilegiata"; il decreto di approvazione dell'accertamento del debito pregresso del Comune di Roma del 4 agosto 2010; il d.P.C.M del 29 aprile 2010, avente ad oggetto il "Fondo unico di giustizia", emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia; il d.P.C.M del 29 aprile 2010, avente ad oggetto il "Fondo unico di giustizia", emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro della giustizia; Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'8 luglio 2010, avente ad oggetto la remunerazione spettante a Equitalia Giustizia S.p.A. a titolo di aggio Fondo giustizia; il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 10 novembre 2010, adottato di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, riguardante le operazioni di acquisto e di vendita di immobili da parte di enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e di previdenza come previsto dall'art. 8, comma 15 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122; il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 12 novembre 2010, adottato di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, finalizzato all'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 45 della legge 23 luglio 2009, n. 99, relative alle iniziative a favore dei residenti delle regioni interessate dalle estrazioni di idrocarburi liquidi e gassosi, da realizzarsi in relazione alle produzioni di idrocarburi ottenute in ciascuna regione; il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 12 novembre 2010, adottato di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, finalizzato all'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 45 della legge 23 luglio 2009, n. 99, relative alle iniziative a favore dei residenti delle regioni interessate dalle estrazioni di idrocarburi liquidi e gassosi, da realizzarsi in relazione alle produzioni di idrocarburi ottenute in ciascuna regione. In proposito, il decreto ministeriale prevede l'istituzione di un "bonus idrocarburi" attribuito direttamente a tutti i residenti maggiorenni muniti di patente di guida, ovvero mediante forme agevolative.

- art. 1 "regole di gestione dei capitoli e dei piani gestionali": si è segnalata la necessità di monitorare le proporzioni dei singoli piani gestionali, al fine di non incorrere nelle conseguenti riduzioni che ricadrebbero in danno dei dipendenti;
- art. 7 "decreto ministeriale di riparto": l'adozione di detto decreto deve essere coordinata, nella fase di assegnazione delle risorse, con la programmazione finanziaria e con la pianificazione relativa al ciclo di gestione della performance;
- art. 8 "comunicazione delle competenze fisse e accessorie": si è segnalata la necessità, per le Istituzioni scolastiche, di accompagnare l'attestazione relativa alla liquidazione delle competenze accessorie da una certificazione rilasciata dal Collegio dei revisori dei conti.

3.2. Programmazione economico-finanziaria, Note preliminari al bilancio, Direttive generali, piano della performance

La Nota preliminare allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze espone le priorità politiche definite nel quadro delle scelte programmatiche e di finanza pubblica delineato con il documento di programmazione economico-finanziaria 2010-2013, secondo la metodologia contenuta nella circolare n. 21 del 5 giugno 2009 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Nel dettaglio la nota espone che i Centri di responsabilità amministrativa hanno individuato 179 obiettivi, 27 dei quali classificati come "strategici" e 152 come "strutturali", da conseguire nell'ambito di 25 missioni e 48 programmi. Il ciclo di pianificazione e controllo per l'esercizio 2010 è stato riconfigurato in modo da consentire l'effettiva corrispondenza tra priorità politiche e connessi obiettivi e allocazione delle risorse nella legge di bilancio.

La spesa prevista appare quasi completamente non rimodulabile (98,1 per cento), non solo per il rimborso di prestiti, ma anche per gli interessi passivi (75 miliardi), per i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (116 miliardi), per le poste correttive e compensative e per i redditi da lavoro dipendente (rispettivamente 52 miliardi e 17 miliardi). Tra le spese in conto capitale la quota non rimodulabile scende al 70 per cento, in relazione alla presenza di molti fattori legislativi. Si evidenzia una netta prevalenza degli oneri inderogabili, che costituiscono più dei tre quarti della spesa, in gran parte legata al debito pubblico.

La conseguente direttiva generale del Ministro per l'azione amministrativa del 20 aprile 2010 ha individuato 16 priorità politiche distribuite sui Centri di Responsabilità, compresi la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, la Guardia di finanza e i Monopoli di Stato, ancora in attesa dell'emanazione, da parte dell'Autorità politica, delle disposizioni attuative dell'art. 40 del decreto-legge n. 159, convertito dalla legge n. 222 del 2007, concernente la trasformazione in Agenzia fiscale.

La direttiva è strutturata in quattro sezioni: la prima (linee strategiche dell'azione amministrativa del Ministero; quadro sinottico del Ministero articolato per missioni, programmi e priorità politiche; risorse umane; risorse finanziarie; budget economico), la seconda (quadro sinottico per ogni centro di responsabilità amministrativa articolato per missioni, programmi e priorità politiche; obiettivi strategici; azioni in cui sono articolati gli obiettivi strategici, relative scadenze e indicatori adottati; obiettivi strutturali; risorse umane; risorse finanziarie; budget economico); la terza (confronto per quanto riguarda il periodo 2009/2010 delle risorse economiche e finanziarie dei vari centri di responsabilità); la quarta (sistema di monitoraggio, attraverso cui sono definite le modalità e i tempi relativi al ministro raggio dei centri di responsabilità di primo livello).

L'individuazione dei parametri per la valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi non risulta perspicua. Si auspica, pertanto, una maggiore cura nella costruzione di una serie di indicatori diversificati per ciascuna tipologia di obiettivi destinati a monitorarne il conseguimento nel tempo.

La nota preliminare di consuntivo risulta di carattere meramente didascalico senza l'esplicitazione del livello di raggiungimento delle priorità politiche individuate *ex ante*.

Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione

L'articolo 14, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2009 ha previsto l'istituzione, nell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche, dell'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV), che ha sostituito il Servizio di controllo interno (SECIN), da cui ha ereditato le funzioni di valutazione e controllo strategico (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 286/1999). Si tratta dell'analisi preventiva e successiva della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate ai Centri di responsabilità, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché della identificazione degli eventuali fattori ostativi e dei connessi rimedi.

A partire dalla data del 1° maggio 2010, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 29 aprile 2010, è stato costituito l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), in composizione di Organo monocratico. L'OIV è supportato da una Struttura tecnica permanente, che cura l'istruttoria delle attività di sua competenza.

L'articolo 57, comma 21, del d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, recante Codice dell'amministrazione digitale, ha demandato a un apposito dPCM, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione all'Amministrazione finanziaria delle disposizioni dei Titoli II e III del d.lgs. n. 150/2009: si tratta delle norme concernenti misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*, nonché quelle relative a merito e premi. Nelle more dell'adozione del menzionato dPCM, le competenze dell'OIV attendono ancora di essere definite; pertanto, la Struttura ha comunque continuato a svolgere le funzioni connesse con il controllo strategico, di cui all'articolo 6, comma 1, del citato d.lgs. n. 286/1999[5].

Relativamente alla definizione di strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e organizzativa, l'OIV ha adottato ai sensi e per gli effetti dell'art. 30 del d.lgs. n. 150/2009, un Sistema di misurazione e valutazione della performance, sempre nelle more dell' adozione del Sistema di valutazione, che il medesimo decreto legislativo (art. 7) affida, a regime, all'Amministrazione. L'insieme dei sistemi valutativi, che consolida gli strumenti già in uso presso l'Amministrazione finanziaria, si compone del Sistema per la valutazione della dirigenza apicale (SIVADA), del Sistema di valutazione della dirigenza (SIVAD) e del Sistema per la valutazione del personale delle aree (SIVAP). Per quanto concerne, inoltre, gli strumenti di miglioramento dei servizi erogati, l'Amministrazione ha adottato un decreto che individua i servizi del Ministero stesso e i relativi standard di qualità.

Con riferimento, infine, al riscontro sul monitoraggio della Direttiva annuale del Ministro, le risultanze delle singole Strutture si riferiscono al periodo gennaio/settembre 2010, poiché il monitoraggio relativo alla rendicontazione finale dell'esercizio è in fase di consuntivazione. Alla data del 30 settembre tutti gli obiettivi risultano aver raggiunto uno stato di attuazione pressoché in linea col relativo piano; e la previsione al 31 dicembre 2010 conferma l'andamento positivo delle attività. Le uniche criticità segnalate attengono, infatti, a fattori esogeni che non hanno determinato proposte correttive da parte dell'OIV.

Nella tabella successiva si elencano gli indicatori scelti di concerto con i Centri di responsabilità amministrativa del MEF, tra quelli presenti nel Sistema informativo della Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione dell'anno 2010, per valorizzare gli obiettivi operativi.

---

[5] Con delibera n. 19 del 14 giugno 2011, la Civit ha espresso parere favorevole alla nomina del nuovo presidente dell'OIV, carica che risultava scoperta dall'aprile scorso, concordando sulla deroga al limite della soglia dell'età della pensione previsto dalla delibera n. 4/2010. Si nutrono riserve sulla compatibilità della vicenda con la "ratio" posta dal legislatore a base delle funzioni e dei compiti dell'Organismo, oltretutto, nella fattispecie, in forma monocratica.

Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione dell'anno 2010	n. Indicatori	% Incidenza sul totale
Indicatori di realizzazione fisica	197	64,59%
Indicatori di risultato (output)	51	16,72%
Indicatori di risultato unitari	1	0,33%
Indicatori binari (Si/No)	43	14,10%
Indicatori qualitativi	10	3,28%
Indicatori di realizzazione finanziaria	3	0,98%
Totale	**305**	**100,00%**

Fonte: MEF

4. Assetti organizzativi

4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa

Il Dicastero ha una struttura centrale e territoriale alquanto complessa, frutto dell'accorpamento dei precedenti dicasteri, più volte modificata nel corso degli ultimi anni: con il d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173, recante la riorganizzazione del Ministero e delle Agenzie fiscali, ex art. 1 legge 6 luglio 2002, n. 137, e il d.P.R. 3 luglio 2003, n. 227, concernente il Regolamento per la riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'economia e delle finanze. Da ultimo è stato riorganizzato con d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43, recante Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

A livello periferico il Ministero dell'Economia e delle Finanze è organizzato in Ragionerie Territoriali dello Stato (RTS), che dipendono organicamente e funzionalmente dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e sono costituite nel numero complessivo di 63, su base regionale ovvero interregionale ed interprovinciale. Con d.m. 23/12/2010 è stata stabilita la cessazione delle attività delle Direzioni Territoriali dell'economia e delle finanze (DTEF), che dipendevano organicamente e funzionalmente dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi.

Tale politica di razionalizzazione dell'assetto organizzativo dell'amministrazione economico-finanziaria è stata facilitata dal trasferimento degli esuberi all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS). Infatti, l'art. 1-ter del DL 25 marzo 2010, n. 40, così come modificato dalla legge di conversione 22 maggio 2010, n. 73, ha previsto il trasferimento a domanda, anche in soprannumero, del personale delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze presso l'AAMS[6]. Pertanto, a decorrere dal 1 marzo 2011, circa 1.400 unità di personale sono transitate nei ruoli dell'Amministrazione dei monopoli. Il nuovo assetto organizzativo ha portato ad un consistente aumento del personale delle sedi degli Uffici regionali e delle Sezioni già esistenti e ad un incremento del numero degli uffici periferici dell'Amministrazione con l'apertura di 59 nuove sedi (per un totale di 89 sedi periferiche), rafforzando l'azione di controllo dell'AAMS, attraverso presidii diffusi sul territorio.

Una menzione particolare va rivolta all'art. 7, comma 25, del decreto-legge 31.5.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30.7.2010, n. 122, che ha disposto la chiusura delle Commissioni mediche di verifica, in precedenza operanti presso le DTEF, ad eccezione di quelle presenti nei capoluoghi di Regione e nelle Province a speciale autonomia. Pertanto, le

[6] La norma ha sostanzialmente ripreso il disposto di cui all'art. 12, comma 2, del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39 (comma soppresso dalla legge di conversione 24 giugno 2009, n. 77) che aveva previsto la revisione delle articolazioni periferiche del Ministero dell'economia e delle finanze, con transito del personale nei ruoli dell'Amministrazione e delle Agenzie e la conseguente rideterminazione delle dotazioni organiche delle strutture interessate, da operare con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Sempre l'art. 1-*ter* d.l. n. 40/2010 ha escluso l'Amministrazione dei Monopoli dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 74 del decreto legge 25 giugno 2008, n, 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che, pertanto, non dovrà procedere al ridimensionamento degli assetti organizzativi ed alla conseguente riduzione delle dotazioni organiche.

Commissioni mediche regionali, previa stipula di appositi protocolli d'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le Regioni, potranno comunque avvalersi delle ASL competenti per territorio ovvero, previo accordo con il Ministero della difesa, delle strutture sanitarie da questo dipendenti ed operanti sul territorio, mentre il supporto amministrativo sarà assicurato dalle Ragionerie territoriali operanti nei capoluoghi di regione. Il Decreto ministeriale del 23 dicembre 2010 ha fissato a decorrere dal 1° marzo 2011 l'entrata in vigore del nuovo assetto delle Commissioni mediche.

Occorre, infine, segnalare che con d.P.R. (deliberato dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2011) si sta provvedendo alla revisione della struttura organizzativa del Ministero per adattarla alla riduzione delle posizioni dirigenziali di livello generale avvenuta in attuazione dell'art. 74 del DL 112/2008 (anche alla luce di quanto previsto dell'articolo 7, comma 6, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122) ed alla soppressione delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze.

La tabella seguente illustra la situazione del personale del Ministero con le variazioni organiche intervenute nel corso dell'anno 2010.

Variazioni Dotazioni Organiche

	Incrementi di organico dei Monopoli	Nuovo Organico MEF (senza le modifiche di cui all'art. 7 c.6. del D.L 78/2010)	Diminuzione della dotazione organica in applicazione dell'art.74 del D.L. 112/2008	Diminuzione della dotazione organica in applicazione del D.L. 194/09
Dir. Gen.	0	59	6	0
Dir. non Gen.	60	789	62	86
Area I	585	7.069	480	469
Area II	996	5.876	1.137	978
Area III	105	592	373	57
TOTALE AREE	**1.686**	**13.537**	**1.990**	**1.504**

Fonte: MEF

In particolare per quanto riguarda il personale transitato all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e alle Ragionerie Territoriali la situazione è la seguente:

Area 1	207
Area 2	1.925
Area 3	1.224
Totale	**3.356**

Per quanto riguarda le implicazioni del Ministero nel processo di incorporazione di enti ed organismi pubblici, l'art. 7, comma 18, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha disposto, al fine di razionalizzare e semplificare le funzioni di analisi e studio in materia di politica economica, la soppressione dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE) demandando ad un successivo decreto ministeriale il trasferimento di competenze e di risorse dell'ISAE al Ministero dell'economia e delle finanze e all'ISTAT.

Alla norma è stata data attuazione con il d.m. 23 dicembre 2010, emanato di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Il provvedimento, in particolare: ha fissato al 31 dicembre 2010 la data di cessazione delle attività dell'ISAE; ha determinato le funzioni da trasferire all'ISTAT e al Ministero; ha determinato il personale da trasferire all'ISTAT e al Ministero; ha assegnato all'ISTAT ed al Ministero, in relazione al personale rispettivamente trasferito, le corrispondenti risorse finanziarie.

Per quanto riguarda il personale assegnato al Ministero dell'economia e delle finanze nel numero di 47 unità si sta provvedendo alla rideterminazione delle dotazioni organiche del Ministero mediante il medesimo schema di dPCM seguito per la soppressione delle Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze.

Inoltre, sulla base di quanto previsto dall'art.7, comma 6, del citato decreto-legge n. 78 del 2010, in seguito alla soppressione dell'IPSEMA i due posti di componente del Collegio

Sindacale sono stati trasformati in posti di livello dirigenziale generale per esigenze di consulenza, studio e ricerca.

4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009

L'Amministrazione non ha evidenziato particolari problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009. Il Ministero ha elaborato il Piano della *performance* ed il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità nei termini previsti dalla normativa. Con la delibera n. 112 del 28 ottobre 2010 la CIVIT ha emanato le linee guida sulla struttura e le modalità di redazione del piano della performance. Il Ministero, con riferimento a tali indirizzi, ha avviato il processo di programmazione e individuato gli obiettivi, gli indicatori ed i *target* al fine di inserirli nel piano della performance elaborato entro il termine previsto del 31 gennaio 2011 nel rispetto delle coerenze con la nota integrativa al bilancio 2011-2013, con le risorse finanziarie stanziate dalla Legge di Bilancio e con quelle economiche previste nel *Budget* del Dipartimento e con quanto costituirà la Direttiva annuale del Ministro. Il processo ha coinvolto le Direzioni Centrali nell'individuazione dei macro-obiettivi in base all'atto di indirizzo del Ministro e delle indicazioni/priorità del Dipartimento, che sono stati inseriti nella nota integrativa. Tali obiettivi sono poi stati tradotti in obiettivi proposti per la Direttiva annuale del Ministro e in obiettivi per i singoli dirigenti, garantendo in tal modo la coerenza complessiva del sistema degli obiettivi. Particolare importanza è stata data agli obiettivi legati all'attività istituzionale e anche all'individuazione di indicatori quantitativi il cui monitoraggio sia utile anche alle rilevazioni del controllo di gestione.

Relativamente ai costi imputati al personale per ogni servizio erogato (art. 11, comma 4) il modello di controllo di gestione del Ministero prevede già da tempo la rilevazione dell'impiego del personale di ciascun ufficio sui processi lavorativi svolti e la conseguente valutazione dei costi del personale sugli stessi processi. Tale sistema viene utilizzato anche in materia di controlli di efficienza poiché è in grado di rilevare i costi e le quantità. Viene, inoltre, elaborato un sistema di *reporting* nel quale vengono rilevati gli scostamenti dei costi rispetto alle previsioni ed al consuntivo dell'anno precedente, vengono calcolati indicatori di efficienza ed efficacia e, laddove possibile, viene effettuato anche un *benchmarking*.

Con riguardo agli aspetti relativi alle valutazioni dirigenziali individuali, all'istituzione del *bonus* annuale delle eccellenze e del premio annuale per l'innovazione, l'entrata in vigore dell'articolo 9, comma 1, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ha di fatto congelato gli spazi attuativi. Inoltre, relativamente all'istituzione del bonus annuale delle eccellenze (art. 21 del d.lgs. 150/2009) e del premio annuale per l'innovazione si evidenzia che il comma 2 dell'articolo 21 (e il comma 1 dell'art. 22 che lo richiama) fa rinvio, per la determinazione delle risorse, alla contrattazione collettiva nazionale. Tale previsione sembra peraltro subordinata alla propedeutica attuazione dell'articolo 54, comma 2, del d.lgs. 150/09 che richiede la preventiva definizione di quattro comparti di contrattazione nazionale prima di procedere al rinnovo del CCNL di comparto.

In relazione a quanto disposto dal d.lgs. n. 150/2009 in materia di trasparenza, il Ministero provvede periodicamente alla pubblicazione, sul sito *Internet*, dei posti dirigenziali vacanti, come previsto dal CCNL 2002/2005 del personale dirigente dell'Area 1, e all'aggiornamento dei *curricula* dei dirigenti ai sensi dell'art .21, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 e dell'art. 11, comma 8, lettera f, del citato d.lgs. n. 150 del 2009. Inoltre, nell'ambito dell' "Operazione Trasparenza" – in relazione a quanto già previsto dall'art. 21 della legge n. 69/2009 – provvede mensilmente ad aggiornare i dati relativi ai tassi di assenza del personale delle sedi centrali e periferiche, utilizzando una specifica reportistica. In merito all'applicazione della normativa vigente relativa alle assenze, si è provveduto ad applicare il d.lgs. n. 150/2009 anche in ordine all'effettuazione dei relativi controlli.

Anche le Agenzie fiscali sono state interessate dall'art. 57, comma 21, del decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, recante "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69", che demanda a un apposito decreto del Presidente del Consiglio

dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione dei Titoli II e III del decreto legislativo n. 150/2009.

4.3. Innovazione tecnologica

Nell'ambito dell'esercizio delle attività informatiche e specificamente in materia di finanza e di contabilità pubblica particolare importanza riveste la convenzione Consip per il Sistema Informativo Integrato del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. I rapporti tra il Ministero e la Consip sono regolati da apposite convenzioni. Le attività poste in essere riguardano l'individuazione di soluzioni informatiche e il governo dei progetti, la gestione degli approvvigionamenti di beni e servizi di natura informatica. Principalmente la Consip svolge attività di studio, progettazione, sviluppo, gestione e governo tecnico dei progetti informatici del MEF. Al fine di porre in essere tali attività la Consip ricorre al mercato nel rispetto delle normative comunitarie e nazionali in materia di appalti per l'acquisizione delle risorse (beni e servizi) necessarie al loro svolgimento.

Il processo di governo delle attività stabilite dalla Convenzione 2010-2012 è articolato su due livelli: un primo livello di funzioni strategiche che è demandato al Comitato di governo, ed un secondo, con funzioni "operative", demandato alla Direzione centrale dei sistemi informativi e dell'innovazione. Il Comitato di governo è costituito dai responsabili dei servizi informatici dei Dipartimenti, dall'Amministratore delegato della Consip, dalla Corte dei conti, ed è presieduto dal Capo del DAG. il Comitato ha principalmente il compito di pronunciarsi sui dettami contenuti nella Convenzione quando insorgano questioni di natura interpretativa, di definire ipotesi di miglioramento della Convenzione e di approvare eventuali proposte di modifica e/o di integrazione degli allegati che formano parte integrante della stessa.

La nuova Convenzione prevede un diverso modello di *governance* attraverso una gestione completamente informatizzata. Ciò consentirà all'Amministrazione di svolgere funzioni di monitoraggio e controllo in modo più efficace per gestire i dati del Piano progetti/servizi e dei Rendiconti periodici, oltre che tutte le informazioni di dettaglio relative ad ogni singolo progetto di sviluppo o all'erogazione di un servizio. Per la progettazione e la realizzazione del sistema unico di *Project Management*, si è utilizzato l'applicativo Sistema Informativo Gestione Iniziative (SIGI) del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Al fine poi di migliorare l'efficienza generale del processo di gestione dei progetti ICT e di erogazione dei servizi, è stato previsto nella nuova Convenzione 2010-2012 l'erogazione di una parte pari al 20 per cento del corrispettivo totale annuo sotto forma di "quota sospesa". Il pagamento di tale quota è correlato al raggiungimento di obiettivi predefiniti[7].

Da gennaio 2011 è operativo il Cedolino Unico. I dipendenti dello Stato che fanno parte delle Amministrazioni servite dal *Service* Personale Tesoro (SPT) ricevono in un'unica busta paga le competenze fisse e accessorie loro spettanti. La realizzazione del Cedolino Unico realizza quanto disposto all'art. 2, comma 197, della Legge finanziaria n. 191 del 23 dicembre 2009, e si inquadra nella strategia della cd. dematerializzazione e semplificazione dei processi della Pubblica Amministrazione. Obiettivi di tale processo informatico sono quelli di favorire la semplificazione degli adempimenti a carico dei diversi uffici e dei singoli utenti, di rendere più efficiente la gestione e il trattamento di tutte le competenze accessorie, di unificare le modalità di pagamento per ogni singolo dipendente, di migliorare e uniformare

[7] Nella precedente Convenzione la quota era del 10 per cento. L'aumento percentuale corrisponde alla volontà delle Parti di cercare da un lato per Consip il raggiungimento di un obiettivo che consenta di garantire all'Amministrazione la realizzazione di progetti e la prestazione di servizi con elevati standard qualitativi e dall'altro, per l'Amministrazione di ottenere un efficace strumento di monitoraggio che permette un controllo costante dell'attività svolta da Consip, per ogni singolo Progetto/Servizio fino al suo completamento. La percentuale di "quota sospesa deriva dalla somma di diverse componenti associate al raggiungimento degli obiettivi fissati: una prima, relativa ai singoli Progetti di Sviluppo Applicativo e Infrastrutturale, nella misura massima del 15 per cento del corrispettivo Consip relativo ai progetti stessi; una seconda, relativa ai singoli Servizi di Gestione e ai Servizi Professionali, nella misura massima del 15% del corrispettivo Consip relativo ai servizi stessi; una terza, relativa alla indagine di Customer Satisfaction, nella misura massima del 5 per cento del corrispettivo complessivo totale annuo di Consip.

per gli utenti la leggibilità dei documenti stipendiali, di fornire la completa certificazione contributiva dei dipendenti e di garantire la corretta distribuzione delle ritenute fiscali evitando eventuali onerosi conguagli a carico del dipendente. Per il raggiungimento di tali scopi è stato creata una struttura di progetto, che ha coinvolto le amministrazioni della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento degli affari generali, della Corte dei conti e della Banca d'Italia, oltre a una rappresentanza di delegazioni ministeriali coinvolte nel progetto. Tale comitato ha previsto una serie di sottogruppi ai quali sono stati affidati specifici ambiti di analisi e di attività (analisi e impatti sui processi, analisi e impatti sui sistemi informativi, analisi normativa, *change management* e comunicazione sul progetto, ecc.). Il modello organizzativo è stato dettato dall'elevata complessità del progetto, complessità che si è protratta nelle successive fasi operative che hanno portato all'emanazione del decreto ministeriale attuativo (d.m. 1 dicembre 2010, "Disciplina dello specifico sistema di erogazione unificata di competenze fisse e accessorie al personale centrale e periferico delle amministrazioni dello Stato, denominato «Cedolino Unico»"), con impatti molto rilevanti su tutti gli ambiti coinvolti.

Per quanto riguarda i risultati operativi, si riportano i dati di sintesi delle rispettive emissioni per le rate di febbraio e marzo 2011:

	2011/02			2011/03		
	Numero cedolini	Netto liquidato	N. cedolini con almeno un accessorio	Numero cedolini	Netto liquidato	N. cedolini con almeno un accessorio
Amministrazioni centrali	47.527	88.969.756	829	48.252	91.026.430	4.078
Ragionerie Territoriali dello Stato	1.240.547	1.907.969.798	35.930	1.245.437	1.905.760.267	35.259
Sub-Totale	**1.288.074**	**1.996.939.554**	**36.759**	**1.293.689**	**1.996.786.697**	**39.337**
Enti fuori Bilancio	57.122	99.007.101	18.439	57.417	102.443.609	19.452
Totale	**1.345.196**	**2.095.946.655**	**55.198**	**1.351.106**	**2.099.230.306**	**58.789**

Fonte: MEF

Nell'anno 2010, è iniziata la sperimentazione del progetto "Processo Tributario Telematico", con l'attivazione del sistema informatico denominato S.I.Gi.T. (Sistema Informativo della Giustizia Tributaria) presso la Commissione tributaria provinciale di Roma e la Commissione tributaria regionale del Lazio. La sperimentazione è finalizzata alla verifica ed alla valutazione di eventuali interventi normativi destinati ad adeguare la vigente disciplina normativa del processo tributario, contenuta nel d.lgs. n. 546 del 1992, all'uso delle tecnologie informatiche e telematiche. Per questi motivi, la sperimentazione della procedura telematica ha affiancato il procedimento tradizionale, senza che la prima avesse una rilevanza giuridica.

Al fine di rendere poi operative le tecnologie informatiche nell'ambito del giudizio tributario, è stato istituito nel mese di ottobre 2010 un gruppo di lavoro, con la finalità di predisporre uno schema di provvedimento normativo volto a disciplinare il processo tributario telematico attraverso la formazione, la trasmissione, la comunicazione e la notificazione degli atti e provvedimenti del giudizio tributario emessi come documenti informatici. Tale procedimento inizialmente andrà ad affiancarsi all'attuale procedimento ordinario.

Strumenti cardine della nuova iniziativa sono la posta elettronica certificata e la firma digitale che, attraverso le implementazioni informatiche, faranno sì che i ricorsi, gli appelli e gli altri atti relativi al procedimento, formati elettronicamente, potranno essere depositati presso le Commissioni tributarie e le sentenze potranno essere notificate per via telematica alle parti. Le parti potranno quindi accedere *on line* al fascicolo informatico per la consultazione dei documenti processuali. Sono previste, inoltre, funzioni di ausilio al Presidente della Commissione tributaria per l'assegnazione dei fascicoli processuali alla sezione e la nomina del relatore, nonché funzioni di assistenza ai giudici per il deposito telematico delle sentenze predisposte su supporto informatico.

Sempre nel corso del 2010, si è svolta la sperimentazione di un nuovo servizio che consente di prenotare *on line* gli appuntamenti presso le Commissioni tributarie regionali e le Commissioni tributarie provinciali. Questo servizio, previsto all'interno di un progetto generale di erogazione di servizi al cittadino e ai professionisti, consente, tramite il collegamento internet, di prenotare appuntamenti con il personale delle Commissioni medesime sulle tematiche più diverse afferenti il giudizio tributario: richiesta di informazioni, richiesta di copie di sentenze, ricezione atti e così via. Al termine della sperimentazione, il servizio è stato reso disponibile nella versione definitiva, a partire dal mese di dicembre 2010, presso tutte le Commissioni tributarie regionali ed entro il 2011 sarà esteso anche alle restanti Commissioni tributarie provinciali.

Per quanto riguarda i progetti a supporto di specifiche esigenze delle Pubbliche Amministrazioni e Sistema a Rete, il Programma ha proseguito nell'attuazione di azioni finalizzate al supporto delle realtà territoriali, in merito agli aspetti tecnico-merceologici, di razionalizzazione organizzativa, e di utilizzo degli strumenti di *e-Procurement*, ponendo attenzione anche alla diffusione degli aspetti di tutela ambientale nell'ambito dei processi di acquisto (*Green Public Procurement).* Complessivamente sono stati portati a termine 7 progetti di gare in modalità ASP e 6 progetti ai fini della realizzazione di gare su delega che hanno interessato sia le Amministrazioni centrali, sia le territoriali. Il supporto alle pubbliche amministrazioni erogato nel 2010 si è concretizzato anche nell'avvio o nella prosecuzione di specifici progetti di collaborazione e consulenza specialistica, anche questi rivolti alle Amministrazioni centrali e territoriali, come pure a specifici Enti, per un totale di 16 iniziative. In questo ambito si annoverano le attività avviate specificamente con le Amministrazioni territoriali volte a sviluppare il Sistema a Rete ai fini di una maggiore partecipazione delle realtà locali alle attività di *e-Procurement.*

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili complessivi

Nel presente paragrafo, anche con il corredo di apposite tabelle, viene svolta una sintetica analisi dei principali risultati di consuntivo relativi agli andamenti finanziari del Ministero intervenuti nel corso dell'esercizio 2010, con l'evidenziazione delle variazioni più significative tra esercizi attraverso l'impiego di specifici indicatori finanziari.

Una prima indicazione è quella che si rileva mettendo a confronto, sul bilancio complessivo del MEF, la spesa nel triennio 2008-2010 riportata nella tabella che segue.

(milioni di euro)

	Residui definitivi iniziali	Stanziam. iniziale di competenza	Stanziam. definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziam. definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie/ Maggiori spese comp.	Economie / Maggiori spese res.
2008	41.707,09	517.779,25	523.447,92	532.394,29	499.539,26	535.211,89	565.155,01	496.153,45	42.813,44	23.154,44	3.033,65
2009	42.302,59	537.069,61	544.433,21	553.230,13	485.412,63	552.673,07	586.735,81	475.218,58	51.075,21	54.743,94	5.698,06
2010	49.885,02	582.648,12	541.597,03	550.901,19	493.636,01	552.362,20	591.482,06	481.763,18	54.297,76	50.202,84	5.218,27

Dall'analisi dei dati emerge che a fronte di una previsione iniziale pari a 582.648,12 milioni di euro, lo stanziamento definitivo diminuisce del 7,05 per cento rispetto alle previsioni iniziali, mantenendosi al di sotto dell'analogo dato 2009 per circa 5 milioni di euro.

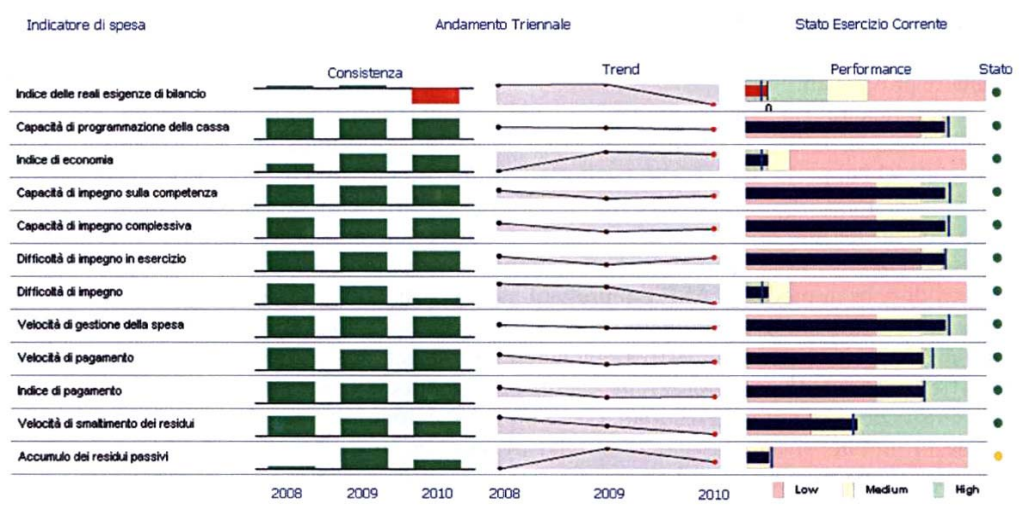
Gli impegni effettivi totali crescono rispetto all'anno precedente dell'1,6 per cento, analogamente al pagato totale che aumenta dell'1,2 per cento.

Per quanto riguarda invece la gestione dei residui finali totali, rispetto al biennio 2008-2009 è da registrarsi un aumento nel corso 2010 che è pari al 6 per cento rispetto al 2009.

Le spese finali impegnate hanno raggiunto 235,5 miliardi, soprattutto a causa dei trasferimenti di parte corrente, il cui peso sul totale passa, nello stesso periodo, dal 38,5 al 46,9 per cento. Tali oneri qualificano il dicastero come soggetto istituzionale con rilevante ruolo nel processo di redistribuzione delle risorse. Circa il 76 per cento dei trasferimenti correnti (119,3

miliardi) è destinato, nel 2010, alle regioni, mentre agli enti di previdenza e assistenza sociale è attribuito il 9,5 per cento.

Il quadro sintetico di seguito riportato offre una visione di insieme dei fenomeni di gestione della spesa del Ministero. Tali fenomeni vengono messi in risalto attraverso alcuni indicatori finanziari[8], che esprimono l'evoluzione dei dati di bilancio a consuntivo nell'anno di esercizio e nel triennio: *consistenza, trend* e grado di *performance*[9].



5.2. Andamenti e risultati finanziari contabili per centri di responsabilità

Come esposto in precedenza, Il Ministero è articolato in quattro Dipartimenti ai quali si aggiungono il Gabinetto, con gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, la Guardia di finanza e l'Avvocatura generale dello Stato. Di seguito si esaminano le varie voci di bilancio dei predetti centri di responsabilità.

Il Centro di Responsabilità "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione" ha impegnato soli 22,5 milioni, concentrati nella missione "*Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*", trasversale a tutti i ministeri.

---

[8] Legenda. *Programmazione della spesa*: indice delle reali esigenze di bilancio = (% stanziamenti definitivi di competenza/stanziamenti iniziali di competenza - 100). capacità di programmazione della cassa = (% autorizzazioni di cassa/massa spendibile); indice di economia = (% economie competenza/previsioni definitive competenza). - *Gestione della spesa. Capacità di impegno*: capacità di impegno sulla competenza (competenza dell'esercizio) = (% impegni competenza/stanziamenti definitivi competenza); capacità di impegno complessiva (dell'esercizio di gestione) = (% impegni totali/massa impegnabile); difficoltà di impegno in esercizio = (% residui di stanziamento competenza/residui di stanziamento totali); difficoltà di impegno = (% residui di stanziamento totale/residui totali). *Capacità di spesa*: velocità di gestione della spesa = (% pagamenti di competenza/impegni di competenza); velocità di pagamento (della competenza) = (% pagamenti competenza/stanziamenti definitivi competenza); indice di pagamento = (% pagamenti totali/massa spendibile); velocità di smaltimento dei residui = (% pagamenti residui/residui iniziali); accumulo residui passivi = (% [residui finali - residui iniziali] residui iniziali).

[9] I primi tre indici fanno riferimento alla fase di programmazione della spesa mentre gli altri attengono sostanzialmente alla gestione della spesa sia dal punto di vista della capacità di impegno che di pagamento e gli ultimi due riguardano, in particolare, i residui. I dati riportati nel quadro sono espressi in percentuale. Nel grafico sulla *performance* viene rappresentato il dato annuale a consuntivo raggiunto dal Ministero (istogramma blu) sul quale si interseca la linea (azzurra) che rappresenta la media dello stesso indice espressa a livello di tutti i Ministeri. Le barre di diverso colore, invece, rappresentano le fasce di *performance* assunte sulla base di intervalli che variano a seconda del tipo di indice che viene preso in esame. Lo *stato*, infine, indica la posizione del dato all'interno della fascia di performance (rossa fino al primo intervallo, gialla fino al secondo, verde oltre il terzo).

GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO

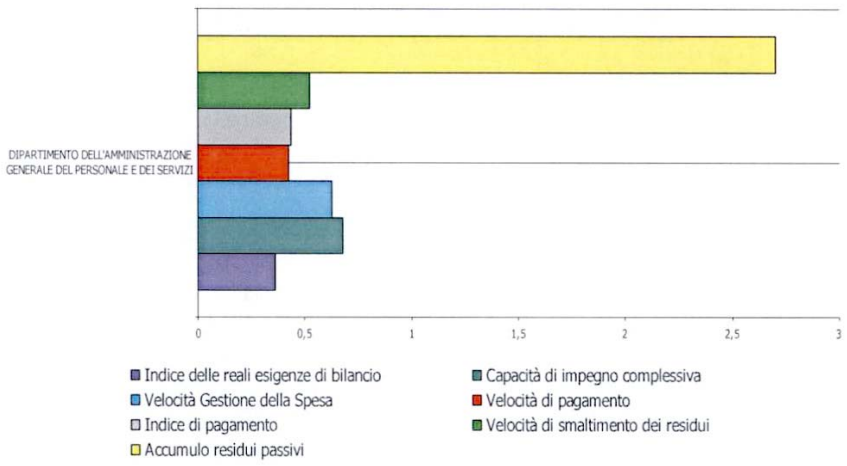
Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa
5.268.976,20	29.278.121,00	27.518.751,30	27.518.751,30	22.587.203,59	30.224.982,30
Massa Spendibile	**Pagato totale**	**Residui Finali Totali**	**Economie/Maggiori spese comp**	**Economie/Maggiori spese res**	
32.787.727,50	22.998.566,85	4.202.730,46	4.691.306,62	895.123,57	

Il Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi ha impegnato 2,1 miliardi.

Per quanto attiene all'analisi delle spese del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi va messo in risalto il forte accumulo di residui passivi che si è determinato nel corso del 2010. Infatti, a fronte di una quota di residui definitivi iniziali al 1 gennaio 2010 pari a 237,49 milioni di euro, si è passati a consuntivo a 879,75 milioni di euro (+270 per cento). L'indicatore impegni totali su massa impegnabile è la più bassa rispetto a quella degli altri centri di responsabilità (67,8 per cento).

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI

Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa
237.493.603,19	2.227.236.972,00	3.035.507.452,02	3.126.857.579,72	2.119.887.239,45	3.140.179.134,02
Massa Spendibile	**Pagato totale**	**Residui Finali Totali**	**Economie/Maggiori spese comp**	**Economie/Maggiori spese res**	
3.273.001.055,21	1.436.855.036,58	879.753.367,30	908.628.573,39	47.764.077,94	

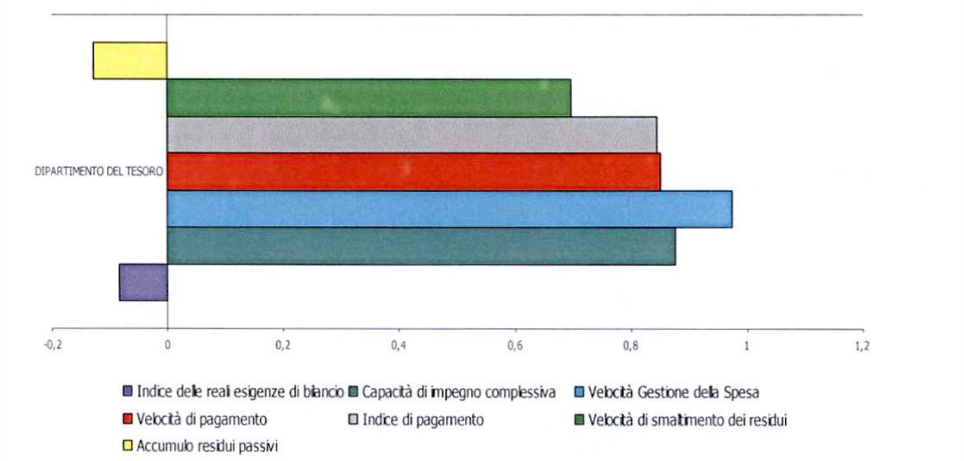


Gli impegni del Dipartimento del tesoro, al netto del servizio del debito, ammontano a 49,4 miliardi, pari al 16,2 per cento del totale. Gli oneri più rilevanti riguardano le missioni "*Politiche previdenziali*", con 18 miliardi, prevalentemente destinati al finanziamento degli enti di previdenza; "*Diritto alla mobilità*" (6 miliardi), relativi ai contributi per il trasporto ferroviario e per la gestione della viabilità; "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*"(8,6 miliardi), in massima parte devoluti al bilancio autonomo dei Monopoli per la gestione del servizio del lotto automatizzato; "*Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia*" (4,5 miliardi), soprattutto per trasferimenti ad Enti previdenziali e alla Presidenza del Consiglio in relazione alle attività assistenziali relative per il sostegno alla famiglia e la lotta alla droga; "*Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri*" (2,3 miliardi), concernente trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche e ai partiti politici; *"Soccorso civile"*(3 miliardi), riguardante i fondi al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri; "*Giovani e sport*" (0,8 miliardi) per i trasferimenti al CONI e alla

Presidenza del Consiglio per le politiche a sostegno dell'imprenditoria giovanile; "*Comunicazioni*"(1,1 miliardi), per i trasferimenti a Poste italiane per il servizio universale e all'editoria. Nell'ambito dell'attività del Dipartimento, significativi appaiono i risultati nella gestione del debito pubblico, in termini di allungamento della vita media, che ha superato i sette anni, e di riduzione del costo medio all'emissione, che ha toccato il minimo storico del 2,10 per cento a fine semestre (2,18 nel 2009 e 4,09 nel 2008).

DIPARTIMENTO DEL TESORO

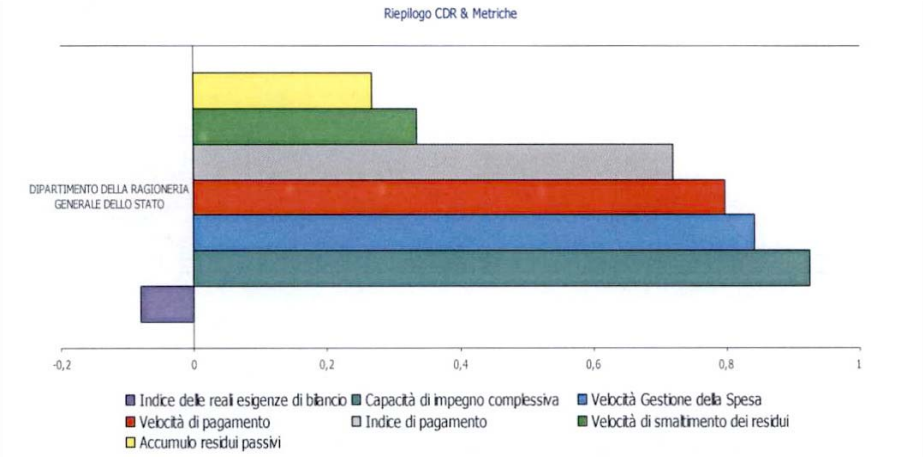
Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa
15.722.695.074,68	378.388.006.670,00	346.604.638.882,07	347.898.642.152,23	304.510.113.750,83	354.156.715.435,07
Massa Spendibile	**Pagato totale**	**Residui Finali Totali**	**Economie/Maggiori spese comp**	**Economie/Maggiori spese res**	
362.327.333.956,75	305.942.507.224,24	13.707.112.991,91	42.064.632.994,75	613.080.745,85	



Il Dipartimento della Ragioneria generale ha impegnato risorse per 123,8 miliardi, pari al 25 per cento. La sua attività riguarda numerose missioni, tra cui le "*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*" (95,4 miliardi), "*L'Italia in Europa e nel mondo*" (22 miliardi) e i "*Infrastrutture pubbliche e logistica*" (2,4 miliardi), concernenti la concessione di contributi agli investimenti ad altre Amministrazioni Pubbliche per il finanziamento dell'edilizia sanitaria e giudiziaria. Complessivamente, queste tre missioni riguardano il 96,7 per cento degli impegni del Dipartimento.

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

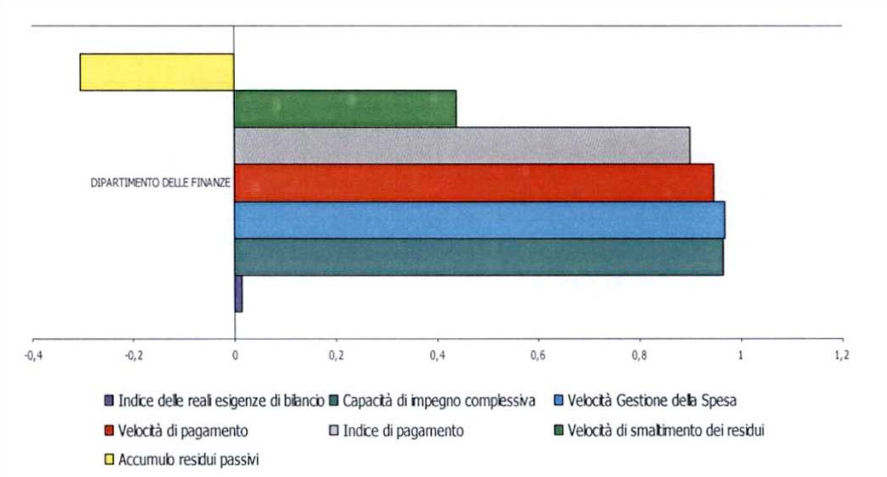
Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa
27.646.279.414,28	140.035.739.959,00	128.832.451.182,98	134.000.212.323,83	123.832.657.112,49	129.176.060.730,98
Massa Spendibile	**Pagato totale**	**Residui Finali Totali**	**Economie/Maggiori spese comp**	**Economie/Maggiori spese res**	
156.478.730.597,26	112.535.442.676,08	35.063.758.484,09	5.492.925.514,16	3.386.603.922,93	



Il Dipartimento delle finanze concentra essenzialmente la sua gestione nelle "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*", con 53,9 miliardi di impegni, destinati al coordinamento del sistema tributario e attività connesse. Le altre missioni gestite sono "*Competitività e sviluppo delle imprese*" (3,8 miliardi) per i crediti d'imposta; "*Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti*" (1 miliardo) per l'erogazione dell'otto per mille Irpef alle confessioni religiose.

DIPARTIMENTO DELLE FINANZE

Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa
5.840.562.079,57	57.681.034.687,00	58.509.807.612,40	61.185.226.027,50	58.999.342.317,12	60.886.623.137,60
Massa Spendibile	**Pagato totale**	**Residui Finali Totali**	**Economie/Maggiori spese comp**	**Economie/Maggiori spese res**	
64.350.369.691,97	57.873.861.441,42	4.063.536.555,72	1.278.544.771,57	1.134.426.923,26	

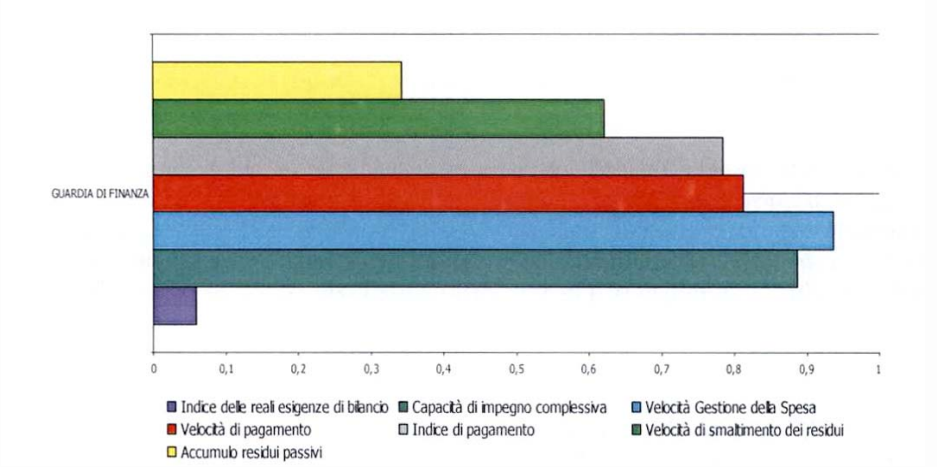


Gli impegni su risorse finanziarie per la Guardia di finanza sono prevalentemente concentrati nelle missioni "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*" (2,5 miliardi), per la

prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali, e "*Ordine pubblico e sicurezza*", in relazione al concorso del Corpo a tale finalità (3 miliardi).

GUARDIA DI FINANZA

Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa
414.660.266,52	4.159.644.078,00	4.404.909.445,50	4.479.330.820,50	3.974.709.900,02	4.782.905.929,50
Massa Spendibile	**Pagato totale**	**Residui Finali Totali**	**Economie/Maggiori spese comp**	**Economie/Maggiori spese res**	
4.819.569.712,02	3.780.936.598,92	556.824.287,21	446.689.729,31	35.119.096,58	



Appare, infine, opportuno sottolineare la particolare allocazione all'interno dello stato di previsione del Ministero di due ulteriori Centri di responsabilità: l'Avvocatura generale dello Stato e la Gestione delle spese residuali. Si tratta di centri di responsabilità, i quali, anche in considerazione delle attività gestorie[10], potrebbero avere una diversa collocazione, nell'ambito della nuova classificazione delle spese.

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa
17.517.065,13	127.187.451,00	180.958.817,65	182.168.760,20	174.986.041,58	187.702.627,65
Massa Spendibile	**Pagato totale**	**Residui Finali Totali**	**Economie/Maggiori spese comp**	**Economie/Maggiori spese res**	
198.475.882,78	168.788.552,25	22.577.412,64	6.726.861,94	383.055,95	

5.3. Le Agenzie fiscali e l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

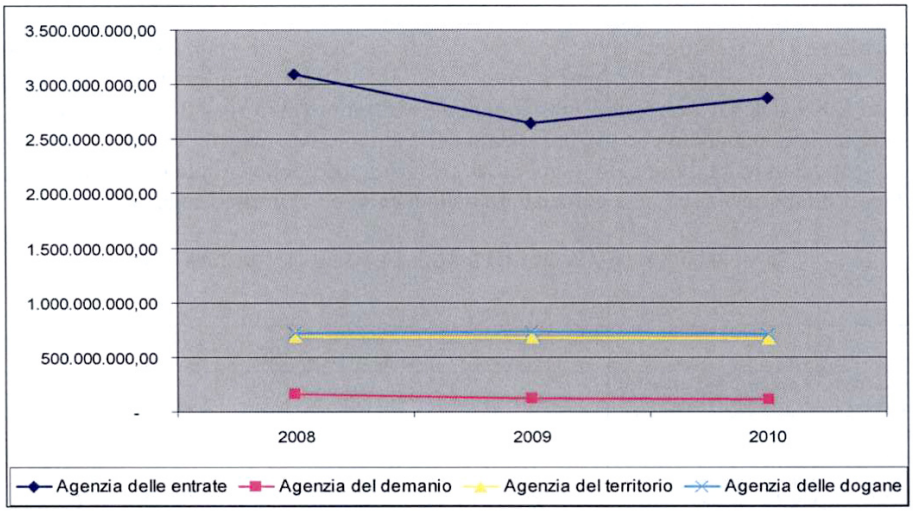
Le Agenzie fiscali, disciplinate dal d.lgs. 300/1999, sono operative dal 1° gennaio 2001[11]. Hanno autonomia di bilancio, nei limiti dei fondi stanziati nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Tramite apposite convenzioni (ovvero contratto di servizio per l'Agenzia del demanio) stipulate tra il Ministro e i Direttori generali di ciascuna Agenzia sono individuati gli obiettivi specificamente attribuiti a queste ultime, nell'ambito della missioni ad esse affidate.

[10] Spese di funzionamento dell'Avvocatura generale dello Stato, del Formez, della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione e dell'Agenzia per i rapporti negoziali delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN).
[11] Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28/12/2000.

Le risorse assegnate vengono trasferite dai capitoli di bilancio del Ministero alle Agenzie. In particolare, i trasferimenti alle Agenzie fiscali, a livello di stanziamento definitivo di competenza, sono stati nel 2010 pari a euro 4.355.385.039,07 complessivamente in aumento rispetto al 2009 del 4,3 per cento, ma comunque in diminuzione rispetto al 2008 del 7,5 per cento. Va, inoltre, segnalato che mentre il dato delle singole Agenzie del demanio, del territorio e delle dogane è in netta diminuzione nel 2010, per l'Agenzia delle entrate è in aumento rispetto al 2009 dell'8,6 per cento come è evidenziato nella tabella e nel grafico seguenti:

TRASFERIMENTI FINANZIARI ALLE AGENZIE FISCALI (ANNI 2008-2010)

2008					
	Capitolo	Stanziamenti iniziali competenza	Stanziamenti definitivi competenza	Impegni competenza	Pagamenti competenza
3890	Somma occorrente per far fronte agli oneri di gestione dell'Agenzia delle entrate	2.748.075.103,00	3.091.686.739,00	2.909.486.062,95	2.766.281.451,95
3901	Somma da erogare all'ente pubblico economico "Agenzia del demanio"	126.027.000,00	156.369.019,00	144.111.759,04	136.735.623,86
3911	Somma occorrente per far fronte agli oneri di gestione dell'Agenzia del territorio	602.437.045,00	691.416.710,00	671.398.022,10	593.450.703,10
3920	Somma occorrente per far fronte agli oneri di gestione dell'Agenzia delle dogane	631.005.648,00	714.888.684,00	688.419.500,66	651.117.358,66
	Totale	**4.107.544.796,00**	**4.654.361.152,00**	**4.413.415.344,75**	**4.147.585.137,57**
2009					
	Capitolo	Stanziamenti iniziali competenza	Stanziamenti definitivi competenza	Impegni competenza	Pagamenti competenza
3890	Somma occorrente per far fronte agli oneri di gestione dell'Agenzia delle entrate	2.457.990.191,00	2.641.329.037,00	2.502.105.037,00	2.339.899.268,00
3901	Somma da erogare all'ente pubblico economico "Agenzia del demanio"	105.139.964,00	121.995.931,00	116.040.657,00	91.372.961,82
3911	Somma occorrente per far fronte agli oneri di gestione dell'Agenzia del territorio	578.978.959,00	682.568.763,00	649.774.586,98	582.230.410,00
3920	Somma occorrente per far fronte agli oneri di gestione dell'Agenzia delle dogane	597.971.948,00	729.562.703,00	695.692.737,00	674.628.787,51
	Totale	**3.740.081.062,00**	**4.175.456.434,00**	**3.963.613.017,98**	**3.688.131.427,33**
2010					
	Capitolo	Stanziamenti iniziali competenza	Stanziamenti definitivi competenza	Impegni competenza	Pagamenti competenza
3890	Somma occorrente per far fronte agli oneri di gestione dell'Agenzia delle entrate	2.865.528.055,00	2.869.792.672,76	2.869.792.672,76	2.856.093.210,76
3901	Somma da erogare all'ente pubblico economico "Agenzia del demanio"	98.023.064,00	108.578.865,67	108.578.865,67	94.750.568,49
3911	Somma occorrente per far fronte agli oneri di gestione dell'Agenzia del territorio	650.510.885,00	671.803.438,21	671.803.438,02	649.190.052,02
3920	Somma occorrente per far fronte agli oneri di gestione dell'Agenzia delle dogane	682.793.550,00	705.210.062,43	705.210.062,43	683.657.683,43
		4.296.855.554,00	**4.355.385.039,07**	**4.355.385.038,88**	**4.283.691.514,70**



È da sottolineare, inoltre, che nel 2010 il dato dello stanziamento è pari a quello dell'impegnato, cosa che nel precedente biennio non si riscontra per nessuna delle Agenzie.

5.3.1. Agenzia delle entrate

L'Agenzia delle Entrate, quale ente pubblico non economico, ha un proprio statuto e appositi regolamenti che ne disciplinano l'amministrazione e la contabilità.

L'Agenzia, a partire dal 2009, ha avviato un piano di riorganizzazione interna finalizzato a potenziare l'assistenza ai contribuenti e a rafforzare le attività di contrasto all'evasione fiscale.

Per quanto riguarda le strutture centrali e regionali la riorganizzazione è stata effettuata anche tenendo conto delle misure di razionalizzazione della Pubblica Amministrazione, introdotte con il decreto-legge del 25 giugno 2008, n. 112, mentre a livello periferico, sulla base delle disposizioni contenute nella Legge n. 244/2007, art. 1, comma 360, è stata prevista l'istituzione di 108 Direzioni provinciali che, nell'arco del biennio 2009-2010, hanno assorbito la competenza di 386 uffici locali, cui sono subentrate.

Un quadro degli effetti della riorganizzazione è rappresentato nella tabella che segue nella quale viene riportato il raffronto dell'assetto organizzativo a partire dal 2008.

RAFFRONTO DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO DELL'AGENZIA AL 31/12/2010 CON LA SITUAZIONE NEL 2008 E 2009

31-dic-08	31-dic-09 (*)	31-dic-10
LIVELLO CENTRALE	**LIVELLO CENTRALE**	**LIVELLO CENTRALE(**)**
DIREZIONI CENTRALI	**DIREZIONI CENTRALI**	**DIREZIONI CENTRALI**
DC Accertamento	DC Accertamento	DC Accertamento
DC Servizi al contribuente	DC Servizi al contribuente	DC Servizi al contribuente
DC Normativa e Contenzioso	DC Normativa	DC Normativa
	DC Centrale Affari Legali e Contenzioso	DC Centrale Affari Legali e Contenzioso
DC Amministrazione	DC Amministrazione, Pianificazione e Controllo	DC Amministrazione, Pianificazione e Controllo
DC Personale	DC Personale	DC Personale
DC Audit e Sicurezza	DC Audit e Sicurezza	DC Audit e Sicurezza
Ufficio Direttore Agenzia	Ufficio Direttore Agenzia	Ufficio Direttore Agenzia
Ufficio Studi	Ufficio Studi	Ufficio Studi
Ufficio Stampa	Ufficio Stampa	Settore comunicazione
Ufficio Pianificazione e Controllo		

LIVELLO REGIONALE	LIVELLO REGIONALE	LIVELLO REGIONALE (***)
19 Direzioni Regionali	19 Direzioni Regionali	19 Direzioni Regionali
2 Direzioni provinciali (Trento e Bolzano)	2 Direzioni provinciali (Trento e Bolzano)	2 Direzioni provinciali (Trento e Bolzano)
LIVELLO TERRITORIALE (OPERATIVO)	**LIVELLO TERRITORIALE (OPERATIVO)**	**LIVELLO TERRITORIALE (OPERATIVO) (****)**
386 uffici locali	*in corso l'attivazione delle direzioni provinciali*	108 Direzioni provinciali
7 centri assistenza multicanale	7 centri assistenza multicanale	7 centri assistenza multicanale
2 centri operativi	2 centri operativi	2 centri operativi

(*) La Direzione Centrale Amministrazione ha assorbito l'Ufficio Pianificazione e Controllo dal 1° maggio 2009, assumendo la nuova denominazione; la Direzione Centrale Normativa e Contenzioso è stata sdoppiata con decorrenza 9 novembre 2009
(**) Il settore Comunicazione è stato istituito con decorrenza 1° aprile 2010 (ha assorbito l'Ufficio Stampa)
(***) La DR Valle d'Aosta e le DP Trento e Bolzano svolgono anche le funzioni operative altrove demandate al livello territoriale; non sono comprese nel numero di 108
(****) Le 108 Direzioni provinciali sono state attivate nel biennio 2009-2010 in sostituzione degli uffici locali. Permangono gli uffici territoriali dipendenti dalla direzioni provinciali.

Con riferimento alle misure di riduzione degli assetti organizzativi e degli interventi di razionalizzazione, anche alla luce della legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del DL 30 dicembre 2009, n. 194, l'art. 74, comma 1, del DL n. 112/2008 aveva imposto alle pubbliche amministrazioni di ridurre almeno del 15 per cento gli uffici dirigenziali di livello non generale e del 20 per cento gli uffici dirigenziali di livello generale, con conseguente revisione della relativa dotazione organica. Relativamente alla riduzione delle posizioni dirigenziali generali la riduzione del 20 per cento equivaleva, per l'Agenzia delle Entrate, a sette posizioni (su 37 attive) Con delibere del Comitato di gestione del 31 ottobre 2008 e del 18 dicembre 2008, sono stati modificati gli articoli 3 e 4 del Regolamento di Amministrazione, che disciplinano le strutture di vertice centrali e regionali. La modifica ha previsto una riduzione di quattro posizioni di vertice centrali e di tre posizioni di vertice nelle regioni[12].

Per le posizioni dirigenziali non generali la riduzione del 15 per cento equivaleva a 203 posizioni (su 1.349 all'epoca attive). Sono, pertanto, state ridotte 10 posizioni dirigenziali al centro, 106 nelle regioni e 87 presso gli uffici locali. Le 116 posizioni centrali e regionali sono state soppresse con decorrenza dal 2 febbraio 2009.

La revisione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale ha consentito una consistente riduzione che è passato da 43.401 a 37.960 unità assicurando così la riduzione del 10% della spesa complessiva prevista dalla norma.

5.3.2. Le altre agenzie fiscali

L'Agenzia delle dogane svolge un'attività fiscale ed economica sia per la particolare funzione di organismo tecnico che contribuisce all'attuazione della politica economica e commerciale del Paese.

L'Agenzia, istituzionalmente impegnata ad assicurare la regolarità degli scambi internazionali ed il rispetto delle regole di mercato, ha ormai consolidato il proprio ruolo nodale nella catena logistica internazionale con l'obiettivo di contribuire a realizzare una filiera "virtuosa" dei traffici commerciali.

A tal fine essa dedica le proprie risorse sia in attività di natura tributaria e fiscale sia nel delicato settore extratributario, per concorrere alla sicurezza dei cittadini e dell'ambiente e contribuire alla lotta alla contraffazione, al contrasto della criminalità organizzata transfrontaliera, del traffico di droga, del riciclaggio di denaro e del terrorismo.

[12] Dal 1° gennaio 2009, alla Direzione regionale del Molise e alle Direzioni provinciali di Trento e Bolzano sono stati preposti dirigenti di seconda fascia. Le strutture continuano ad essere, funzionalmente, strutture di vertice, ma la posizione dei rispettivi direttori è stata organicamente inquadrata nella seconda fascia e la loro titolarità non rileva ai fini del passaggio alla prima fascia retributiva della qualifica dirigenziale.

In particolare, l'Agenzia delle Dogane, nel contesto dell'unione doganale che caratterizza i 27 Paesi dell'Unione Europea, concorre nella collaborazione con le amministrazioni doganali degli altri Stati membri per assicurare l'uniforme applicazione del diritto comunitario su tutto il territorio del mercato interno a presidio della legalità ed a tutela del commercio legittimo.

All'Agenzia del demanio è attribuito il compito di amministrare i beni immobiliari dello Stato razionalizzandone e valorizzandone l'uso, anche attraverso la loro gestione economica ed è, altresì, attribuita la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata[13]. L'Agenzia è articolata in otto Direzioni centrali e sedici filiali regionali.

Con particolare riferimento ai beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, assegnati in uso governativo alle Amministrazioni statali e pubbliche, si fa presente che l'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 85 del 2010, esclude dal trasferimento gli immobili in uso per comprovate ed effettive attività istituzionali, alle Amministrazioni dello Stato, agli Enti pubblici destinatari di immobili dello Stato in uso governativo e alle Agenzie di cui al d.lgs. n. 300/1999, ponendo a carico dei medesimi l'onere di comunicare all'Agenzia del Demanio entro 90 giorni dall'entrata in vigore del citato decreto legislativo, la lista dei beni di cui richiedono l'esclusione. In relazione a tali beni, stante la stringente tempistica, l'Agenzia del Demanio, al fine di agevolare le attività delle Amministrazioni, ha reso accessibile un apposito portale informatico dedicato alla raccolta delle informazioni richieste. L'Agenzia ha quindi provveduto a redigere, sulla base delle informazioni fornite dalle Amministrazioni dello Stato, un primo elenco di immobili esclusi dalle procedure di trasferimento, che è stato trasmesso in data 26 ottobre 2010 all'Ufficio del Coordinamento legislativo-finanze del Ministero dell'economia e delle Finanze e al Ministero per la semplificazione normativa ai fini dell'acquisizione del prescritto parere da parte della Conferenza unificata. Tale elenco non può considerarsi esaustivo dal momento che non tutte le Amministrazioni hanno completato le attività di segnalazione dei beni da escludere dal trasferimento. A seguito dei rilievi formulati dalla Conferenza Unificata nel corso della seduta del 18 novembre 2010, l'Agenzia del Demanio ha integrato l'elenco degli immobili con le ulteriori informazioni richieste dalla Conferenza. Successivamente, la Conferenza, nel corso delle sedute del 16/12/2010, del 10/2/2011 e del 3/3/2011 ha tuttavia ulteriormente rinviato la questione relativa al parere sul decreto approvativo dell'elenco predetto.

La *missioni* dell'Agenzia del Territorio è quella di raggiungere un efficiente gestione intergrata delle banche dati catastali, dei servizi di pubblicità immobiliare e dell'osservatorio del mercato immobiliare, di migliorare il livello di efficienza operativa attraverso l'automazione e l'integrazione dei sistemi gestionali, di favorire e gestire il processo di decentramento di funzioni catastali agli enti locali, nonché quella di contribuire al miglioramento dell'efficacia e dell'equità del sistema impositivo, attraverso la definizione di precise regole per la valutazione del patrimonio nazionale, che tengano conto anche della varie realtà economico-territoriali. Al pari delle altre Agenzie, anche l'Agenzia del territorio è configurata come ente pubblico dotato di personalità giuridica e ampia autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. Dal punto di vista organizzativo è strutturata in uffici centrali e periferici (7 Direzioni Centrali, 15 Direzioni Regionali, 103 Uffici provinciali) che consentono una presenza capillare su tutto il territorio nazionale.

5.3.3. Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato svolge attività dirette alla regolazione del gioco pubblico in Italia ed in materia di tabacchi, con un rilievo "per le procedure connesse alla riscossione delle accise". Per quanto attiene agli aspetti organizzativi i Monopoli di Stato sono strutturati sia su base centrale che periferica: l'organizzazione centrale si articola in una Direzione generale e 4 uffici dirigenziali di livello generale: la Direzione per le

[13] L'art. 61 del d.lgs. 300/99 non ha espressamente riconosciuto in capo all'Agenzia del Demanio la qualifica di ente pubblico economico, va detto, però, che la stessa è comunque caratterizzata dallo svolgimento di attività connotate da un'impostazione tipicamente privatistica e, pertanto, assimilabili all'attività d'impresa.

strategie, la Direzione per i giochi, la Direzione per le accise e la Direzione per l'organizzazione e la gestione delle risorse. La struttura organizzativa periferica è riportata nella seguente tabella.

Ufficio regionale	Sede	Sezioni distaccate	Depositi
Piemonte e Val D'Aosta	Torino	Alessandria	
Liguria	Genova		
Lombardia	Milano	Brescia	
Veneto e Trentino-Alto Adige	Venezia	Trento	Adria
Friuli-Venezia Giulia	Trieste	Udine	
Emilia-Romagna	Bologna	Parma	
Toscana e Umbria	Firenze	Perugia	
Marche, Abruzzo e Molise	Ancona	Pescara	
Lazio	Roma		
Campania	Napoli	Salerno	Benevento
Calabria e Basilicata	Cosenza		
Puglia	Bari		
Sicilia	Palermo	Messina	
Sardegna	Cagliari		

Fonte: Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

Come già illustrato all'inizio del presente paragrafo, recenti provvedimenti legislativi hanno preso in esame la situazione di detta Amministrazione, nel quadro del più generale processo di razionalizzazione dell'assetto organizzativo dell'amministrazione economico-finanziaria[14]. In particolare, con l'art. 1-*ter* del DL 25 marzo 2010, n. 40, così come modificato dalla legge di conversione 22 maggio 2010, n. 73, è stato previsto il trasferimento a domanda all'Amministrazione medesima anche in soprannumero, con riassorbimento al momento della cessazione dal servizio, del personale delle direzioni territoriali dell'economia e delle finanze che vengono contestualmente soppresse, con conseguente riduzione delle dotazioni organiche. Pertanto, l'AAMS ha assorbito al suo interno il personale proveniente dalle soppresse Direzioni territoriali con decorrenza dal 1 marzo 2011 pari a circa 1.400 unità di personale transitate nei ruoli dell'Amministrazione.

Tale politica di razionalizzazione dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione economico-finanziaria è stata facilitata dalla possibilità di trasferire il personale in esubero alla citata AAMS con la giustificazione di volerla potenziare in vista della sua trasformazione in Agenzia fiscale.

Inoltre, il citato art. 1-*ter* DL n. 40/2010 ha escluso i Monopoli dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 74 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in virtù del quale l'Amministrazione non dovrà procedere al ridimensionamento degli assetti organizzativi ed alla conseguente riduzione delle dotazioni organiche. Con riferimento, poi, alle dotazioni finanziarie che il Ministero dell'economia e delle finanze trasferisce all'AAMS si riporta la seguente tabella che fa riferimento al triennio 2008-2010 in termini di competenza.

Capitolo di Spesa		Esercizio	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagamenti
1512	Somme da corrispondere all'amministrazione dei monopoli di Stato relative alle riscossioni in via definitiva correlabili ad attività di controllo fiscale, alle maggiori entrate realizzate con la vendita degli immobili dello Stato ed ai risparmi di spesa per interessi, da destinare alla retribuzione del personale	2008	0,00	4.887.455,00	4.887.455,00	4.887.455,00
		2009	0,00	3.665.591,00	3.665.591,00	0,00
		2010	0,00	145.761.000,00	145.761.000,00	145.761.000,00

[14] Art. 40 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale: "5. Il Ministro dell'economia e delle finanze stabilisce la data a decorrere dalla quale le funzioni svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato secondo l'ordinamento vigente, sono esercitate dall'Agenzia. Da tale data le funzioni cessano di essere esercitate dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, che è soppressa".

1513	Somme da corrispondere al personale dell'Amministrazione dei monopoli di Stato in relazione ad assunzioni a tempo indeterminato da autorizzare in deroga al divieto di assunzione	2008	0,00	627.307,00	0,00	0,00
1514	Rimborso all'Amministrazione dei monopoli di Stato delle spese sostenute per le attività di interesse generale relative al controllo delle imposte sui tabacchi lavorati, alla gestione dei reperti di contrabbando ed alla salvaguardia dell'ecosistema nelle saline dismesse	2008	0,00	0,00	0,00	0,00
		2009	18.850.677,00	18.850.677,00	15.818.208,00	15.818.208,00
		2010	12.725.218,00	12.713.977,00	12.713.977,00	12.713.977,00
1515	Somma da corrispondere all'Amministrazione dei monopoli di Stato per i compensi relativi agli incarichi dei dirigenti di prima e seconda fascia, ivi compresi gli oneri riflessi	2008	14.274.789,00	14.020.942,26	14.020.942,26	14.020.942,26
		2009	0,00	120.596,00	120.596,00	120.596,00
1516	Somma da corrispondere all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per il conferimento di due incarichi di livello dirigenziale, nonchè fino a due incarichi di livello dirigenziale generale a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale	2009	0,00	117.502,00	117.502,00	117.502,00
		2010	0,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
1517	Rimborso all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato delle spese connesse all'espletamento dei compiti in materia di apparecchi da intrattenimento e divertimento	2008	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
		2009	10.000.000,00	10.000.000,00	8.391.320,91	8.391.320,91
		2010	6.750.536,00	6.744.573,00	6.744.573,00	6.744.573,00
1518	Somma da corrispondere all'Amministrazione dei monopoli di Stato per stipendi e buoni relativi al biennio economico del CCNL	2008	7.572.560,00	7.437.898,17	7.437.898,17	7.437.898,17
		2009	0,00	5.116.942,00	0,00	0,00
1519	Somma da corrispondere all'Amministrazione dei monopoli di Stato per il pagamento all'Agenzia del demanio dei canoni di affitto per gli immobili in uso, conferiti o trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare.	2010	0,00	1.927.515,00	1.927.515,00	1.927.515,00
1520	Somma da assegnare all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per la riassegnazione di entrate derivanti dalle somme riscosse a titolo di sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 110, comma 9, del T.U.L.P.S.	2008	0,00	161.936,00	161.936,00	0,00
		2009	0,00	2.478.084,00	2.478.084,00	2.478.084,00
		2010	0,00	2.132.736,00	2.132.736,00	2.132.736,00
1634	Assegnazioni all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per la gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato	2008	0,00	1.770.283,00	1.770.283,00	0,00
		2009	4.400.000.000,00	4.400.000.000,00	3.601.876.953,56	3.601.876.953,56
		2010	4.500.000.000,00	4.900.000.000,00	4.132.889.600,47	4.132.889.600,47
3556	Somme occorrenti per il versamento agli aventi diritto dei proventi relativi al contenzioso monopoli già introitati a titolo non definitivo	2009	5.086.500.000,00	4.310.500.000,00	4.310.500.000,00	3.626.656.437,68
7418	Somme da corrispondere all'Amministrazione dei monopoli di Stato relative a riscossioni in via definitiva correlabili ad attività di controllo fiscale, alle maggiori entrate realizzate con la vendita degli immobili dello stato ed ai risparmi di spesa per interessi, da destinare al potenziamento dell'amministrazione economica e finanziaria	2008	0,00	0,00	0,00	0,00
		2010	0,00	12.712,00	12.711,52	12.711,52

Dall'esame del quadro finanziario soprastante si evidenzia che la quasi totalità dello stanziamento grava sul capitolo 1634 che concerne la gestione del servizio del gioco e del lotto automatizzato. Complessivamente per il 2010 i trasferimenti all'AAMS si sono ridotti come riportato nella seguente tabella redatta in termini di competenza. Infatti, gli stanziamenti definitivi rispetto all'anno 2009 risultano in decremento del 9,1 per cento. L'importo stanziato è stato completamente impegnato e pagato fino all'84,7 per cento.

Esercizio finanziario	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza
2008	4.433.850.677,00	4.447.259.738,00	3.638.751.294,47	3.638.572.617,47
2009	4.523.337.754,00	4.932.173.195,00	4.165.062.794,99	4.161.397.203,99
2010	5.113.134.349,00	4.484.590.659,43	4.484.590.659,43	3.798.814.878,11

Da ultimo va segnalato il capitolo 7783 "Somma da versare all'entrata del Bilancio dello Stato per i crediti d'imposta fruiti dagli esercenti attività di rivendita di generi di monopolio" che ha uno stanziamento per l'anno 2010 pari a circa 3,8 milioni di euro.

5.4. Andamenti e risultati finanziari contabili per categorie di spesa

La più elevata entità degli impegni totali si riscontra per la categoria "*Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche*", pari al 73,1 per cento del totale degli impegni assunti nell'ambito del Ministero.

Elevato risulta l'accumulo di economie per le categorie *Redditi da lavoro dipendente* (3,6 miliardi), che evidenzia una percentuale del 73,2 per cento di impegni totali si massa impegnabile, e "*Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche*" (2,9 miliardi).

Nel complesso, tre Centri di Responsabilità - Dipartimenti del tesoro e delle finanze e Guardia di finanza - hanno gestito circa il 92 per cento delle spese per consumi intermedi, che raggiungono nel complesso i 2,9 miliardi di impegni su una massa impegnabile di 3,4 miliardi che si riduce nel 2010 rispetto al 2009 di 10,5 punti percentuali.

Un'analisi del contenuto degli oneri per consumi intermedi mostra che buona parte di essi concerne, più propriamente, l'intero apparato statale. Trattasi di spese sostenute anche per conto delle altre amministrazioni e per taluni servizi legati al sistema della fiscalità e alla gestione del debito pubblico. Tipico esempio sono, rispettivamente, gli oneri per le convenzioni Consip e per aggi e spese di riscossione delle entrate.

La tavola che segue dà conto della dimensione e dell'evoluzione del fenomeno nel periodo 2007-2010, con l'avvertenza che gli andamenti sono influenzati dallo smaltimento dei debiti pregressi, particolarmente significativo nel 2010:

SPESE IMPEGNATE PER CONSUMI INTERMEDI

(in milioni)

	2007		2008		2009		2010	
	V.A.	% sul totale	V.A.	% sul totale	V.A.	% sul totale	V.A.	% sul totale
Funzionamento	**778,4**	**29,6**	**785,4**	**25,6**	**809,0**	**24,3**	**621,4**	**27,1**
Servizi finali	**1.191,9**	**45,4**	**1.339,2**	**43,6**	**1.172,9**	**35,2**	**1.263,4**	**55,2**
- Aggi di riscossione	*450,2*	*17,1*	*512,7*	*16,7*	*48,3*	1,4	*184,4*	8,0
- Commissioni coll. titoli del debito	*511,8*	*19,5*	*587,3*	*19,1*	*836,7*	25,1	*759,0*	33,1
- Centri di assistenza fiscale	*230,0*	*8,8*	*239,2*	*7,8*	*287,9*	8,7	*320,0*	14,0
Beni e servizi per lo Stato	**655,0**	**24,9**	**944,4**	**30,8**	**1.350,6**	**40,5**	**1.106,0**	**48,3**
- Sicurezza della Repubblica	*390,5*	*14,9*	*409,8*	*13,4*	*675,1*	20,3	*657,7*	28,7
- S.S.P.A. e Formez	*33,4*	*1,3*	*33,3*	*1,1*	*34,2*	1,0	*36,10*	1,6
- Poligrafico e monetazione	*137,8*	*5,2*	*400,8*	*13,1*	*536,5*	16,1	*307,0*	13,4
- Convenz. CONSIP	*39,9*	*1,5*	*42,2*	*1,4*	*42,9*	1,3	*41,3*	1,8
-Tesoreria, valute etc	*53,4*	*2*	*58,5*	*1,9*	*61,9*	1,8	*63,9*	2,8
TOTALE	**2.625,3**	**100,0**	**3.069,0**	**100,0**	**3.332,5**	**100,0**	**2.290,8**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti conforme a metodologie MEF

Gli oneri diretti di funzionamento del dicastero, in flessione in valore assoluto nel quadriennio, mostrano un incremento rispetto al 2009 in termini di incidenza percentuale sul totale. Crescono, rispetto al 2009, in termini di incidenza sul totale sia gli impegni relativi alle spese finali sia quelli relativi all'acquisto di servizi finali, che passano dal 47,6 al 35,2 del totale.

5.5. Fenomeni gestionali di particolare interesse

Si evidenziano di seguito taluni fenomeni gestionali di particolare interesse che hanno riguardato i riconoscimenti di debito, gli oneri pregressi e i capitoli fondo.

5.5.1. In merito ai riconoscimenti di debito relativi all'acquisizione di beni e servizi riguardanti il Dipartimento del Tesoro, il Dipartimento AA. GG. e la Guardia di Finanza, pervenuti nell'esercizio 2010 si riportano i seguenti provvedimenti:

CDRo	Capitolo	Importo
Dipartimento AA.GG.	1305/01 "Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo"	97.932,55
Dipartimento AA.GG.	1248/16 "Spese per acquisto di cancelleria, di stampati speciali e beni di consumo per il funzionamento degli uffici"	4.058,40
Dipartimento del Tesoro	1398/07 "Spese per l'attuazione di corsi per il personale – partecipazione alle spese per corsi indetti da enti, istituti e amministrazioni varie"	132,00
Dipartimento del Tesoro	1412/07 "Spese per l'attuazione di corsi per il personale – partecipazione alle spese per corsi indetti da enti, istituti e amministrazioni varie"	858,00
Guardia di Finanza	4276/04 "Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo"	10.800,00
Guardia di Finanza	4230/13 "Fitto di locali ed oneri accessori"	1.363.026,63
Guardia di Finanza	4264/13 "Fitto di locali ed oneri accessori"	97.979,06
Guardia di Finanza	7827/01 "Spese per lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informativo"	305.214,20
	TOTALE	**1.880.000,84**

Fonte: Elaborazione Cdc su dati dell'Ufficio centrale di Bilancio MEF

Il dato complessivo 2010, relativo ai riconoscimenti di debito, risulta essere in diminuzione rispetto a quello del 2009 (5.045.324,47 euro) del 62,73 per cento.

5.5.2. Per quanto, invece, concerne gli oneri pregressi riferiti a fitti ed utenze varie la situazione, che appare comunque rilevante in particolare per determinate tipologie di spesa quali il pagamento di canoni d'acqua, per il 2010 è stata la seguente:

CdR	Capitolo	Importo
Dipartimento del Tesoro	1412/19 "Spese per il pagamento dei canoni di fonia mobile e traffico dati"	25.552,15
Ragioneria generale dello Stato	2643/20 "Spese per il pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, ecc."	1.024,41
Guardia di Finanza	4230/13 "Fitto di locali ed oneri accessori"	3.529.239,12
Guardia di Finanza	4230/18 "Canoni d'acqua e spese per provvista di acqua potabile. Spese per trasporto viveri ed oggetti vari, ecc."	4.528.016,85
Guardia di Finanza	4230/19 "Combustibili ed energia elettrica per riscaldamento, per funzionamento cucine, ecc."	1.950.675,44
Guardia di Finanza	4258/01 "Tasse e contributi per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani"	2.658.421,57
Guardia di Finanza	4264/13 "Fitto di locali ed oneri accessori"	2.220.316,36
Guardia di Finanza	4264/18 "Canoni d'acqua e spese per provvista di acqua potabile. Spese per trasporto viveri ed oggetti vari, ecc."	3.215.681,01
Guardia di Finanza	4264/19 "Combustibili ed energia elettrica per riscaldamento, per funzionamento cucine, ecc."	851.129,61
Guardia di Finanza	4269/01 "Tasse e contributi per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti urbani"	1.182.274,74
Guardia di Finanza	4276/04 "Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo"	10.800,00
Guardia di Finanza	4279/04 "Spese per il servizio telecomunicazioni ivi comprese quelle relative all'acquisto di mezzi di investigazione"	260.900,58
Guardia di Finanza	4315/04 "Spese per il servizio telecomunicazioni ivi comprese quelle relative all'acquisto di mezzi di investigazione"	1.437.178,85
Guardia di Finanza	7827/01 "Spese per lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informativo"	305.214,20
	TOTALE	**22.176.424,89**

Fonte: Elaborazione Cdc su dati dell'Ufficio centrale di Bilancio MEF

5.5.3. Con riferimento, poi, ai cd. "capitoli fondo" che comportano trasferimento di risorse alle Amministrazioni pari allo stanziamento mediante versamenti sul c/c di tesoreria, per essere poi impiegati dalle varie Amministrazioni nella loro autonomia finanziaria, la situazione è la seguente:

Capitolo	Denominazione	Stanziamenti definitivi
2115	Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri	613.352.004,01
2160	Fondo occorrente per il funzionamento della Corte dei Conti	300.190.755,00
2170	Fondo occorrente per il funzionamento del Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali	207.528.252,99
2182	Fondo occorrente per il funzionamento del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana	1.876.489,00
2183	Fondo occorrente per gli interventi del Dipartimento Editoria	342.504.000,00
2184	Fondo occorrente per gli interventi del Dipartimento della Protezione Civile	34.084.619,01
2185	Fondo occorrente per gli interventi del Servizio Civile Nazionale	168.959.147,00
	TOTALE	**1.668.495.267,01**
Fondi intestati alla Guardi di Finanza		
4299	Fondo per il miglioramento del livello di efficienza nello svolgimento dei compiti attribuiti al Corpo della Guardia di Finanza ed in particolare alla lotta all'evasione ed elusione fiscale, all'economia sommersa e alle frodi fiscali	60.580.484,00
4287	Fondo necessario al pagamento dell'accisa sui prodotti energetici	5.956.830,00
4261	Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi ai servizi del Corpo della Guardia di Finanza	5.141.239,00
4272	Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi ai servizi del Corpo della Guardia di Finanza	2.885.676,00
	TOTALE	**74.564.229,00**

Fonte: Elaborazione Cdc su dati dell'Ufficio centrale di Bilancio MEF

Si precisa, che il fondo relativo al capitolo 4299, di parte corrente, è destinato, ai sensi dell'articolo 1, comma 350, della legge n. 244 del 2007, alle esigenze di funzionamento del Corpo della Guardia di finanza con particolare riguardo alle spese per prestazioni di lavoro straordinario, indennità di missione, acquisto di carburante e manutenzione di autoveicoli, mentre il fondo di cui al cap. 4287, sempre di parte corrente, è destinato, ai sensi dell'articolo 1, comma 182, della medesima legge, al pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dal Corpo della Guardia di Finanza per gli usi consentiti.

Gli altri due capitoli, 4261 e 4272, sono invece destinati, ai sensi dell'articolo 9, commi 4 e 5, della legge n. 831 del 1996, a sopperire ad eventuali insufficienze tassativamente indicate ed approvate nella tabella allegata allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2010 con legge di bilancio 2010 (art. 21, della legge n. 192 del 2009). L'utilizzo dei suddetti fondi avviene a seguito di richiesta dell'Amministrazione, ed attraverso il prelevamento dal fondo e l'iscrizione in aumento delle autorizzazioni di competenza e cassa dei capitoli interessati.

5.5.4. Per quanto riguarda il fenomeno delle eccedenze, che impattano sul bilancio del Ministero per un importo complessivo di 17.261.722,91 euro (di cui 15.824.295,45 euro in conto competenza e 1.437.427,46 euro in conto residui), esse sono imputabili alla gestione della spesa riguardante gli stipendi al personale dipendente e i contributi sociali a carico del datore di lavoro (capitoli 1230 e 1237) per un importo di 6,63 milioni di euro. L'Amministrazione è intervenuta con l'emissione di un apposito decreto ministeriale (DMT) al fine di apportare una variazione compensativa tale da coprire l'eccedenza ed al fine di evitare il formarsi di economie su altri capitoli. Altra anomalia riscontratasi è quella relativa a un'eccedenza di pagato in conto residui a carico del cap. 2214 (Interessi sui buoni del tesoro poliennali e su operazioni finanziarie effettuate sui buoni medesimi). Tale situazione, scaturita dall'applicazione della legge n. 246 del 2002, che ha ridotto il termine di conservazione dei residui del suddetto capitolo da 5 a 2 anni, ha avuto come conseguenza, alla chiusura dell'esercizio finanziario, un disallineamento delle

somme, in quanto le somme pagate dalla Banca d'Italia non coincidevano con le somme impegnate dal Dipartimento del tesoro. Rilevante, altresì, appare l'eccedenza verificatasi sul capitolo 3552 "Spese per i compensi ai componenti delle Commissioni tributarie" di circa 4,64 milioni di euro, determinata da un insufficiente stanziamento del capitolo e generata dal ruolo di spesa fissa per il pagamento dei compensi ai Giudici tributari. Tale situazione, che si è verificata anche nel precedente biennio è causata da un'insufficiente stanziamento iniziale in bilancio. Lo stesso stanziamento non viene, poi, integrato, né nel corso dell'esercizio, né in fase assestamento. Pertanto, la dotazione del capitolo, non integrata da fondi sufficienti non consente il pagamento dei predetti compensi. Anche sul capitolo 4230, "Fitto di locali ed oneri accessori", si è verificata una eccedenza di pagato sia in conto competenza che in conto residui per 5,91 milioni di euro, di cui 4,49 milioni in conto competenza e 1,42 in conto residui. La motivazione è da attribuirsi esclusivamente all'erronea imputazione proporzionale della spesa relativa alle missioni n. 29.3 "Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali" (sulla quale insiste il capitolo 4230/13) e n. 7.5 "Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica".

5.5.5. Come si evince dalle tabelle che seguono, consistente risulta il dato di consuntivo relativo all'accumulo di residui sia per quanto rileva ai fini dei residui di stanziamento di lettera f) che dei residui passivi di lettera c)[15].

---

[15] I capitoli che presentano un ricorrente accumulo sui residui di stanziamento lettera f) di competenza del Dipartimento del Tesoro sono i seguenti: 1501 – Somma da corrispondere alle concessionarie dei servizi di telecomunicazioni a titolo di rimborso delle agevolazioni tariffarie per le imprese editrici ivi comprese le somme afferenti agli anni pregressi, 1502 – Somma da erogare alle Poste italiane spa per i servizi offerti in convenzione allo stato, inclusi i rimborsi editoriali e quelli connessi con il servizio universale nel settore dei recapiti postali ivi compresi gli importi afferenti agli anni pregressi, 1524 – Somma da corrispondere a Fintecna S.p.A. per la convenzione connessa agli interventi di ricostruzione e riparazione delle abitazioni private danneggiate o distrutte dagli eventi sismici della Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009, 1581 – Contributo da corrispondere al fondo di previdenza costituito presso l'INPS in relazione agli squilibri gestionali derivanti dall'erogazione dei trattamenti previdenziali spettanti agli ex dipendenti degli enti portuali di Genova e Trieste, 1620 – Somma da rimborsare all'Istituto postelegrafonici per il trattamento di quiescenza del personale dipendente dalle Poste italiane S.p.A., 1687 – Contributi da corrispondere agli istituti previdenziali per la ricongiunzione delle posizioni pregresse per il personale degli enti disciolti, 1870 – Somme da erogare all'Anas a titolo di corrispettivi dovuti per le attività ed i servizi resi, disciplinati dal contratto di programma, 1890 – Somma da erogare all'ENAV S.p.A. per il pagamento dei servizi reso in condizioni di non remunerazione diretta dei costi in applicazione del contratto di servizio, 2135 – Somma da corrispondere alle Poste italiane s.p.a. per lo svolgimento dei servizi di tesoreria per conto dello stato nonché per la movimentazione, tra le sezioni di tesoreria egli uffici postali connessi con tale servizio, 2156 – Intervento contributivo per i fondi gestori di previdenza complementare dei pubblici dipendenti, 7060 – Concorso nel pagamento delle annualità di ammortamento dei mutui contratti dai comuni, dai consorzi pubblici per i servizi di trasporto e dalle società a prevalente capitale pubblico con la cassa depositi e prestiti, per la realizzazione degli interventi relativi a linee metropolitane anche con sistemi innovativi e a parcheggi, 7111 – Somma da erogare alle Poste italiane S.p.A. per l'ammortamento complessivo o in conto capitale delle anticipazioni concesse dalla cassa depositi e prestiti per il finanziamento di interventi di potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi, 7122 - Contributi in conto impianti da corrispondere all'impresa ferrovie dello stato spa per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie, 7123 – Contributi in conto impianti da corrispondere all'impresa ferrovie dello stato spa per la realizzazione di opere specifiche, 7218 – Oneri per capitale ed interessi per l'ammortamento dei mutui contratti dalle regioni per gli investimenti nel settore del trasporto pubblico locale, 7328 – Annualità quindicennali per la contrazione dei mutui e di altre operazioni finanziarie per interventi relativi al patrimonio idrico nazionale da parte di: consorzio ovest Sesia-Baraggia; sistema Canale Cavour vercellese; Canale emiliano-romagnolo; Ente irriguo umbro-toscano; complessi irrigui della Campania centrale e piana del sele; ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria; consorzio sesia; consorzio bacchiglione in Puglia, Lucania ed Irpinia; sistema Lentini, Simeto e Ogliastro; consorzio di bonifica dell'Oristanese; consorzio bacini del Trebbia e del Tidone, 7411 – Fondo di solidarietà nazionale-interventi indennizzatori, 7449 – Somme da assegnare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le spese per la realizzazione di interventi infrastrutturali prioritariamente connessi alla riduzione del rischio sismico e per far fronte ad eventi straordinari nei territori degli enti locali, delle aree metropolitane e delle città d'arte, 7602 – Somme occorrenti per la sottoscrizione del capitale sociale della società costituita per assicurare la salvaguardia della stabilità finanziaria dell'area euro. Di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sono i seguenti: 2700 – Fondo sanitario nazionale, 2735 – Somma da assegnare alle regioni per le opere connesse al rinforzo, all'adeguamento e all'usura delle infrastrutture stradali, 2760 – Rimborso alle regioni dei minori introiti realizzati

RESIDUI DI STANZIAMENTO LETTERA F)
(capitoli con ricorrente accumulo)

2010	% su 2009	% su 2008	2009	2008
1.893.382.872,57	772,09	1.197,03	217.108.919,12	145.978.759,58

RESIDUI PASSIVI lettera c) – Anni 2008-2010
(capitoli con ricorrente accumulo)

Esercizio	Stanziamento definitivo	Pagato	Economie	Residui finali lett. c)	% Residui su Stanziato
2008	81.234.008.330,00	68.401.531.482,27	280.272.236,10	12.137.133.980,63	14,94
2009	79.561.523.564,00	60.593.526.221,87	86.799.641,54	18.571.349.164,71	23,34
2010	82.917.161.492,00	61.375.243.219,04	19.714.208,32	21.491.208.135,64	25,92

Fonte: Elaborazione Cdc su dati dell'Ufficio centrale di Bilancio MEF

Sulla reiscrizione in bilancio dei residui perenti si sottolinea che nel corso del 2010, non è stato dato seguito alle richieste delle Amministrazioni statali per un ammontare pari a circa 9,18 miliardi di euro. L'Ufficio centrale di bilancio ha fatto presente, in proposito, che la situazione è da attribuirsi, in parte, alla complessa procedura di reiscrizione che prevede, tra l'altro, tempi, a giudizio dell'Amministrazione, eccessivamente ristretti per l'evasione delle richieste.

5.5.6. Va qui segnalato il fenomeno delle cd. variazioni di bilancio *in limine*. Si tratta di quei provvedimenti amministrativi che variano le disponibilità di bilancio consentendo così alle amministrazioni statali in cui dette disponibilità vengono allocate di disporne per la gestione.

Dalla ricognizione dei provvedimenti del Ministro dell'economia e delle finanze emerge che numerosi sono quelli datati dicembre 2010 (anche 31.12) e che sono continuati a pervenire alla Corte per il controllo fino al 10 febbraio 2011.

Complessivamente le variazioni intervenute nell'arco di tempo 1 dicembre 2010 - 18 marzo 2011 sono state, in termini di competenza, pari a 213.565.692,92.

Risulta, dall'esame dei dati contabili, che il ritardo nella emissione dei decreti di variazione ha concorso a generare economie di bilancio in quanto i dicasteri interessati non hanno poi avuto la possibilità materiale di disporre tempestivamente i decreti di impegno.

Si tratta di una peculiare modalità di governo della spesa da parte del Ministero dell'economia sulla quale tuttavia occorrerebbe una maggiore trasparenza per comprendere se la tardività con le quali vengono disposte le variazioni sia imputabile direttamente alle

---

dalle stesse per effetto della riduzione degli importi delle tasse automobilistiche, 2767 – Rimborsi alle regioni del minor gettito IRAP connesso all'esclusione della relativa base imponibile dei crediti d'imposta agli autotrasportatori per l'accisa sul gasolio, 2790- Devoluzione alle regioni a statuto speciale del gettito di entrate erariali alle stesse spettanti in quota fissa, 2796 – Somma da versare alla Regione Sardegna a compensazione della perdita di gettito subita in conseguenza dell'abolizione della tassa sulle concessioni governative, 2820 – Somma da assegnare alle regioni per lo svolgimento delle funzioni conferite ai fini della conservazione e della difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale, 2823 – Rimborso alle regioni interessate egli oneri pregressi derivanti dalla immissione in ruoli speciali ad esaurimento del personale assunto in relazione ai terremoti verificatisi tra il 1968 ed il 1984, 2862 – Somme da erogare alle regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'iva, 2864 – Rimborso alle regioni degli oneri sostenuti per assicurare la vendita di carburanti a prezzo ridotto nelle zone di confine, 3044 – Somma da utilizzare per il sostegno all'istruzione attraverso il finanziamento alle regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano per l'assegnazione di borse di studio ovvero attraverso la fruizione della borsa di studio mediante detrazione di imposta per una somma equivalente, 7464 – Somma da erogare per interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica, 7513 – Contributo alla Regione Friuli - Venezia Giulia per la tutela della minoranza linguistica slovena. Di competenza della Guardia di finanza sono i seguenti: 7822 – Spese per la realizzazione di un programma per la costruzione, l'ammodernamento e l'acquisto di immobili destinati a caserma ed alloggi di servizio, nonchè per lo svolgimento delle relative attività di gestione, 7825 – Spese per la realizzazione di un programma per la costruzione, l'ammodernamento e l'acquisto di immobili destinati a caserma ed alloggi di servizio, nonchè per lo svolgimento delle relative attività di gestione, 7834 – Contributo quindicennale per il completamento del programma di dotazione infrastrutturale del corpo della Guardia di finanza.

amministrazioni statali ovvero a valutazioni autonome del Tesoro, con conseguenti ritardi nella distribuzione delle risorse finanziarie alle amministrazioni responsabili e la formazione di consistenti economie di bilancio.

5.5.7. Con riferimento alle spese rimodulabili e non, si rappresenta, di seguito, un prospetto che evidenzia la ripartizione tra i vari Centri di responsabilità per il 2010.

Centro di Responsabilità	Rimodulabilità	2010		
		Stanziamento	Variazioni stanz.	Stanziamento
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	non rimodulabile	19.163.375,00	2.836.895,00	22.000.270,00
	rimodulabile	10.114.746,00	-4.596.264,70	5.518.481,30
	totale	**29.278.121,00**	**-1.759.369,70**	**27.518.751,30**
Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	non rimodulabile	2.042.046.156,00	771.740.350,07	2.813.786.506,07
	rimodulabile	185.190.816,00	36.530.129,95	221.720.945,95
	totale	**2.227.236.972,00**	**808.270.480,02**	**3.035.507.452,02**
Dipartimento del tesoro	non rimodulabile	374.437.577.313,00	-32.482.344.354,13	341.955.232.958,87
	rimodulabile	3.950.429.357,00	698.976.566,20	4.649.405.923,20
	totale	**378.388.006.670,00**	**-31.783.367.787,93**	**346.604.638.882,07**
Dipartimento della ragioneria generale dello stato	non rimodulabile	137.503.735.459,00	-11.137.369.462,00	126.366.365.997,00
	rimodulabile	2.532.004.500,00	-65.919.314,02	2.466.085.185,98
	totale	**140.035.739.959,00**	**-11.203.288.776,02**	**128.832.451.182,98**
Dipartimento delle finanze	non rimodulabile	56.323.035.148,00	-262.715.600,16	56.060.319.547,84
	rimodulabile	1.357.999.539,00	1.091.488.525,56	2.449.488.064,56
	totale	**57.681.034.687,00**	**828.772.925,40**	**58.509.807.612,40**
Guardia di finanza	non rimodulabile	3.935.303.663,00	197.009.056,00	4.132.312.719,00
	rimodulabile	224.340.415,00	48.256.311,50	272.596.726,50
	totale	**4.159.644.078,00**	**245.265.367,50**	**4.404.909.445,50**
Avvocatura generale dello Stato	non rimodulabile	119.804.284,00	50.892.977,00	170.697.261,00
	rimodulabile	7.383.167,00	2.878.389,65	10.261.556,65
	totale	**127.187.451,00**	**53.771.366,65**	**180.958.817,65**
Totale	non rimodulabile	**574.380.665.398,00**	**-42.859.950.138,22**	**531.520.715.259,78**
	rimodulabile	**8.267.462.540,00**	**1.807.614.344,14**	**10.075.076.884,14**

Dalla tabella si rileva che la spesa rimodulabile del Ministero incide per l'1,4 per cento sugli stanziamenti iniziali e dell'1,9 per cento sugli stanziamenti definitivi.

5.5.8. I pagamenti in conto sospeso, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 30 del 1997, sono ammontati a euro 1.594.461.257,93, dei quali 1.592.351.713,51 ripianati entro l'anno. Il totale dei pagamenti non ancora ripianati è pari a euro 2.109.544,42. La parziale sistemazione contabile di tali partite finisce per contribuire al fenomeno dell'accumulo dei sospesi di tesoreria, ormai pervenuti, nel complesso, a livelli anomali.

5.5.9. Con riferimento ai residui passivi perenti si riporta, di seguito, il dato complessivo relativo al biennio 2009-2010 suddiviso per Centro di responsabilità.

ANNO 2009

Centro di responsabilità	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Economie di impegno
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	0,00	1.412.385,00	1.374.379,67	1.023.136,66	10.328,70
Dipartimento del tesoro	0,00	811.423.681,00	784.643.472,98	770.121.074,96	0,00
Dipartimento della ragioneria generale dello Stato	0,00	280.649.935,00	280.649.683,07	280.649.683,07	0,00
Dipartimento delle finanze	455.218,00	217.972.135,00	217.516.910,04	207.609.079,07	59.350,84
Guardia di finanza	0,00	337.799,00	337.795,96	117.090,44	0,00
Avvocatura generale dello Stato	0,00	93.568,00	93.565,34	92.279,26	0,00
Servizio per la gestione delle spese residuali	0,00	53.485.028,00	40.247.789,88	37.007.277,32	39.639,42
Totale	**455.218,00**	**1.365.374.531,00**	**1.324.863.596,94**	**1.296.619.620,78**	**109.318,96**

ANNO 2010

Centri di responsabilità	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Economie di impegno
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	0,00	592.921,00	591.938,22	128.571,75	38.782,54
Dipartimento del tesoro	0,00	265.694.766,00	265.629.487,74	255.302.243,86	1.985.241,53
Dipartimento della ragioneria generale dello Stato	0,00	194.181.276,00	194.181.158,29	194.169.471,93	0,00
Dipartimento delle finanze	455.218,00	133.725.860,00	133.270.639,80	132.211.640,31	3.483.980,73
Guardia di finanza	0,00	781.614,00	781.609,83	183.145,36	2.013.049,57
Avvocatura generale dello Stato	0,00	777,00	767,07	767,07	0,00
Servizio per la gestione delle spese residuali	0,00	1.240.556,00	1.240.555,29	1.240.555,29	0,00
Totale	**455.218,00**	**596.217.770,00**	**595.696.156,24**	**583.236.395,57**	**7.521.054,37**

Dall'esame dei dati si evidenzia una consistente diminuzione dello stanziamento definitivo pari al 43,6 per cento rispetto al 2009, mentre è in sensibile aumento le economie di impegno che passano da 109.318,96 a 7.521.054,37. Tali economie sono da imputarsi per la maggior parte (5,5 milioni di euro) ai Centri di responsabilità del Dipartimento delle finanze e della Guardia di finanza.

5.6. Analisi delle entrate extratributarie

Il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, ha istituito un Tavolo tecnico di lavoro "Entrate dello Stato", al fine di migliorare la chiarezza e coerenza delle risultanze contabili del rendiconto, in rapporto ai dati contenuti nelle contabilità. L'obiettivo prefissato è quello di stabilire una corrispondenza univoca dei codici-tributo con i capitoli di bilancio, di allineare i dati SIE con quelli effettivi della riscossione e di una corretta esposizione del grado di esigibilità delle somme rimaste da riscuotere. Il passo successivo è quello di definire un protocollo d'intesa con il quale devono essere stabilite le misure attuative a carico di ciascuna delle amministrazioni interessate (Dipartimento RGS, Agenzia delle Entrate ed Equitalia).

Tra i principi e criteri direttivi previsti dalla delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, contenuta nell'articolo 40 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 (comma 2, lettera d)) si prevede anche la revisione,

per l'entrata, delle unità elementari del bilancio al fine di assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e la ripartizione delle unità promiscue in articoli, in modo da assicurare che la fonte di gettito sia chiaramente e univocamente individuabile.

Una costante criticità in sede di istituzione di nuovi capitoli riguarda le entrate eventuali e diverse delle varie amministrazioni che non trovano una precisa collocazione in altrettanti capitoli esistenti in bilancio. Per alcune fattispecie il fenomeno può presentarsi in maniera ripetitiva e tale da fargli assumere una connotazione ricorrente. Il Ministero ha provveduto ad articolare i capitoli relativi alle entrate eventuali e diverse (capitoli 2319 — ex Finanze e 2368 — ex Tesoro) che, per la loro complessità, appaiono con maggiori criticità.

Nel prospetto che segue sono indicati gli articoli dei citati capitoli, con l'indicazione della natura degli articoli stessi (ricorrente o non ricorrente).

2318	Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero delle finanze	1	versamento di somme varie iscritte a ruolo	Entrate ricorrenti
		2	somme relative a servizi resi dall'amministrazione	Entrate ricorrenti
		3	versamento di somme a favore del bilancio dello Stato	Entrate ricorrenti
		4	somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni	Entrate non ricorrenti
		5	altre entrate di carattere straordinario	Entrate non ricorrenti
2368	Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica	1	restituzioni di retribuzioni e relativi accessori nonchè pensioni e somme corrispondenti a buoni pasto non spettanti	Entrate ricorrenti
		2	interessi a favore dello Stato	Entrate ricorrenti
		3	versamento delle somme relative all'acquisto di modelli per carte di identità	Entrate ricorrenti
		4	versamento di somme varie iscritte a ruolo	Entrate ricorrenti
		5	somme relative a servizi resi dall'amministrazione	Entrate ricorrenti
		6	versamento di somme a favore del bilancio dello Stato	Entrate ricorrenti
		7	somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni	Entrate non ricorrenti
		8	altre entrate di carattere straordinario	Entrate non ricorrenti

In ordine alle entrate extra tributarie, si segnalano i seguenti capitoli che hanno avuto rilevanti scostamenti tra previsioni e versamenti:

- Capitolo 2356 – "Somme correlate alle mancate riassegnazioni di entrata determinate nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili nel 2006, da destinare ad appositi fondi istituiti negli stati di previsione dei ministeri, per le finalità recate da provvedimenti legislativi".

PREV.INIZ.CASSA	PREV.DEF.CASSA	VERSAM.TOTALI	% VAR.PREV.INIZ.	% VAR.PREV.DEF.
440.000.000,00	440.000.000,00	0	-	-

Il capitolo, a fronte di una previsione di 440 milioni di competenza, non ha registrato alcun introito in quanto le entrate si riferiscono a fattispecie che affluiscono ai diversi capitoli d'entrata interessati dalla modifica della normativa delle riassegnazioni, introdotta dai commi da 615 a 617 dell'articolo 2 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), concernenti contenimento della spesa mediante modifica della disciplina delle riassegnazioni di entrate agli stati di previsione della spesa. L'importo è stato sinteticamente iscritto sul predetto capitolo 2356, quando invece avrebbe dovuto essere distribuito sui sopra richiamati capitoli. L'amministrazione ha fatto presente che

nel bilancio 2012 provvederà ad eliminare detto capitolo, iscrivendo le previsioni di entrata sui capitoli per i quali è venuta meno la riassegnazione.

- Capitolo 3519 – "Versamento delle somme prelevate dalla contabilità speciale prevista dall'articolo 8, comma 1, lettera a), secondo periodo, del decreto legge n. 5/2009, convertito dalla legge n. 33/2009".

PREV.INIZ.CASSA	PREV.DEF.CASSA	VERSAM.TOTALI	% VAR.PREV.INIZ.	% VAR.PREV.DEF.
211.000.000,00	211.000.000,00	0	-	-

Il capitolo in esame è stato istituito per accogliere le somme da versare in entrata in base all'articolo 8, comma 1, lettera a), secondo periodo, del DL n. 5/2009. Tali entrate avevano finalità di copertura del provvedimento. Non risultano versamenti sul capitolo.

- Capitolo 3364 – "Versamenti di quota parte degli importi derivanti dall'applicazione dell'aliquota della componente della tariffa elettrica prevista dall'art. 4, comma 1-bis, del DL 314/2003, nonchè di quota parte delle entrate della componente tariffari a a2 sul prezzo dell'energia elettrica".

ART.	PREV. INIZ.CASSA	PREV.DEF.CASSA	VERSAM.TOTALI	% VAR.PREV.INIZ.	% VAR.PREV.DEF.
1	100.000.000,00	100.000.000,00	0	-	-
2	35.000.000,00	35.000.000,00	0	-	-

Le quietanze relative ai versamenti sul capitolo operati nel 2009, sono state effettuate, in ritardo rispetto alla previsione normativa.

- Capitolo 2954 – "Avanzo di gestione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato".

PREV. INIZ. CASSA	PREV.DEF.CASSA	VERSAM.TOTALI	% VAR.PREV.INIZ.	% VAR.PREV.DEF.
0,00	328.775.475,00	328.775.474,99	-	100,00

L'Amministrazione ha rappresentato la difficoltà in fase di previsione di fornire una quantificazione attendibile. L'importo viene successivamente iscritto in sede di provvedimento di assestamento che a fine esercizio quando è noto l'ammontare dell'avanzo realizzato rappresenta previsione definitiva.

- Capitolo 2354 – "Partecipazione dello stato agli utili di gestione dell'istituto di emissione".

PREV.INIZ.CASSA	PREV.DEF.CASSA	VERSAM.TOTALI	% VAR.PREV.INIZ.	% VAR.PREV.DEF.
58.000.000,00	58.000.000,00	1.001.130.308,00	1726,09	1726,09

Il capitolo accoglie gli utili di gestione dell'istituto di emissione che, per loro natura, l'amministrazione ritiene legati ad eventi difficilmente prevedibili; pertanto la quantificazione delle previsioni può non rispondente alle effettive risultanze.

- Capitolo 3383 – "Somme derivanti dal versamento di risorse finanziarie precedentemente preordinate alla concessione di crediti di imposta".

PREV.INIZ.CASSA	PREV.DEF.CASSA	VERSAM.TOTALI	% VAR.PREV.INIZ.	% VAR.PREV.DEF.
263.100.000,00	356.100.000,00	881.100.000,00	334,89	247,43

Il capitolo recepisce le risorse finanziarie precedentemente preordinate alla concessione di crediti di imposta, di cui viene disposto il versamento all'entrata, in base a specifiche disposizioni, per motivi di copertura finanziaria. L'Amministrazione ha riferito che i versamenti non possono essere adeguatamente quantificati nelle previsioni poiché successivamente alla presentazione e all'approvazione del bilancio possono essere emanate disposizioni in tal senso.

- Capitolo 2368 – "Entrate eventuali e diverse del ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica", articolo 1 "Restituzioni di retribuzioni e relativi accessori nonché pensioni e somme corrispondenti a buoni pasto non spettanti" e articolo 2 "Interessi a favore dello Stato".

ART.	PREV.INIZ.CASSA	PREV.DEF.CASSA	VERSAM.TOTALI	% VAR.PREV.INIZ.	% VAR.PREV.DEF.
1	519.000.000,00	519.000.000,00	168.321.247,42	32,43	32,43
2	482.500.000,00	482.500.000,00	3.819.841,44	0,79	0,79

- Capitolo 2319 – "Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero delle finanze", articolo 2 "Somme relative a servizi resi dall'amministrazione" e articolo 3 "Versamento di somme a favore del bilancio dello Stato".

ART.	PREV.INIZ.CASSA	PREV.DEF.CASSA	VERSAM.TOTALI	% VAR.PREV.INIZ.	% VAR.PREV.DEF.
2	40.000.000,00	40.000.000,00	2.938.925,15	7,35	7,35
3	57.000.000,00	57.000.000,00	139.922.301,25	245,48	245,48

Sugli articoli relativi a entrambi i capitoli l'Amministrazione ha rappresentato che le entrate che affluiscono agli articoli suindicati presentano difficoltà di quantificazione, in quanto si riferiscono a situazioni riguardanti eventi occasionali e di conseguenza di difficile quantificazione.

- Capitolo 2368/8 – "Altre entrate di carattere straordinario".

ART.	PREV.INIZ.CASSA	PREV.DEF.CASSA	VERSAM.TOTALI	% VAR.PREV.INIZ.	% VAR.PREV.DEF.
8	150.000.000,00	350.400.000,00	851.172.638,47	567,45	242,91

L'articolo riguarda entrate che hanno la caratteristica della straordinarietà attuate con provvedimenti, per lo più legislativi, che vengono adottati nel corso dell'anno con carattere di urgenza e che risultano di difficile quantificazione in sede di previsione.

- Capitolo 2319/1 - "Versamento di somme varie iscritte a ruolo".

ART.	PREV.INIZ.CASSA	PREV.DEF.CASSA	VERSAM.TOTALI	% VAR.PREV.INIZ.	% VAR.PREV.DEF.
1	3.000.000,00	3.000.000,00	5.788.311,13	192,94	192,94

La previsione dell'articolo viene effettuata analizzando le risultanze di gestione. La variabilità nel tempo degli introiti è a volte causa di previsioni non in linea con gli introiti che vengono realizzati.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

Le 25 missioni allocate nel Ministero sono suddivise in 48 programmi, con 179 obiettivi.

Nell'attuale classificazione funzionale del bilancio, due missioni, con i relativi programmi, interessano, in via pressoché esclusiva, il Ministero dell'economia e delle finanze.

Trattasi delle missioni 29 "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*" e 34 "*Debito pubblico*", che hanno complessivamente riguardato una massa impegnabile di ben 368,3 miliardi, pari al 51,2 per cento delle spese dell'intero bilancio dello Stato.

Relativamente alla missione 34, la Corte ribadisce l'esigenza, già espressa negli scorsi anni, di valutare la possibilità di un riesame dell'attuale classificazione funzionale, intesa da un lato ad escludere da essa il rimborso del debito statale (programma 2), limitando in maniera più appropriata l'allocazione per missioni alle sole spese finali; e dall'altro a collocare in apposito programma della missione 29 "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*" gli oneri per il servizio del debito, in massima parte costituiti da interessi.

La gestione complessiva per missioni e programmi del 2010 evidenzia come il Ministero impegni spese finali per 305,2 miliardi, pari al 55,4 per cento della massa impegnabile del dicastero, estremamente concentrati nelle missioni 29 (65,6 miliardi) e 34-programma 1 (69,6 miliardi). L'operatività della gestione si mantiene su livelli elevati, con incidenze degli impegni generalmente al di sopra del 90 per cento delle disponibilità.

Soltanto nella missione 29 si rinvengono attività tipiche del dicastero, allocate nei 5 programmi che la compongono come si può notare nella tabella che segue.

Programma	Cdr Spese		029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio				
			Residui def. iniziali	Stanziamento iniz. comp.	Stanziamento def. Comp.	Massa Impegnabile	Impegni Totali
Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	3	Dipartimento del tesoro	53.982,0	3.444.378,0	3.492.312,2	3.492.312,2	3.546.294,2
	6	Dipartimento delle finanze	1.059.819.035,1	6.042.938.008,0	6.804.619.506,7	6.804.691.850,2	6.359.376.305,9
	Totale		**1.059.873.017,1**	**6.046.382.386,0**	**6.808.111.818,9**	**6.808.184.162,3**	**6.362.922.600,1**
Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio	3	Dipartimento del tesoro	222.108.829,5	479.112.792,0	551.861.047,4	567.259.509,4	428.003.769,8
	4	Dipartimento della ragioneria generale dello stato	93.739.463,5	2.394.316.213,0	432.306.792,3	433.600.264,2	390.246.095,0
	6	Dipartimento delle finanze	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totale		**315.848.293,0**	**2.873.429.005,0**	**984.167.839,7**	**1.000.859.773,6**	**818.249.864,8**
Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	7	Guardia di finanza	256.452.830,1	2.634.391.802,0	2.783.251.276,5	2.830.959.583,5	2.553.473.196,0
	Totale		**256.452.830,1**	**2.634.391.802,0**	**2.783.251.276,5**	**2.830.959.583,5**	**2.553.473.196,0**
Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	2	Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	1.575.377,8	1.511.500,0	13.511.500,0	13.511.500,0	13.433.024,8
	3	Dipartimento del tesoro	2.105.852.387,1	16.302.395,0	3.949.858.371,9	3.949.896.061,7	3.945.663.673,8
	4	Dipartimento della ragioneria generale dello stato	0,0	757.257,0	643.790,7	643.790,7	643.790,7
	Totale		**2.107.427.764,9**	**18.571.152,0**	**3.964.013.662,7**	**3.964.051.352,5**	**3.959.740.489,3**
Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	3	Dipartimento del tesoro	3.665.591,0	5.109.347.349,0	4.337.204.408,4	4.337.204.408,4	4.337.204.408,4
	6	Dipartimento delle finanze	3.257.389.305,4	48.683.297.837,0	47.738.645.974,7	49.311.219.481,7	47.601.042.318,8
	Totale		**3.261.054.896,4**	**53.792.645.186,0**	**52.075.850.383,1**	**53.648.423.890,1**	**51.938.246.727,3**
		Totale	**7.000.656.801,4**	**65.365.419.531,0**	**66.615.394.980,9**	**68.252.478.762,0**	**65.632.632.877,4**

Tra questi, emerge il programma 5 – Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte, con oltre 53,6 miliardi di massa impegnabile, utilizzati per il 97 per cento, concernenti i rimborsi Iva e imposte dirette, il gioco del lotto e i compensi ai concessionari. A grande distanza, segue il programma 1 – Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità, con circa 7 miliardi di massa impegnabile, utilizzati per il 91,4 per cento, in gran parte riguardanti i contratti di servizio e le convenzioni con le Agenzie fiscali; il programma 4- Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario, con 3,9 miliardi; il programma 3 – Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali, con 2,8 miliardi; il programma 2 – Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio, con circa 1 miliardo.

Il programma 1 della missione 34 concerne gli oneri per il servizio del debito, gli interessi, che raggiungono impegni per 70 miliardi, oltre il 92,6 per cento della massa impegnabile, esponendo economie per 5,5 miliardi, in relazione all'andamento flettente dei tassi. Quanto al programma 2-Rimborsi del debito, si evidenziano rilevanti economie per circa 36,5 miliardi, dimensioni notevolmente superiori a quelle registrate negli ultimi anni. Le cause di formazione di tali economie vanno ricondotte sopratutto a una previsione di bilancio forse eccessivamente prudenziale, in considerazione della particolarità dell'onere, influenzato nel 2009 dall'andamento del mercato finanziario, che ha inciso sull'aleatorietà delle operazioni di concambio e di riacquisto.

Con riferimento alle Missioni nel loro complesso, gli impegni totali rappresentano il 68,6 per cento del totale degli impegni dell'intero bilancio statale.

La variazione registrata nel 2010 rispetto al precedente esercizio 2009 presenta una flessione dello 0,5 per cento in termini di competenza e dello 0,06 per cento in termini cassa.

Le missioni gestite dal Dicastero che presentano incrementi marcati in termini di stanziamenti definitivi di competenza sono. anche in valore assoluto: "Casa e assetto urbanistico" (+137 per cento), "Infrastrutture pubbliche e logistica" (+80,6 per cento) e "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (+29,9 per cento).

In marcata flessione sono le missioni "Diritto alla mobilità" (-39 per cento), "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" (-61,5 per cento), "Ricerca e innovazione" (-41,2 per cento) e "Fondi da ripartire" (-47,4 per cento, in termini assoluti pari a 3,3 miliardi).

In termini quantitativi la prima missione è la n. 34 "*Gestione del debito pubblico*" che, con 258 miliardi, copre il 52,2 per cento degli impegni. Oltre il 98,8 per cento della missione viene gestita dal Dipartimento del tesoro, comprese le spese per il collocamento dei titoli di Stato; la restante parte fa capo al Dipartimento della Ragioneria generale.

La missione n. 3 "*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*" espone impegni per 96,3 miliardi, il 19,5 per cento del totale. Oltre la metà riguarda il programma *"Federalismo"* (60,9 miliardi), in gran parte trasferimenti alle Regioni per compartecipazione al gettito Iva e per l'attuazione del federalismo amministrativo. Rilevanti sono anche i programmi "*Regolazioni contabili e altri trasferimenti alle regioni a statuto speciale"* (28,2 miliardi) e *"Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria"* (6,7 miliardi). Per questa missione il ruolo del dicastero è quello di sottoscrivere accordi con le Regioni e trasferire le risorse, effettuando il monitoraggio sull'andamento della spesa.

Segue la missione n. 29 "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*", con 65,6 miliardi di impegni, pari al 13,2 per cento del totale, concentrati sul programma *"Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte"* (51,9 miliardi), che comprende le poste correttive e compensative delle entrate. Più contenuto è il programma *"Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità"* (6,3 miliardi), in gran parte trasferimenti alle agenzie fiscali.

Altre missioni peculiari sono n. 4 "*Italia in Europa e nel mondo*" (23,1 miliardi), incentrata sul programma *"Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE"*; "*Politiche previdenziali*" (18,2 miliardi), connessa in gran parte ai trasferimenti all'Inpdap per le

gestioni previdenziali statali e, infine, "*Diritto alla mobilità*" (6 miliardi), incentrata sul programma "*Sostegno allo sviluppo del trasporto*".

Per ciò che attiene all'accumulo dei residui, la missione che ne evidenzia un ingente entità la missione n. 3 "Relazione finanziarie con le autonomie territoriali" relativamente al programma Federalismo con 15,3 miliardi di euro, con un incremento dell'82 per cento rispetto ai residui definitivi iniziali. Segue la missione n. 13 "*Diritto alla mobilità*", programma "*Sostegno allo sviluppo del trasporto*" che presenta 4,9 miliardi residui finali con un lieve incremento rispetto al dato relativo ai residui definitivi iniziali.

Sul versante delle economie rilevante è l'importo esposto dalla missione n. 34 "*Debito pubblico*" con un importo complessivo di circa 36,5 miliardi di euro, di cui la parte preponderante è imputabile al programma "*Rimborso del debito statale*".

Anche la missione n. 33 "*Fondi da ripartire*" espone economie rilevanti pari a 4,6 miliardi.

Nell'ambito della missione n. 29 "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*",il programma "*Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte*" presente economie che superano i 2 miliardi di euro. Di entità quasi equivalente è l'entità delle economie rilevabili per la missione n. 4 "*L'Italia in Europa e nel mondo*", programma "*Partecipazione italiana alle poliche di bilancio in ambito UE*".

Come evidenziato nella scorsa Relazione, la pluralità delle finalità gestite dal Ministero dell'economia e delle finanze dovrebbe suggerire una loro più coerente allocazione nei bilanci dei Ministeri competenti per l'attuazione delle politiche di settore.

In particolare, andrebbe approfondita la possibilità di inserire le seguenti missioni nelle strutture amministrative aventi competenza primaria in relazione alle finalità perseguite, fermi restando il ruolo di coordinamento tecnico riconosciuto al dicastero dell'Economia e delle finanze e l'esigenza di preservare la visibilità funzionale delle risorse gestite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri:

- *Ordine pubblico e sicurezza*, limitatamente al programma "Sicurezza democratica" (0,6 miliardi di impegni di competenza nel 2010), alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Soccorso civile* (3 miliardi) alla Presidenza del Consiglio e al Ministero degli interni;
- *Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca* (0,2 miliardi circa) al Ministero delle politiche agricole;
- *Competitività e sviluppo delle imprese* (4,1 miliardi) al Ministero dello sviluppo economico;
- *Diritto alla mobilità* (6 miliardi) e *Infrastrutture pubbliche e logistica* (2,4 miliardi) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- *Comunicazioni* (1,1 miliardi) al Ministero dello sviluppo economico e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Ricerca e innovazione* (0,1 miliardi) al Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica;
- *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente* (57 milioni) al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- *Casa e assetto urbanistico* (313 milioni) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- *Istruzione scolastica* (114 milioni) al Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica;
- *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* (5,6 miliardi) al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Politiche previdenziali* (18,2 miliardi) e *Politiche per il lavoro* (5,5 milioni) al Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- *Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti* (1 miliardo) al Ministero degli interni;

- *Giovani e sport* (0,8 miliardi) e *Turismo* (73 milioni) alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Trattasi, come si vede, di ben 17 missioni, per complessivi 45,5 miliardi di impegni nel 2010, la cui più appropriata allocazione potrebbe contribuire alla razionalizzazione della gestione dei relativi programmi e al miglioramento della significatività dei bilanci.

Nella stessa linea di affinamento della classificazione funzionale e di razionalizzazione della gestione si pone l'esigenza di rivedere l'allocazione di taluni oneri di rilevanti dimensioni affidati alla gestione del dicastero, sui quali la Corte dei conti si è soffermata nelle precedenti relazioni al Parlamento. Trattasi delle spese per le attività di diretta collaborazione e per i servizi strumentali e di supporto, attribuite alla missione "*Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*", invece che alle missioni di pertinenza; dei fondi soggetti a ripartizione amministrativa aventi specifica finalizzazione e invece attribuiti alla missione "*Fondi da ripartire*"; dei trasferimenti finalizzati inseriti nelle "*Relazioni finanziarie con gli enti territoriali*"; degli interessi sul debito, più opportunamente collocabili nelle "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*"; del rimborso delle passività finanziarie, per loro natura non attribuibili funzionalmente in quanto escluse dalle spese finali [16].

Adempimenti di competenza MEF previsti per l'attuazione della legge n. 196 del 2009

Nella direttiva citata, una delle cd. priorità politiche consiste nell'assicurare il supporto tecnico per il completamento della riforma del bilancio e delle regole contabili, approvata con la legge n. 196 del 2009.

Nel Rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, pubblicato in allegato al DEF (invece che in allegato alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica come prevedeva la norma) in considerazione delle intervenute modifiche introdotte dalla legge n. 39 del 2011, si evidenzia anche lo stato di attuazione delle deleghe legislative contenute nella legge n. 196 del 2009.

Gli articoli che interessano le deleghe legislative stabilite dalla legge n. 196 del 2009 sono i seguenti: art. 2 (adeguamento dei sistemi contabili); art. 30, comma 8 (razionalizzazione delle procedure di spesa delle leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente); art. 40 (completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato); art. 42 (passaggio al bilancio di sola cassa); art. 49 (riforma e potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa); art. 50 (adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria).

Art. 2: Delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili

Delega	Scadenza Delega	Disposizioni integrative e correttive
Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche	31 maggio 2011 (*)	Entro 3 anni dalla data di entrata in vigore dei decreti

(*) modificato dalla legge 1 ottobre 2010, n. 163 (art. 1, comma 2)

Ai decreti legislativi di cui al comma 1 deve essere allegato un nomenclatore che illustra le definizioni degli istituti contabili e le procedure finanziarie per ciascun comparto o tipologia di enti, a cui si conformano i relativi regolamenti di contabilità.

Per la predisposizione dei decreti legislativi è stato istituito il Comitato per i princìpi contabili delle amministrazioni pubbliche[17]. E' da rilevarsi che la definizione degli aspetti tecnici relativi all'armonizzazione dei sistemi contabili (classificazione delle COFOG,

[16] L'esercizio di riallocazione effettuato dalla Corte dei Conti nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 2008 (Relazione 2008, vol. I, cap. V, paragrafo 4.5.), al fine di contribuire all'approfondimento della problematica, è rimasto sinora senza seguito.

[17] Ministero dell'economia e delle finanze (4), Ministeri dell'interno (1), della difesa (1), dell'istruzione, dell'università e della ricerca (1), del lavoro (1), della salute e delle politiche sociali (1), Presidenza del Consiglio dei ministri (1) Camera dei deputati (1) Senato della Repubblica (1), Corte dei conti (1) ISTAT (1); enti territoriali (7); esperti in materia giuridico-contabile-economica (3). Il Comitato ha costituito al suo interno dei Gruppi di lavoro (7) alcuni dei quali hanno costituito dei sottogruppi.

definizione di missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale, ecc.) richiede un periodo di lavoro lungo, che potrà produrre delle criticità nei tempi di attuazione della delega.

Tale delega rappresenta uno dei punti fondamentali e più delicati della riforma, in quanto prevede che le informazioni relative ai bilanci dei diversi enti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche siano omogenee, facilmente raccordabili e tempestivamente disponibili seguendo uno schema condiviso ispirato agli stessi principi contabili. La bozza di articolato del decreto legislativo dovrà, altresì, essere "condivisa formalmente" con la CIVIT per definire gli obiettivi e gli indicatori da collegare al Piano delle performance.

Il 17 dicembre è stato presentato, dai Ministri competenti, uno schema di decreto legislativo sul il Governo ha acquisito il parere della Conferenza unificata (3 marzo 2011); successivamente il Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 aprile 2011 ha inviato alle competenti Commissioni parlamentari lo schema di decreto in questione.

Articolo 30 (comma 8): delega al Governo per la razionalizzazione delle procedure di spesa delle leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente

Delega	Scadenza Delega	Disposizioni integrative e correttive
Garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche	1 anno dalla data di entrata in vigore della presente legge (31 dicembre 2010) (*)	Nessuna prevista

(*) la legge n. 39 del 2011, art. 7, comma 1, lett. l) introducendo modifiche derivanti dalle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, ha "corretto" il termine di scadenza della delega al Governo (delega che però era già scaduta il 31 dicembre 2010) prolungandolo di un anno (cioè sino al 31 dicembre 2011). Premesso che è da valutare quanto il rinnovo della delega in materia di razionalizzazione, trasparenza, efficienza ed efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche abbia attinenza con le nuove regole stabilite dall'UE, è quanto mai singolare che una modifica legislativa intervenga su di un termine già scaduto (seppur si tratti di una delega). In tale ambito sarebbe anche interessante verificare se si tratta di un "sistema" utilizzato per la prima volta o se in passato sempre per le leggi delega si è adottato tale metodo. Va da sé che un siffatto utilizzo della norma consentirebbe di poter "resuscitare" numerose scadenze normative.
Per i tre esercizi finanziari successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta adeguatamente motivata dei Ministri competenti, che illustri lo stato di attuazione dei programmi di spesa e i relativi tempi di realizzazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, previa valutazione delle cause che ne determinano la necessità e al fine di evitare l'insorgenza di possibili contenziosi con conseguenti oneri, può prorogare di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale

Uno schema di decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 22 dicembre 2010 dovrà essere sostituito entro l'anno da un nuovo schema sulla base della proroga concessa dalla legge n. 39 del 2011.

Articolo 40: Delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato

Delega	Scadenza Delega	Disposizioni integrative e correttive
Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni e programmazione delle risorse, (certezza, trasparenza e flessibilità)	2 anni dalla data di entrata in vigore della presente legge (31 dicembre 2011) (*)	Entro 3 anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi

(*) La legge n. 39/2011, art. 7, comma 1, lett. m) ha modificato il termine di scadenza della delega portandolo da due a tre anni (31/12/2012).
Eliminazione, entro 24 mesi, delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, i cui fondi siano stati comunque costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato, ad eccezione della gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché delle gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041, delle gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, dei programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché dei casi di urgenza e necessità

Articolo 42: Delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa

Delega	Scadenza Delega	Disposizioni integrative e correttive
Passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e cassa ad una redazione in termini di sola cassa	3 anni dalla data di entrata in vigore della legge (31 dicembre 2012)	Entro 1 anno dalla data di entrata in vigore dei decreti

Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha avviato un'apposita sperimentazione della durata massima di due esercizi finanziari per i Ministeri delle infrastrutture e trasporti, difesa e interno. Sulla sperimentazione deve essere redatto un rapporto sullo stato di attuazione e sulle risultanze.

La legge n. 39/2011 ha integralmente modificato l'art. 42 sulla delega per il passaggio al bilancio di sola cassa: nella nuova formulazione si prevede la conferma del sistema "misto" competenza e cassa, caratterizzato da un significativo rafforzamento del ruolo programmatorio e gestionale del bilancio di cassa (in sostanza non si passerà ad un sistema di bilancio di sola cassa). La delega di cui al citato art. 42 è stata completamente riformulata, prevedendo principi e criteri direttivi ai quali dovrà attenersi il Governo nell'emanazione del decreto legislativo volto a riordinare la disciplina della gestione del bilancio dello Stato. Il Governo non è più tenuto ad adottare decreti legislativi per l'abbandono del doppio binario della cassa e della competenza ed il passaggio ad una redazione in termini di sola cassa bensì, i più significativi criteri direttivi della delega, sono finalizzati alla riorganizzazione della fase gestionale della spesa statale e riguardano la razionalizzazione della disciplina dell' accertamento delle entrate e dell' impegno delle spese, nonché di quella relativa alla formazione ed al regime contabile dei residui attivi e passivi. Per la predisposizione del decreto legislativo si dovrà tener sempre conto dei risultati della sperimentazione, della durata massima di due esercizi finanziari. Un rapporto sull'attività della sperimentazione dovrà essere trasmesso, a cura del Ministro dell'economia e delle finanze, alle Commissioni parlamentari competenti ed alla Corte dei conti.

Articolo 49: Delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa

Delega	Scadenza Delega	Disposizioni integrative e correttive
Potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'*articolo 1*, comma 1, lettera a), e all'*articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286*	1 anno dalla data di entrata in vigore della legge (31 dicembre 2010) (*)	Nessuna prevista

(*) anche in questo caso come per l'art. 30, comma 8, la legge n. 39 del 2011, art. 7, comma 1, lett. o) ha introdotto modifiche derivanti dalle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sostituendo il termine di scadenza della delega al Governo (delega che però era già scaduta il 31 dicembre 2010) da 12 a 18 mesi (cioè sino al 30 giugno 2011). Anche in questo caso, andrebbe valutato quanto il rinnovo della delega per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa abbia attinenza con le nuove regole stabilite dall'UE. Rimane, inoltre, da rilevare che una modifica legislativa interviene su di un termine già scaduto (seppur si tratti di una delega). Permangono comunque le perplessità già espresse per l'articolo 30, comma 8. È, infine, singolare una proroga di soli 6 mesi che interviene a metà aprile, data di entrata in vigore della legge n. 39/2011 (cioè dopo 4 mesi dalla scadenza) considerati i tempi necessari per l'approvazione dello schema di decreto legislativo.

Risulta essere stato predisposto lo schema di decreto legislativo, il cui contenuto presenta profili di particolare complessità.

Al riguardo, le Sezioni riunite, nell'adunanza del 16 giugno 2011, hanno reso parere osservando che esso non esclude l'esigenza di ulteriori approfondimenti in considerazione della complessità della disciplina che esso contiene, specie con riferimento agli intrecci con la disciplina dei controlli esterni nonché con quella di semplificazione amministrativa.

Articolo 50: Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria

Delega	Scadenza Delega	Disposizioni integrative e correttive
Testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato nonché in materia di tesoreria	4 anni dalla data di entrata in vigore della legge (31 dicembre 2013)	Entro 1 anno dalla data di entrata in vigore dei decreti

Nel Rapporto sullo stato di attuazione della riforma si afferma che lo schema di decreto legislativo sarà approntato entro il 2011. Non risultano presentati schemi di decreto legislativo.

Art. 13 – Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche

L'art. 13 della legge n. 196 del 2009 ha istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze una Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP). In proposito vanno rilevati alcuni aspetti fondamentali riguardo la gestione e la costruzione della Banca dati. Infatti, per la riuscita del progetto, è prioritario garantire una stretta collaborazione tra le organizzazioni coinvolte nel colloquio con il nuovo sistema. Tra l'altro, l'ordine del giorno 9/2555-A/6 (Atto Camera), impegna il Governo e, per suo tramite, le strutture tecniche ad esso sottoposte ad integrare in maniera efficiente e a mettere a fattor comune le risorse umane e tecnologiche e le metodologie appartenenti alle istituzioni competenti in materia di bilanci pubblici, a partire dall'ISTAT, dalla Corte dei conti, dalla Banca d'Italia e dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Al momento però la Ragioneria generale dello Stato non sembra aver completamente integrato nel processo tutte le strutture interessate e si auspica che nel corso dell'approntamento si consenta di poter condividere quelle soluzioni tecniche e metodologiche proposte, fondamentali per consentire a tutti gli utenti di fruire delle potenzialità di tale sistema.

Art. 39 – Nuclei di analisi e valutazione della spesa

La riforma prevede, tra l'altro, che il Ministero dell'economia e delle finanze collabori direttamente con le amministrazioni centrali dello Stato tramite la costituzione di Nuclei di analisi e valutazione della spesa. All'interno di questi nuclei sono state ricomprese anche parte delle attività finalizzate all'attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (art. 40). La composizione e le modalità di funzionamento dei nuclei sono state definite con DM 22 marzo 2010, con l'incomprensibile esclusione della Corte dei conti.

Per lo svolgimento delle analisi il MEF condivide con le amministrazioni centrali dello Stato una specifica sezione della banca dati delle amministrazioni pubbliche (tuttora da definire). Nei nuclei (di durata triennale) partecipano 5 rappresentanti del MEF, 5 rappresentanti del Ministero interessato e un rappresentante del Dipartimento per la funzione pubblica. Ogni Nucleo sarà coordinato dal rappresentante del Servizio Studi della RGS. I Nuclei dovranno poi presentare triennalmente un Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato da inviare al Parlamento.

La gestione del debito e la spesa per interessi

Altra priorità contenuta nella direttiva generale del Ministro riguarda una delle cd. priorità politiche consistente nell'adozione di appropriate misure per il contenimento del debito pubblico attraverso un'adeguata politica di emissione dei titoli di Stato.

Al riguardo si fa presente che il rapporto debito/Pil riferito all'intera pubblica amministrazione (certificato dall'Istat) è stato nel 2010 pari al 119 per cento (rispetto ad una previsione del 118,2 per cento contenuta nel DPEF 2010-2013, v. tavola I.1), contro il 116 per cento del 2009.

In valore assoluto, lo stock del debito delle pubbliche amministrazioni è passato da 1.763.864 milioni di euro nel 2009 a 1.843.015 milioni di euro del 2010 (con una crescita del

4,5 per cento). La consistenza del debito del settore statale al 31 dicembre 2010 è risultata pari a 1.688.447 milioni di euro (+4,1 per cento nell'arco dei dodici mesi), di cui circa il 90 per cento è rappresentato dai titoli di Stato.

Alla stessa data il relativo *stock* in circolazione ammontava a 1.526.334 milioni di euro (che costituisce circa l'82,8 per cento del debito pubblico totale delle Pubbliche Amministrazioni), registrando un incremento del 5,5 per cento rispetto al 31 dicembre 2009[18].

RIEPILOGO DELLA CONSISTENZA E DELLA VARIAZIONE DEI TITOLI DI STATO PER IL PERIODO 2009/2010

(milioni di euro)[19]

•	Totale	BTP	BTP€i	CCT	CTZ	BOT	Estero
Consistenze 31-12-09	1.446.134	906.302	101.797	163.599	64.748	140.096	69.592
Consistenze 31-12-10	1.526.334	992.692	103.489	156.583	71.989	130.054	71.527
Variazione 2010 rispetto al 2009	*80.200*	*86.390*	*1.692*	*7.016*	*7.241*	*10.042*	*1.935*
Variazione 2010 percentuale rispetto al 2009	*5,54*	*9,53*	*1,66*	*4,28*	*11,18*	*7,16*	*2,78*
Composizione al 31 dicembre 2010	100%	65,04%	6,78%	10,26%	4,72%	8,52%	4,69%

Va precisato che, a partire da giugno 2005, in seguito alla decisione presa da Eurostat, i debiti emessi originariamente da ISPA (Infrastrutture S.p.A.) per il finanziamento del progetto infrastrutturale Alta Velocità/Alta Capacità (AV/AC), sono stati riconosciuti quale debito da registrarsi a carico dello Stato. Successivamente è intervenuto l'articolo 1, commi 966-969, della legge finanziaria per il 2007 che, a seguito dell'incorporazione di Infrastrutture S.p.A. (ISPA) nella Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., ha disposto che gli oneri per capitale e interesse dei titoli emessi, nonché i mutui contratti da ISPA, siano assunti direttamente a carico del bilancio dello Stato, con l'accensione dei relativi capitoli di spesa. Di conseguenza, a partire da fine dicembre 2006, le obbligazioni ISPA sono evidenziate separatamente all'interno dei titoli di Stato, nella categoria "estero", mentre i mutui ISPA sono ricompresi all'interno dei prestiti, che non sono oggetto di questa relazione.

L'ammontare dei titoli di Stato in circolazione è aumentato, nel corso del secondo semestre dell'anno, per un totale di soli 17.693 milioni di euro mentre, rispetto al 31 dicembre 2009, l'incremento complessivo è stato pari a 80.200 milioni di euro. La cospicua attività di finanziamento verificatasi nel corso del 2010 è stata determinata, oltre che dai rimborsi dei titoli in scadenza, anche per la necessità di tenere un livello del conto disponibilità marcatamente elevato, in modo da iniziare il 2011 con una consistente riserva di liquidità e poter fronteggiare l'eventuale volatilità dei mercati. Pertanto, il livello del conto disponibilità a fine dicembre 2010 è risultato più elevato rispetto a quello registrato a fine 2009 di oltre 12 miliardi di euro, a causa sia di un miglioramento strutturale del fabbisogno (rispetto alle previsioni) che del ritardo di alcune uscite (tra cui l'erogazione della terza tranche del prestito alla Grecia).

[18] L'ammontare relativo alla consistenza del debito del settore statale è determinato, oltre che dai titoli di Stato, da altre passività a carico del settore statale quali mutui, conti correnti depositati presso la tesoreria, raccolta postale, nonché il saldo attivo delle posizioni del Tesoro con Banca d'Italia.

[19] Minime differenze nei totali sono dovute ad arrotondamenti.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.
3. Quadro normativo e programmatico: *3.1. Novità introdotte nell'anno; 3.2. Programmazione economico-finanziaria, note preliminari al bilancio e direttiva generale; 3.3. Organismo indipendente di valutazione (OIV) - Piano della performance e Piano della trasparenza;* 3.3.1. Organismo indipendente di valutazione (OIV); 3.3.2. Il "Sistema di misurazione e valutazione della performance" e il "Piano della performance"; 3.3.3. Programma triennale per la trasparenza.
4. Assetti organizzativi: *4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa;* 4.1.1 Situazione organica e criticità; *4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150 del 2009; 4.3. Innovazione tecnologica.*
5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: *5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.; 5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*
6. Le Missioni con riferimento alle analisi dei Programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali.

1. Considerazioni di sintesi

Il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) nell'anno 2010 ha indirizzato la propria azione al rilancio produttivo adottando interventi a tutela del sistema, a garanzia del credito e a sostegno dei consumi. In un contesto delicato a causa della non facile situazione economica, si sono registrati timidi segnali di ripresa della crescita e di aumento della produttività, in linea con la strategia di Europa 2020[1].

Quattro sono le priorità dell'anno: programmi industriali per i grandi settori, strategia per le piccole e medie imprese, tutela del mercato e dei consumatori, politica energetica.

I grandi settori industriali ormai agiscono in un mercato che ha regole globali e molti comparti stanno ridisegnando i piani produttivi su scala mondiale.

Il MISE si è proposto di favorire le condizioni indispensabili per la permanenza e lo sviluppo delle grandi imprese in Italia, tutelandole anche da possibili concorrenze di altri Paesi. Il Programma di sviluppo nei settori ad alta tecnologia ha l'obiettivo di accrescere e mantenere la continuità di interventi a sostegno della ricerca delle industrie tecnologicamente avanzate. Sostegno è stato assicurato a favore del *made* in Italy, ovvero di quei progetti di sviluppo

[1] Trattasi del Progetto, presentato dalla Commissione europea il 3 marzo 2010 per uscire dalla crisi e preparare l'economia dell'UE ad affrontare le sfide del prossimo decennio.

settoriale delle filiere tradizionali di prodotti tipici, con l'introduzione di sistemi di tracciabilità e la promozione, in sede europea, di normative sulla denominazione di origine.

D'interesse è la gestione delle situazioni di crisi e in proposito sono operativi oltre 170 tavoli che riguardano settori importanti come la chimica, l'indotto auto, l'elettronica, le ferrovie, gli elettrodomestici e la cantieristica. Per quanto riguarda le amministrazioni straordinarie, sono aperte oltre 90 procedure, di cui 30 nella fase di gestione diretta e 60 nella fase liquidatoria.

La strategia per le piccole e medie imprese si è caratterizzata per l'obiettivo della semplificazione, per l'attuazione di innovazioni che vanno dallo sportello unico per le attività produttive alle procedure totalmente telematizzate, per la creazione dell'Agenzia per le imprese e l'implementazione di nuovi modelli di aggregazione industriale attraverso i contratti di rete.

Va sottolineato sul punto lo strumento del Fondo centrale di garanzia, cui si è affiancata la moratoria sui debiti della PMI, che nell'anno in riferimento ha effettuato più di 50.000 operazioni attivando finanziamenti per oltre 9 miliardi di euro.

Sempre in tema di piccole imprese, una attenzione particolare è stata rivolta all'export e all'internazionalizzazione, all'ampliamento della base di imprese stabilmente esportatrici, soprattutto nel Mezzogiorno, all'incentivazione dell'accesso al credito e al miglioramento della cooperazione sul territorio.

Per quanto riguarda la tutela del mercato e dei consumatori, l'azione in particolare si è incentrata sull'intensificazione della vigilanza, con la finalità di garantire una corretta concorrenza, contrastare gli abusi di mercato, certificare la sicurezza dei prodotti immessi per i consumatori finali, nonché sul monitoraggio dei prezzi dei beni di largo e generale consumo e delle tariffe dei servizi.

La politica energetica è stata gestita nella prospettiva di un forte sviluppo delle fonti rinnovabili e nella preparazione del nucleare, quale strategia di lungo periodo, ora, peraltro, oggetto di ripensamento.

Nel corso del 2010, il Ministero si è avvalso della piena operatività della struttura amministrativa ormai a regime ed è stato interessato da tre cambiamenti del vertice politico, con una fase di *interim* del Presidente del Consiglio dei Ministri. Invariate sono rimaste sia l'architettura organizzativa su sei Centri di Responsabilità (C.d.R.) – Gabinetto del Ministro, quattro Dipartimenti, Ufficio per gli affari generali e le risorse – sia la dotazione organica complessiva di 3.970 unità, compresi i Dirigenti.

L'applicazione delle norme previste dal d.lgs. n. 150 del 2009 non ha comportato problematiche particolari se non qualche dilazione nei tempi di realizzazione della prevista documentazione.

Dal quadro generale degli andamenti finanziari si evidenzia che gli stanziamenti definitivi di competenza rappresentano quasi lo 0,9 per cento dell'intero bilancio statale e sono ripartiti per il 13 per cento per le spese di parte corrente e per l'86 per cento per quelle in conto capitale. Nel triennio 2008-2010 gli stanziamenti definitivi seguono un *trend* positivo che porta nel 2010 un aumento di oltre il 7 per cento rispetto al 2008 e del 5,6 per cento rispetto al 2009. Altri dati positivi riguardano gli impegni effettivi totali, sempre in aumento, del 59 per cento rispetto al 2008 e del 5,9 per cento rispetto al 2009, e i residui che nel 2010 diminuiscono di oltre il 50 per cento rispetto al 2008 (del 16 per cento rispetto al 2009).

Dall'esame dei fenomeni contabili sono state rilevate alcune situazioni di interesse relative al risparmio a seguito delle misure di stabilizzazione, ai residui passivi perenti, ai capitoli "fondo", alle eccedenze di spesa, alle economie. Dal confronto fra i dati di bilancio dei vari C.d.R. e dal risultato dell'applicazione di indicatori finanziari sono state sottolineate le differenze, non solo nella distribuzione della spesa, ma anche nella programmazione e gestione della stessa, con ulteriori approfondimenti su aspetti riguardanti la capacità di impegno, i pagamenti ed i residui. L'analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa ha fatto riscontrare alcune criticità sulle quali l'Amministrazione ha dato esaurienti risposte, mentre resta ancora non risolta la problematica delle riassegnazioni per servizi conto terzi.

Passando alle missioni e ai programmi, nell'anno in esame, non vi sono state variazioni di rilievo. Infatti, è rimasto invariato il numero, 10 Missioni e 20 Programmi, con la sola modifica

della denominazione di un Programma. In proposito, ritenendo eccessiva l'articolazione, si condivide la rivisitazione dei Programmi operata dall'Amministrazione per il 2011 attraverso alcuni accorpamenti. L'analisi dei Programmi, con la misurazione del rilievo finanziario nell'interno della Missione e l'esame dell'andamento degli stessi indicatori, già visti, hanno evidenziato gli elementi positivi e negativi nella gestione dell'esercizio e la presenza di alcune criticità.

Nella trattazione delle Missioni e Programmi sono stati infine approfonditi tre argomenti di interesse: in materia di strategia energetica, la moratoria di almeno un anno del Programma definito dalla "legge sviluppo[2]" riguardante l'energia nucleare, nel settore della regolazione dei mercati, il monitoraggio dei prezzi e delle tariffe dei beni di prima necessità e dei carburanti, nel settore dello sviluppo e coesione economica, il quadro riepilogativo generale del Fondo per le Aree Sottoutilizzate.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero dello Sviluppo Economico (MISE), come illustrato nella Relazione del rendiconto generale dello Stato per l'anno 2009, si è costituito a seguito dell'accorpamento degli ex Ministeri delle attività produttive, del commercio internazionale, delle comunicazioni, nonché del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione, in precedenza facente capo al Ministero dell'economia e finanze. Rappresenta quindi l'amministrazione di riferimento per i principali settori produttivi dell'economia italiana e svolge la propria attività soprattutto nell'ambito delle politiche di sostegno alle imprese e di riequilibrio delle aree sotto utilizzate, attraverso le Missioni rispettivamente "competitività e sviluppo delle imprese" e "sviluppo e riequilibrio territoriale", che assorbono l'85 per cento circa degli stanziamenti complessivi di competenza del Ministero.

Di pari importanza è il ruolo esercitato nei settori delle comunicazioni, del commercio internazionale, della ricerca ed innovazione e dell'energia.

Tra le più importanti funzioni va segnalata anche la sovraintendenza su numerosi organismi. Infatti, cura la strategia dei prezzi tramite il Garante per la sorveglianza dei prezzi e l'Osservatorio prezzi e tariffe, dà attuazione alle disposizioni del Codice del consumo (d.lgs. n. 206 del 2005), del Codice delle assicurazioni private (d.lgs. n. 209 del 2005), del Codice della proprietà industriale (d.lgs. n. 30 del 2005), del Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. n. 259 del 2003), gestisce il Fondo per gli interventi al salvataggio e la ristrutturazione delle imprese, nonché l'Albo degli esperti in innovazione tecnologica, provvede agli accordi sulle reti dell'energia, su quelli riguardanti l'industria e la tutela del cittadino consumatore, sulle liberalizzazioni, cura il sistema nazionale del gas naturale, si occupa delle ispezioni straordinarie sugli enti cooperativi, del prezzo dei combustibili, dell'osservatorio per il settore chimico, dell'Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e la geotermia, dell'osservatorio siderurgico.

Non trascurabile, infine, l'attività di raccordo con l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni (AGCOM), che ha importanti competenze sulla regolamentazione del settore comunicazioni, con l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG) al fine di garantire la correttezza del mercato delle energie e con l'Autorità garante della concorrenza (AGCM) per la tutela contro le pratiche commerciali sleali, le concentrazioni societarie e le intese fraudolenti tra le imprese.

3. Quadro normativo e programmatico

3.1. Novità introdotte nell'anno

Nel corso del 2010, il Ministero si è avvalso della operatività della macchina amministrativa ormai "a regime", risultante, come sopra detto, dal processo di integrazione di competenze e strutture dei tre ex Ministeri accorpati per effetto del DL n. 85 del 2008.

---

[2] Legge 23 luglio 2009, n. 99 "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia".

La compiuta integrazione ha reso possibile il potenziamento e la verifica dei risultati delle azioni già intraprese nel corso del 2009, a cui vanno aggiunte l'attuazione di alcune misure previste dalla citata "legge sviluppo", come verrà illustrato nel prosieguo. Significative novità invece vanno segnalate per disposizioni legislative sopravvenute che hanno inciso sull'assetto della struttura e sulla gestione ed in premessa va annotata la circostanza di rilevanza istituzionale che nel corso dell'anno il Ministero è stato interessato da tre cambiamenti del vertice politico, con una prolungata fase intermedia di *interim* del Presidente del Consiglio dei Ministri per 153 giorni (d.P.R. n. 5 maggio 2010 e d.P.R. n. 4 ottobre 2010). Tale periodo è stato senza dubbio il più delicato, in quanto ha coinciso con l'adozione della manovra finanziaria di cui al DL n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010, e con l'avvio dei lavori per l'approvazione della legge di stabilità. Nella descritta situazione, l'elemento di continuità è stato rappresentato dall'Ufficio di Gabinetto che si è adoperato nel perseguimento, nella misura che verrà illustrata nel capitolo relativo all'analisi dei Programmi, degli obiettivi strategici fissati dalla Direttiva generale, in coerenza con il Programma di Governo e nel quadro delle Priorità individuate nell'Atto di indirizzo. In tale attività, si ritiene rispondente il contributo, svolto nel corso delle riunioni settimanali, dalla Conferenza dei Capi Dipartimento, soprattutto nel tradurre gli indirizzi politici in attività legislativa e gestionale. Altro elemento che ha caratterizzato la gestione 2010 è stata la disposizione, contenuta nel suddetto DL n. 78 del 2010, riguardante le politiche di coesione; il provvedimento ha infatti attribuito alla Presidenza del Consiglio, e di qui al Ministro per i rapporti con le Regioni (dPCM del 10 giugno 2010), le relative funzioni, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), sebbene le risorse finanziarie siano rimaste nel bilancio del Ministero dello sviluppo economico e la gestione affidata ad una sua struttura dipartimentale (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica) che opera in regime di avvalimento. Va osservato che la situazione richiede un continuo raccordo politico–amministrativo ed una forte collaborazione tra le due strutture ministeriali, alla luce della rilevanza di detta politica ai fini del riequilibrio dello sviluppo tra aree del Paese[3]. Da segnalare, inoltre, sempre con riferimento al DL n. 78, la disposizione che ha previsto la soppressione dell'Istituto per la Promozione Industriale (IPI), ente in house del Ministero, con trasferimento delle relative attribuzioni e risorse umane e finanziarie all'interno dell'Amministrazione stessa. L'attuazione di tale disposizione è risultata complessa e ha comportato la risoluzione di problematiche di varia natura, ma mentre quelle relative all'inquadramento giuridico ed economico, come si vedrà nel capitolo degli assetti organizzativi, hanno trovato una corretta soluzione, quelle gestionali ed attuative sono tuttora irrisolte, con incertezze che possono tradursi in rischio di perdita economica[4].

---

[3] In materia l'Amministrazione ha rivolto un quesito alla Commissione Indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT) per un parere circa la soluzione di alcune problematiche relative ai profili della programmazione economico-finanziaria e della valutazione delle strutture e del personale in avvalimento. Detta Commissione ha chiarito che la valutazione dell'intera struttura in avvalimento rientra nella competenza dell'Amministrazione che provvede alla corresponsione del trattamento accessorio previa consultazione di quella che ne fruisce per quanto attiene alle attività svolte in regime di avvalimento. Inoltre circa la pianificazione delle risorse FAS, il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, sulla base delle priorità politiche e del piano nazionale per il sud, adotta la propria Direttiva includendovi gli obiettivi della gestione del FAS, che, pur riconducibili a priorità di altro Dicastero, vengono anche riportati nella Direttiva del MISE.

[4] Tra le principali criticità vanno segnalate la difficoltà ad incamerare il versamento di contribuzioni, anche comunitarie, costituenti il pagamento di attività svolte dall'IPI, a causa della mancata registrazione dei rendiconti da parte dei revisori, decaduti a seguito della soppressione dell'Istituto, nonché l'iniziativa di questi ultimi di adire l'Autorità giudiziaria per chiedere la procedura civilistica di liquidazione, che, pur decisa con la nomina del collegio di commissari, è tuttora pendente a seguito di reclamo con richiesta di sospensiva da parte dell'Amministrazione.
Altra implicazione è la situazione debitoria in cui versa da tempo il bilancio dell'ex IPI. Alla data della soppressione il conto corrente attraverso il quale veniva realizzata la gestione finanziaria risultava in posizione debitoria per 10,08 milioni di euro, che è andata aumentando per far fronte al pagamento delle spese obbligatorie (trattamento economico del personale, canoni ed utenze, debiti accertati). Lo scoperto, come asserito dall'Amministrazione, era consentito dall'esistenza di una linea di credito fino a 33,26 milioni di euro. Tale gestione è stata continuata fino al 31 dicembre 2010, secondo accordi intercorsi con il Ministero dell'economia e delle finanze. Attualmente soltanto una parte dell'esposizione debitoria è stata coperta, avvalendosi delle risorse disponibili sul capitolo del bilancio 2010.

3.2. Programmazione economico-finanziaria, note preliminari al bilancio e direttiva generale

Nel Documento programmatico economico-finanziario per gli anni 2010-2013, da un primo esame dell'economia italiana si rileva che l'attività produttiva, caratterizzata congiuntamente da forte propensione all'esportazione e da peso rilevante dell'industria manifatturiera sul valore aggiunto, ha particolarmente risentito del crollo degli scambi internazionali e della forte riduzione degli investimenti, connessa ai bassi livelli di utilizzo della capacità produttiva, all'inasprimento delle condizioni del credito bancario e al calo della profittabilità delle imprese.

Segnali positivi di contro provengono dai mercati finanziari ed hanno mostrato un miglioramento l'indice di fiducia delle imprese manifatturiere e l'indicatore di tipo qualitativo della produzione industriale. In tale contesto, un pacchetto significativo di interventi è mirato a rilanciare gli investimenti delle imprese, al cui sostegno sono finalizzate norme che modificano l'imposizione sul reddito per investimenti in macchinari ed attrezzature, velocizzano l'ammortamento dei beni strumentali, abbreviano i tempi dei pagamenti della Pubblica Amministrazione (PA), riducono i costi energetici, in particolare del gas, con l'immissione sul mercato da parte dei grandi produttori di quote più favorevoli, stabilite dall'Autorità per l'energia (AEEG), regolamentano vantaggiosamente i flussi con le banche mediante il contenimento dei costi delle commissioni e l'accorciamento dei tempi di valuta per bonifici e assegni.

Il Documento sottolinea altresì la volontà per il rilancio economico e l'incremento della produttività con una serie di provvedimenti adottati per modernizzare la P.A., introdurre misure di semplificazione amministrativa, alleggerire il carico fiscale, favorire una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, accrescere la competitività delle imprese[5].

Anche nella Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013 sono previste nella manovra una serie di norme finalizzate a favorire la competitività e lo sviluppo economico, tra le quali le agevolazioni per i contratti di rete di imprese e le semplificazioni per l'avvio di nuove attività con la Segnalazione certificata di inizio attività - SCIA - (legge n. 122 del 2010 e circolare del MISE n. 3627/c del 10 agosto 2010).

L'Atto di indirizzo, adottato il 29 settembre 2009, in attuazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 165 del 2001, rappresenta il 2010 come l'anno di potenziamento e verifica dei risultati delle azioni già intraprese nel 2009, cui aggiungere sia la piena attuazione delle misure previste dalla "legge sviluppo" sia la realizzazione degli interventi strategici nei diversi ambiti di competenza secondo le priorità e le linee indicate nello stesso atto.

Le priorità sono sette e prevedono tra l'altro il riequilibrio energetico, il rafforzamento del sistema produttivo, l'ottimizzazione delle risorse per le politiche territoriali di sviluppo, il potenziamento dell'internazionalizzazione delle imprese, la promozione del *Made* in Italy e la realizzazione delle infrastrutture per le comunicazioni[6].

---

[5] Il piano di riforma della P.A. e l'accrescimento della competitività delle imprese sono perseguite attraverso l'implementazione del Piano "i 2012: Strategie per l'Innovazione 2012", programma quadro che integra le politiche per l'innovazione nella P.A. e le politiche per l'innovazione per le imprese.

[6] Priorità I - Riequilibrare il mix energetico a garanzia di minori costi, maggiore sicurezza di approvvigionamento e ulteriore contrasto ai cambiamenti climatici per uno sviluppo economicamente sostenibile.

Priorità II - Affiancare il sistema produttivo nell'uscita dalla crisi per favorirne il rafforzamento e la competitività in tutte le sue componenti, coinvolgendo i soggetti dei diversi livelli di governo (Regioni, Enti locali, Camere di commercio).

Priorità III - Ottimizzare le risorse per le politiche territoriali di sviluppo (FAS), in funzione di interventi strategici in grado di assicurare nuovo slancio alla crescita dei sistemi produttivi regionali.

Priorità IV - Potenziare l'internazionalizzazione come fattore di sviluppo delle imprese; promuovere il Made in Italy; contribuire ad una politica commerciale europea attenta alle esigenze del nostro sistema.

Priorità V - Sviluppare la concorrenza con regole adeguate contrastando gli abusi di mercato e la contraffazione a garanzia delle imprese e a tutela dei consumatori.

Priorità VI - Realizzare le infrastrutture per le comunicazioni al fine di ampliare le opportunità di informazione e *business* per cittadini e imprese.

Priorità VII - Rinnovare e qualificare l'Amministrazione, attraverso un processo decisivo per la modernizzazione e la competitività del Sistema Paese.

Per la maggior parte di dette priorità, la "legge sviluppo" rappresenta il punto di forza e di riferimento, ridisegnando un nuovo equilibrio tra Stato e mercato[7] e definendo gli strumenti per una nuova strategia energetica nazionale, per una nuova politica di sviluppo, per il riordino del sistema dell'internazionalizzazione, per la maggiore concorrenzialità dei mercati.

Su uno dei punti più delicati, quello riguardante la nuova strategia energetica con il rilancio del nucleare, è stato emanato il DL 31 marzo 2011, n. 34 con cui si è deciso, a seguito degli accadimenti del Giappone, di applicare una moratoria di almeno un anno sul Programma delineato e definito dalla "legge sviluppo", "al fine di acquisire ulteriori evidenze scientifiche, mediante il supporto dell'Agenzia per la sicurezza nazionale"[8].

Dall'analisi delle schede Programmi/Obiettivi delle Note preliminari per il 2010, si possono trarre alcune considerazioni anche in raffronto al 2009.

Le 10 Missioni perseguite sono suddivise in 20 Programmi per i quali l'Amministrazione ha individuato 145 obiettivi, di cui 24 classificati come "strategici" e 121 come "strutturali"[9].

Si rileva anche una diminuzione degli obiettivi strutturali rispetto al 2009 (da 126 a 121) e una pressoché uguaglianza di quelli strategici (da 25 a 24), con qualche modifica nell'ambito dei Programmi relativi alle Comunicazioni e al Commercio internazionale.

Per quanto riguarda gli stanziamenti complessivi in conto competenza, il dato evidenzia un aumento del 5 per cento, in prevalenza collegato agli obiettivi strategici.

La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2010, datata 29 marzo 2010, ribadisce l'intendimento espresso nell' Atto di indirizzo che il 2010 deve costituire la base su cui fondare un vero rilancio competitivo, uno sviluppo sostenibile e duraturo, incentrato su tre direttrici:

- continuità nelle misure anticongiunturali, volte a sostenere le imprese nelle fasi di difficoltà;
- interventi strumentali orientati al superamento delle criticità in alcuni ambiti prioritari, quali la politica energetica, il settore delle comunicazioni ed il divario territoriale;
- attuazione di riforme con prospettive concrete sulla ripresa ed interventi con effetti immediati sulla crescita, partendo da ricerca, innovazione, formazione, internazionalizzazione e qualità dei prodotti italiani.

Dall'esame del documento si osserva infine che le risorse indicate nelle schede, riferite ai singoli obiettivi, rappresentano solo una minima parte dell'ammontare complessivo a disposizione del Ministero, per cui si auspica per il futuro una compilazione delle schede con l'indicazione di tutte le risorse attribuibili necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo.

3.3. Organismo indipendente di valutazione (OIV) - Piano della performance e Piano della trasparenza

3.3.1. Organismo indipendente di valutazione (OIV)

A distanza di più di un anno dalla riorganizzazione del Ministero, i primi mesi del 2010 hanno visto il consolidamento delle iniziative avviate dal Servizio di Controllo Interno nella sua funzione di raccordo fra il vertice politico e le strutture dipartimentali.

Con la piena operatività del d.lgs. n. 150 del 2009, il Servizio di Controllo Interno nel corso del 2010 ha modificato la sua composizione, arricchito le sue competenze e mutato la denominazione in Organismo indipendente di valutazione (OIV). La costituzione dell'OIV è avvenuta, previo parere favorevole da parte della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT), con decreto del Ministro in

---

[7] Lo Stato rafforza il proprio ruolo di regolazione e sostegno delle imprese e dei cittadini all'interno di un quadro di regole che tutelano e responsabilizzano il mercato e i vari soggetti economici.

[8] Vd. Art. 5 "abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari", come modificato in sede di conversione dalla Camera dei deputati (provvedimento approvato definitivamente il 25 maggio 2011, convertito nella legge n. 75 del 2011 e pubblicato nella G.U. n. 122 del 27 maggio 2011).

[9] Gli obiettivi strutturali sono "complementari a quelli strategici, riconducibili all'attività istituzionale ordinaria dell'Amministrazione, che ha carattere permanente, ricorrente o continuativa, e possono non avere un legame diretto con le priorità politiche" (Circ. MEF n. 21 del 5 giugno 2009).

data 13 aprile 2010. Con provvedimento del 30 aprile 2010 è stata costituita la struttura tecnica permanente dell'Organismo ed è stato nominato il responsabile come previsto dal comma 10 dell'art. 14 del suddetto d.lgs. n. 150; successivamente, con l'assegnazione del contingente di risorse umane, ha iniziato la sua attività con decorrenza 1° maggio.

L'Organismo, con il nuovo assetto definito nel titolo II del citato d.lgs., amplia la sua sfera di attribuzioni e muta la sua fisionomia, integrando le proprie funzioni di monitoraggio e controllo dell'attività strategica con le funzioni di supporto all'Amministrazione nello svolgimento del nuovo "ciclo di gestione della performance" introdotto dalla riforma. Nel corso del 2010, l'Organismo ha operato nel settore della pianificazione strategica elaborando la Direttiva ministeriale 2010 e fornendo il supporto al Ministro per l'elaborazione dell'Atto di indirizzo 2011-2013. Per quanto riguarda le attività di monitoraggio, dopo la relazione sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici per il 2009, redatta per la prima volta sulla base di un nuovo sistema unitario di rilevazione dati, l'attenzione si è focalizzata sul controllo dell'attività strategica 2010 ed il documento finale è stato approvato il 20 aprile 2011. Esso mostra con prospetti sinottici e grafici il grado di raggiungimento, espresso in forma percentuale, degli obiettivi strategici contenuti nella Direttiva ministeriale e fornisce una sintetica descrizione delle attività svolte, unitamente alle criticità emerse o dichiarate. Interessante il giudizio espresso sul conto dei C.d.R. sulla base degli indicatori di funzionalità amministrativa richiesti dalla stessa Direttiva ed in particolare riguardanti la capacità di impiego delle risorse nonché la capacità di spesa e di smaltimento dei residui. Per i Dipartimenti sviluppo e coesione e comunicazione e per l'Ufficio affari generali, l'Organismo rileva che non essendo stati forniti gli indicatori non è stato possibile svolgere un'analisi completa della gestione.

In materia di spesa e di programmazione finanziaria, ai sensi dell'art. 3, comma 68, della LF 2008, è stata predisposta l'istruttoria e definita la relazione sullo stato della spesa, che il Ministro ha trasmesso alle Camere nei termini di legge. Per quanto riguarda la valutazione, infine, nel 2010 è stata portata a termine l'attività di supporto al vertice politico ai fini della valutazione dei dirigenti apicali per l'anno 2009, è tuttora in corso quella per il 2010 ed è stata avviata la procedura relativa al 2011.

3.3.2. Il "Sistema di misurazione e valutazione della performance" e il "Piano della performance"

In esito all'art.7 del più volte citato d.lgs. n. 150 e alle delibere CIVIT nn. 89 e 104 del 2010, l'OIV, entro il 30 Settembre 2010, data prevista dalla norma, ha predisposto il "Sistema di misurazione e valutazione della performance". Il documento, aggiornato ed integrato anche sulla base delle considerazioni espresse dalla suddetta Commissione, è stato definito in tutte le sue parti ed è divenuto operativo.

Con riferimento ai suoi contenuti, è opportuno rilevare che il Sistema rappresenta il primo documento dell'OIV, all'interno del quale è stata illustrata in una visione unitaria, la nuova articolazione del ciclo di gestione della performance, le cui fasi sono state programmate in relazione agli obiettivi di misurazione e valutazione indicati dalla legge e alle peculiari caratteristiche del Ministero.

In stretto collegamento con il Sistema di cui sopra, è stato avviato il lavoro per la predisposizione del Piano della performance da redigere entro il 31 gennaio 2011 (art. 10 del citato d.lgs. n. 150), ponendo attenzione che risultasse aderente agli indirizzi della CIVIT e fosse dotato gradualmente di strumenti di misurazione efficaci (target di obiettivi, indicatori, monitoraggi, etc.). La redazione si è prolungata oltre i termini per l'asserita necessità di mettere a punto in via preliminare la nuova metodologia e le procedure di pianificazione e, nelle more del suo perfezionamento, è stata diramata una circolare ai Centri di Responsabilità, per l'avvio delle iniziative concernenti il processo di pianificazione per l'anno 2011, tenendo conto delle indicazioni emanate al riguardo dalla CIVIT. Il documento è stato approvato con d.m. 10 febbraio 2011, registrato dalla Corte dei conti.

3.3.3. Programma triennale per la trasparenza

Tra i principi ispiratori della riforma prevista dal citato d.lgs. n. 150, la trasparenza, intesa come accessibilità alle informazioni concernenti l'organizzazione, gli andamenti gestionali, l'utilizzo delle risorse ed i risultati, costituisce uno dei cardini di tutto l'impianto e in tale ottica, per consentire forme diffuse di controllo interno ed esterno (anche da parte del cittadino), la norma prevede che ogni Amministrazione adotti un Programma triennale per la trasparenza.

La definizione del suddetto Programma rientra nei compiti dell'Organo di indirizzo politico ma rimane in capo all'OIV la promozione e l'attestazione circa l'assolvimento dei relativi obblighi (art. 14, comma 4 lettera g). Il documento è stato approvato con d.m. del 28 febbraio 2011[10].

4. Assetti organizzativi

4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa

L'assetto del Ministero, riorganizzato a seguito dell'integrazione delle competenze dei tre ex Ministeri, è stato ridefinito, come è noto, con il d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197.

L'architettura organizzativa è basata, come già ricordato nella Relazione del precedente anno, sulla seguente struttura dipartimentale, individuata per omogeneità di funzioni, compiti e attività:

- Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione;
- Dipartimento per l'energia;
- Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica;
- Dipartimento per le comunicazioni.

Ai quattro Dipartimenti, che costituiscono Centri di Responsabilità (C.d.R.) a cui fanno capo 16 Direzioni generali, si affianca un Ufficio di natura non dipartimentale (Ufficio per gli affari generali e le risorse), di livello dirigenziale generale, anch'esso C.d.R., al quale, allo scopo di ottenere un contenimento dei costi ed una migliore utilizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie, è stato confermato, con il d.i. del 5 maggio 2010, l'affidamento della gestione unificata delle spese a carattere strumentale di competenza del Gabinetto, ad eccezione di alcune tipologie per le quali, in considerazione del loro carattere strettamente collegato all'attività istituzionale degli Organi di vertice politico, si è ritenuto opportuno conservarne la gestione diretta[11]. Un ulteriore C.d.R. è costituito dal Gabinetto del Ministro. Nel contesto della razionalizzazione, va citato l'inserimento nell'Ufficio Legislativo, nel corso del mese di dicembre 2010, del Servizio di sindacato ispettivo parlamentare, fino ad allora alle dirette dipendenze del Gabinetto, implementando così l'attività di competenza dell'Ufficio stesso[12].

Il percorso di riorganizzazione della struttura ministeriale nel 2010 ha visto, oltre alla completa individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale con i relativi compiti, l'attuazione di una serie di iniziative, relative alla razionalizzazione degli spazi, unificazione e semplificazione delle procedure amministrative, ammodernamento delle infrastrutture tecnologiche, potenziamento dei servizi informatizzati e sviluppo di strumenti propedeutici al controllo e al monitoraggio interno sul raggiungimento degli obiettivi strategici, che dovrà completarsi nel 2011 con un nuovo sistema unitario del controllo di gestione.

---

[10] In calce al documento si legge che è stato trasmesso ai "competenti organi di controllo", verosimilmente intendendo l'Ufficio Centrale di bilancio e non la Corte, a cui non è mai pervenuto. Sul punto va richiamata l'osservazione dell'Ufficio Controllo atti Ministeri attività produttive n. 30/PG/176 del 28 aprile 2010, proprio al MISE, in cui si evidenziava tra l'altro la necessità di esternare la volontà della produzione degli effetti attraverso l'applicazione in calce ai provvedimenti della dicitura concernente la sottoposizione al controllo della Corte dei conti.

[11] Quali le missioni, all'interno e all'estero, ed alcune tipologie di spesa riguardanti soprattutto la rappresentanza, il funzionamento del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, l'attività di studio, ricerca e documentazione, per le problematiche delle piccole e medie imprese, le iniziative concernenti il sistema della produzione industriale e delle fonti di energia, e l'elaborazione, analisi e studio nei settori delle attività produttive.

[12] In particolare, l'Ufficio ha partecipato all'esame di tutte le iniziative normative sottoposte al Consiglio dei Ministri ed ha curato l'*iter* di numerosi provvedimenti conclusi nel 2010, per ventitré dei quali il Ministero è stato proponente o coproponente.

In coerenza con quanto avviato nel 2009, è proseguita la riorganizzazione infrastrutturale con il definitivo trasferimento di cinque uffici nelle nuove sedi ed è stato implementato il sistema di protocollo informatico con la conclusione delle procedure relative al rilascio della firma digitale ai dirigenti, la diffusione della posta elettronica certificata, l'unificazione del sistema di protocollo ed il passaggio ad un unico sito web, con la messa on-line di un nuovo portale, come peraltro previsto dalla Direttiva generale per l'anno 2010.

Nell'espletamento delle proprie funzioni, il Ministero, oltre alla struttura centrale sopra delineata, si avvale di una struttura periferica articolata in 16 Ispettorati territoriali per le Comunicazioni con competenze tecnico-amministrative di verifica, rilascio di licenze, autorizzazioni e concessioni nonché controllo nel campo delle comunicazioni elettriche del settore telefonico e delle reti e servizi nel settore radioelettrico. Si tratta di una attività istituzionale ad ampia valenza sanzionatoria con compiti di vigilanza (recupero sanzioni e canoni inevasi) e di verifiche tecniche (c.d. attività per conto terzi), che incide in modo significativo sul meccanismo delle riassegnazioni delle entrate come verrà illustrato in seguito.

Il Ministero esercita altresì una parte delle proprie attività attraverso i c.d. enti strumentali, i quali, oltre a ricevere trasferimenti per il loro funzionamento, impiegano ulteriori risorse tramite specifiche convenzioni che regolano tra l'altro l'affidamento della gestione di particolari Fondi. Essi sono la fondazione Bordoni, l'Istituto per il Commercio Estero (ICE), Invitalia S.p.A., Simest S.p.A., e l'ex Istituto per la promozione industriale (IPI), che come già visto è stato soppresso con implicazioni tuttora irrisolte.

Va osservato, in termini generali, che l'Amministrazione dovrebbe avviare una riflessione complessiva sulle attività svolte da tali enti, in modo da eliminare sovrapposizioni e duplicazioni con le proprie strutture, curando altresì che nelle convenzioni si eviti di esternalizzare funzioni proprie che possono essere svolte in autonomia avvalendosi di personale interno.

In ordine agli adempimenti riguardanti l'organizzazione, inoltre, si rileva che l'art. 26 della legge n. 25 del 2010 (in materia di procedimento "taglia enti") ha disposto in via automatica la soppressione di due istituti, il Fondo bombole metano e l'Agenzia nazionale scorte di riserva, con l'attribuzione delle relative competenze alla Cassa conguaglio gas petrolio liquefatto (G.P.L.) e per effetto della manovra della scorsa estate (già citato d.lgs. n. 78) sono stati soppressi l'Istituto per la promozione industriale (IPI) e l'Ente di previdenza del gruppo poste italiane (IPOST)[13].

La più volte citata "legge sviluppo", con riguardo ai soggetti vigilati, ha previsto altresì un pacchetto organico di riorganizzazioni e soppressioni di alcuni enti vigilati disposte con norma di rango primario[14].

4.1.1. Situazione organica e criticità

Il quadro normativo dell'organizzazione del Ministero nell'anno 2010 è rimasto pressoché invariato rispetto all'anno precedente sia per struttura degli uffici sia per consistenza degli organici, per cui gradualmente l'Amministrazione ha proceduto a ripianare gli incarichi nel rispetto della dotazione prevista almeno per il personale amministrativo.

Nella Tavola sottostante (Tavola 1) sono riportati i dati del personale presente al 31.12.2010 nelle varie strutture ministeriali.

---

[13] Sugli enti soppressi dal d.lgs. n. 78 e confluiti nei Ministeri è in corso una indagine di controllo successivo da parte della competente Sezione Centrale della Corte dei conti.

[14] In particolare:

- trasformazione dell'Istituto Studi cooperativi Luigi Luzzatti in Associazione, con socio unico il MISE, soggetta a vigilanza del medesimo;
- istituzione dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, con attribuzione alla medesima di risorse dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA);
- istituzione della nuova ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) con ridefinizione dei relativi compiti;
- riordino del sistema delle stazioni sperimentali agrarie, con soppressione dell'Istituto nazionale di credito agrario (INCA).

Nel raffronto con la dotazione organica si rileva una carenza di 595 unità distribuite nelle differenti qualifiche[15], mentre comparando il dato con il corrispettivo del 2009 si evidenzia una diminuzione di 28 dirigenti, di cui 6 di I^ fascia e 22 di II^ fascia, con un aumento di 88 amministrativi.

Tavola 1

	PERSONALE PRESENTE AL 31/12/2010								Dotazione organica d.P.R. n. 197/2008
Qualifica	Uffici di gabinetto	Dipartimento impresa e internazionalizz.	Dipartim. energia	Dipartim. sviluppo e coesione	Dipartimento comunicaz.	Ufficio affari generali	Totale	Contingente personale IPI - decr interm 11/01/2011	
Dirigenti I fascia	4	4	2	8	4	1	23	0	29
Dirigenti II fascia	11	56	23	21	29	10	169	19	208
Personale aree	167	602	125	498	1.310	271	3.183	210	3.733
TOTALE	182	662	150	527	1.343	282	3.375	229	3.970

Fonte: MISE

Due problematiche vanno segnalate sull'argomento: l'inquadramento del personale a tempo determinato proveniente dall'IPI e trasferito al Ministero e l'attribuzione di alcuni incarichi dirigenziali a seguito di disposizioni dell'autorità giudiziaria. Per il primo, nelle more dell'emanazione del previsto regolamento per l'individuazione delle articolazioni ministeriali competenti all'assolvimento dei compiti e delle funzioni trasferite (da adottare entro il 31 dicembre 2010), l'Amministrazione ha proceduto ad assicurare il regolare funzionamento delle strutture del soppresso Istituto con provvedimento direttoriale, seguito dall'approvazione con decreto ministeriale della tabella di corrispondenza ai fini dell'inquadramento; entrambi gli atti sono stati registrati dalla Corte dei conti. Per quanto riguarda il secondo punto, è in atto un contenzioso con alcuni dirigenti (n. 4), nei cui confronti l'autorità giudiziaria ha disposto la reintegrazione nella titolarità di uffici dirigenziali generali, a suo tempo revocata in sede di riorganizzazione, per accorpamento[16]. Il Ministero a tutt'oggi non ha ottemperato limitandosi, in un caso, a proporre con atto transattivo un incarico di pari rilevanza, non ammesso al visto della Corte dei conti.

4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150 del 2009

Con la piena operatività del d.lgs. in esame, non si sono evidenziate particolari implicazioni riguardanti l'OIV che, come già visto, è stato costituito nei tempi previsti dalla norma e nel rispetto della invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica. Infatti, anche per garantire che l'Organismo e la sua struttura tecnica siano dotati di autonomia finanziaria e gestionale, l'Ufficio di Gabinetto, nel corso dell'anno 2010, ha provveduto ad elaborare ed inviare all'Ispettorato tecnico del bilancio le tabelle dimostrative dell'invarianza dei costi relativi alle risorse umane e strumentali necessarie al funzionamento delle suddette strutture, nonché la suddivisione delle varie tipologie di spesa. Come risultato di tale attività, la legge 13 dicembre 2010, n. 221 di approvazione del bilancio per l'anno finanziario 2011 ha istituito, rendendo concreta la prescritta autonomia finanziaria e gestionale, tre appositi capitoli per le competenze fisse, quelle accessorie e le spese per il funzionamento.

Anche l'avvio del ciclo di gestione della performance non ha presentato criticità ma ha posto l'accento, come già visto, sull'importanza di adeguare le fasi del ciclo agli obiettivi di misurazione e valutazione indicati dalla legge e sulla necessità di costruire un impianto metodologico in linea con lo spirito della riforma. Di conseguenza nel 2010 l'Amministrazione

[15] In parte ripianata con il personale proveniente dall'IPI.

[16] Trattandosi di controversie, già esecutive in parte anche ai fini risarcitori, è stata fatta apposita segnalazione alla Procura regionale della Corte dei conti da parte del competente ufficio di controllo.

si è concentrata sul consolidamento del monitoraggio sulla base di indicatori di controllo per i singoli obiettivi, avvalendosi delle tecnologie disponibili per la realizzazione di un sistema integrato che metta in comune e semplifichi le informazioni afferenti a tutte le strutture ministeriali. In atto, va segnalata però l'incompletezza di un sistema informatizzato di controllo di gestione che ancora risente della mancata armonizzazione a seguito dell'accorpamento dei tre Ministeri e si auspica che quanto prima venga portata a termine la costruzione del metodo unificato, già avviata come asserito dall'Amministrazione.

4.3. Innovazione tecnologica

Nel corso dell'anno 2010, il Ministero ha seguito due percorsi di sviluppo, uno incentrato sulla riqualificazione della comunicazione interna e l'altro sull'implementazione della sicurezza informatica, compatibilmente con la disponibilità degli stanziamenti di bilancio, in parte destinati a sanare situazione debitorie pregresse derivanti da servizi erogati a favore dell'ex Ministero delle Comunicazioni. Le realizzazioni più importanti sono un impianto multimediale in grado di gestire la maggior parte degli eventi a cui l'Amministrazione è interessata, con tecnologie avanzate e di alta affidabilità per la realizzazione di riprese e collegamenti audio-video, ed una piattaforma di telelavoro che consente l'accesso alla rete del Ministero dall'esterno e che può essere utilizzata anche da fornitori abilitati.

Si rileva che tutti i progetti sono stati concepiti e realizzati con l'obiettivo di garantire la sicurezza informatica e di ottimizzare i costi di gestione.

Il primo passo in tema di sicurezza informatica è stato compiuto con la realizzazione di una nuova architettura del centro, dove viene veicolato l'intero traffico di rete del Ministero, con apparati configurati in modo da prevenire possibili attacchi informatici.

Di interesse nel settore la realizzazione di una connessione in fibra ottica, *wifi* e *laser* tra le sedi del Ministero, con l'obiettivo di uniformare le prestazioni di rete, centralizzarne la gestione e abbattere i costi.

Il processo di innovazione tecnologica delineato nelle sue linee essenziali risulta in parte condizionato, come rappresentato dall'Amministrazione, da situazioni debitorie ereditate dall'ex Ministero delle comunicazioni che prevedono, tra l'altro, la copertura di un contratto a suo tempo stipulato con una società informatica che dispiega i suoi effetti anche per l'anno in esame.

Altro elemento frenante è stato il ritardo nell'entrata in vigore della gestione unificata che ha comportato uno slittamento delle attività pianificate per il miglioramento dei servizi nonché l'esiguità delle assegnazioni sul competente cap. 7031, affidato all'Ufficio per gli affari generali e per le risorse.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

Nel presente capitolo viene svolta una analisi dei risultati del bilancio del Ministero nel suo complesso e per singole Missioni, ponendo in rilievo le variazioni più significative tra esercizi e rispetto al bilancio di previsione. La Tavola sottostante (Tavola 2) espone i dati relativi agli andamenti finanziari della gestione 2010, in un paritetico raffronto con il biennio precedente; l'esame viene condotto sui dati complessivi e, visto che la dotazione di bilancio, iniziale e definitiva, risente in maniera determinante degli effetti del capitolo 8425 " Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate (FAS)", che corrisponde alla Missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale", l'analisi riguarderà le risorse al netto degli importi previsti per il suindicato capitolo, il quale sarà trattato a parte.

Tavola 2

(migliaia di euro)

2008								
Residui iniziali	**Stanziamenti iniziali**	**Stanziamenti definitivi**	**Impegni effettivi totali**	**Massa spendibile**	**Autorizzazioni definitive di cassa**	**Pagato totale**	**Residui finali**	**% variazione stanziamenti**
11.187.585	8.026.449	7.088.767	4.714.468	18.276.352	8.426.688	4.894.080	10.540.430	
9.043.665	**4.934.653**	**5.768.350**	**4.714.468**	**14.812.016**	**8.129.796**	**4.894.080**	**7.364.124**	**16,9**
2009								
Residui iniziali	**Stanziamenti iniziali**	**Stanziamenti definitivi**	**Impegni effettivi totali**	**Massa spendibile**	**Autorizzazioni definitive di cassa**	**Pagato totale**	**Residui finali**	**% variazione stanziamenti**
9.136.379	9.862.441	7.223.915	7.074.925	16.360.294	10.845.978	8.049.840	7.802.781	
6.952.542	**3.863.330**	**5.859.987**	**7.074.925**	**12.812.529**	**10.839.069**	**8.049.840**	**4.255.016**	**51,7**
2010								
Residui iniziali	**Stanziamenti iniziali**	**Stanziamenti definitivi**	**Impegni effettivi totali**	**Massa spendibile**	**Autorizzazioni definitive di cassa**	**Pagato totale**	**Residui finali**	**% variazione stanziamenti**
6.718.121	10.402.236	7.146.252	7.495.859	13.864.373	9.513.122	7.056.030	6.187.127	
5.058.818	**3.603.065**	**6.191.981**	**7.495.859**	**11.250.799**	**8.901.623**	**7.056.030**	**3.573.553**	**71,9**

La seconda riga rappresenta gli importi al netto del cap. 8425
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

In via preliminare vanno fatte alcune considerazioni sull'articolazione della spesa ed in particolare che nel 2010 gli stanziamenti definitivi di competenza, al netto della quota per interessi e dei Fondi FAS, rappresentano lo 0,9 per cento dell'intero bilancio statale. Le spese di parte corrente sono pari al 13 per cento, quelle di conto capitale l'86 per cento, il restante è costituito dal rimborso di passività finanziarie.

Il decentramento delle competenze di politica industriale e di sostegno alle imprese si traduce in un'elevata percentuale di spesa stanziata pari all'86,45 per cento, sempre escludendo il capitolo 8425.

I principali beneficiari sono, per la parte corrente, gli enti produttori di servizi e di regolazione dell'attività economica, per la parte in conto capitale, gli enti di ricerca, le Regioni, le Province ed i Comuni.

Dalla Tavola 2 si rileva inoltre, nel riscontro fra i dati del triennio, che pur in presenza di una progressiva contenuta previsione iniziale, lo stanziamento definitivo del 2010 è salito del 5,9 per cento rispetto all'anno precedente e di oltre il 7 per cento rispetto al 2008.

La variazione fra lo stato di previsione e il dato definitivo, anche nell'anno in riferimento, è consistente e supera il valore del biennio precedente con una percentuale del 71,9 per cento.

Gli impegni effettivi totali presentano un costante aumento e nel 2010 segnano una percentuale del 6 per cento circa rispetto all'anno precedente, mentre il pagato, pur in considerevole aumento rispetto al 2008 (circa il 44 per cento), nel rapporto con il 2009 è in diminuzione di circa il 12 per cento.

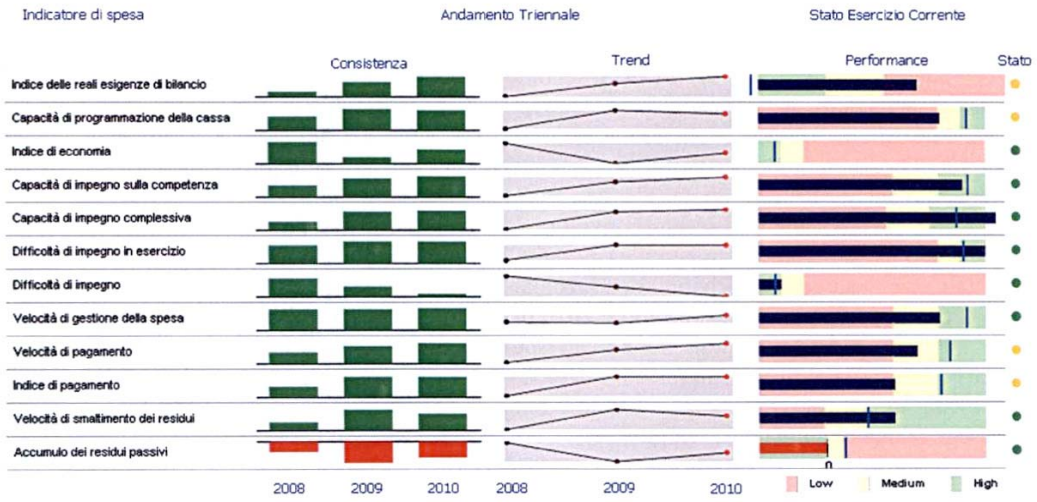
La diminuzione dei residui, già evidenziata nel biennio 2008-2009 in una percentuale di oltre il 42 per cento, nell'anno 2010 ha fatto registrare un ulteriore calo del 16 per cento circa.

Il quadro sintetico sottostante (Tavola 3) offre inoltre una visione di insieme di quelli che sono i fenomeni di gestione della spesa del Ministero, messi in risalto attraverso vari indicatori finanziari[17], che esprimono l'evoluzione dei dati di bilancio a consuntivo nell'anno di esercizio

[17] Legenda. *Programmazione della spesa*: indice delle reali esigenze di bilancio = (% stanziamenti definitivi di competenza / stanziamenti iniziali di competenza - 100). L'indice risente delle variazioni di bilancio che in corso d'anno integrano i capitoli di fondo sui quali vengono destinati i fondi FAS (capitoli 8357, 8358, 8359, 8360, 8361, 8362, 8371, 8396, 8420, 8427, 8411); capacità di programmazione della cassa = (% autorizzazioni di cassa / massa spendibile); indice di economia = (% economie competenza / previsioni definitive competenza). - *Gestione della spesa. Capacità di impegno*: capacità di impegno sulla competenza (competenza dell'esercizio) = (% impegni competenza / stanziamenti definitivi competenza); capacità di impegno complessiva (dell'esercizio di gestione) = (%

e nel triennio, nonché, oltre alla *consistenza* e al *trend*, anche il grado di *performance* nell'anno in corso nei diversi ambiti di programmazione, impegno, pagamento e gestione dei residui[18].

Tavola 3



Fonte: Elaborazione Cdc

Dall'analisi dei vari dati, si evidenzia che l'indice delle reali esigenze di bilancio presenta un *trend* in aumento nel triennio, derivante dall'insufficiente programmazione iniziale che non riesce a far fronte alle reali esigenze di spesa. Bisogna comunque tener conto che l'indice risente delle variazioni di bilancio riportate nella nota 17. Si rileva altresì una difficoltà di impegno, costante e progressiva nel triennio e comunque nella media di tutti i Ministeri, con una percentuale nell'anno in esame molto contenuta del 6,19 per cento. Per quanto riguarda la velocità di gestione della spesa il *trend* del triennio è pressoché costante e la *performance* del 2010 è buona, pari a 78,63 per cento, anche se al di sotto della citata media. L'indice di economia, pur in diminuzione rispetto al 2008, ha fatto registrare un aumento rispetto all'anno precedente di quasi due punti percentuali (3,2 per cento).

In relazione ai residui la velocità di smaltimento ha un andamento incostante con una leggera flessione nell'ultimo anno e una *performance* che si mantiene intorno al 59,28 per cento, mentre tutt'altra situazione si verifica per l'accumulo che ancorché migliorativo rispetto al 2009 ha generalmente una *performance* bassa che si attesta su valori al di sotto della media dei Ministeri.

Le misure di stabilizzazione della finanza pubblica contenute negli artt. 60 e 61 del DL n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, sono state rispettate

---

impegni totali/massa impegnabile); difficoltà di impegno in esercizio = (% residui di stanziamento competenza / residui di stanziamento totali); difficoltà di impegno = (% residui di stanziamento totale / residui totali). *Capacità di spesa*: velocità di gestione della spesa = (% pagamenti di competenza / impegni di competenza); velocità di pagamento (della competenza) = (% pagamenti competenza / stanziamenti definitivi competenza); indice di pagamento = (% pagamenti totali / massa spendibile); velocità di smaltimento dei residui = (% pagamenti residui / residui iniziali); accumulo residui passivi = (% [residui finali - residui iniziali] / residui iniziali).

[18] I primi tre indici fanno riferimento alla fase di programmazione della spesa mentre gli altri attengono sostanzialmente alla gestione della spesa sia dal punto di vista della capacità di impegno che di pagamento e gli ultimi due riguardano, in particolare, i residui. I dati riportati nel quadro sono espressi in percentuale. Nel grafico sulla *performance* viene rappresentato il dato annuale a consuntivo raggiunto dal Ministero (istogramma blu) sul quale si interseca la linea (azzurra) che rappresenta la media dello stesso indice espressa a livello di tutti i Ministeri. Le barre di diverso colore, invece, rappresentano le fasce di *performance* assunte sulla base di intervalli che variano a seconda del tipo di indice che viene preso in esame. Lo *stato*, infine, indica la posizione del dato all'interno della fascia di performance (rossa fino al primo intervallo, gialla fino al secondo, verde oltre il terzo).

ed hanno consentito il previsto risparmio. Inoltre, sono state rispettate anche le misure previste dal DL n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, relativa alla variazione in bilancio in diminuzione del 50 per cento delle somme da erogare ad enti pubblici per un totale di 15.726.208 euro. Infine, con il DL n. 225 del 2010 (c.d. mille proroghe) sono state accantonate, con taglio lineare, sui capitoli di funzionamento e successivamente mandate in economia risorse per un totale di 1.247.199,14 euro.

Anche nel 2010, si è verificato il fenomeno, peraltro rilevato nelle precedenti Relazioni, delle assegnazioni in chiusura di esercizio con il conseguente accumulo di residui di stanziamento che, oltre a quelli ormai ricorrenti sui capitoli 1700 (FUA), 7476 (interventi in materia di brevettualità e per l'attività connessa con la ricerca di anteriorità), 8425 (FAS), hanno interessato anche altri capitoli: 7329 – 7342 – 7421 – 7481 e 8350.

Per quanto riguarda i residui passivi perenti, vanno rilevate una consistente assegnazione in bilancio per un ammontare complessivo di 524,8 milioni di euro fra spese correnti e in conto capitale, richieste di reiscrizioni non accolte per un totale di 1.006,9 milioni di euro ed un'andata in perenzione al 31 dicembre 2010 di residui per 407,2 milioni di euro[19].

Relativamente ai capitoli "fondo", lo stato di previsione del Ministero conferma anche per il 2010 la presenza di tre capitoli (1730-1735-1740) che sono stati utilizzati per affrontare le necessità inerenti ai consumi intermedi, a spese direttamente regolate per legge ed alla riassegnazione di quietanze d'entrata.

In tema di eccedenze di spesa, anche nel 2010 il fenomeno si è ripetuto (vd. Tavola di raffronto sottostante) e, oltre ad interessare il settore stipendi ed oneri connessi, sintomo peraltro di una errata previsione delle spese del personale, compare anche per i fitti (capitoli 3540 e 2220), che negli anni precedenti si era riusciti a sanare o evitare.

(valori assoluti)

ANNO	ECCEDENZA	DISPONIBILITA'	SANATE DA UPB	DA SANARE
2009	11.043.350,90	8.784.391,05	5.054.904,44	5.988.446,46
2010	10.401.115,16	13.552.382,04	6.014.529,39	4.386.585,77

Con riferimento ai rinnovi delle concessioni per l'esercizio della radiodiffusione, si evidenzia che sussistono situazioni debitorie da parte dei concessionari, derivanti da mancato pagamento del canone annuo o da omessa comunicazione del fatturato necessario per la quantificazione dei canoni dovuti[20].

I capitoli 5305, 5310, 9700, 9705 presentano rilevanti e ricorrenti economie; altre economie di varia entità si sono verificate anche nei capitoli 1712-2159-2301-3121-5305-5310-7321-7480 e 9700. Per quanto riguarda il primo gruppo, trattasi di capitoli relativi al pagamento di mutui verso la Cassa Depositi e Prestiti, i quali sono stati oggetto di rinegoziazione. La loro natura di oneri inderogabili non ha consentito un uso in compensazione o flessibilità, escludendo di conseguenza un diverso utilizzo da parte dell'Amministrazione.

Nella Tavola seguente (Tavola 4), vengono riportati i dati di bilancio per ogni C.d.R., da cui si evidenzia che nella distribuzione della spesa vi è una netta prevalenza dei Dipartimenti per lo sviluppo e la coesione economica e per l'impresa e l'internazionalizzazione. Per il primo però occorre tener conto, come già detto, del capitolo 8425 e dei capitoli alimentati da fondi provenienti dal FAS (nella Tavola i dati sono al netto di tali risorse), per cui è il secondo che gestisce più del 65 per cento delle risorse definitive, con il 60 per cento circa degli impegni e del pagato.

---

[19] Sulla gestione di risorse allocate in partite di spesa che presentano elementi di criticità in relazione alla rilevante entità dei residui passivi propri e di stanziamento è in corso una indagine da parte della Corte dei conti (Delibera n. 1 del 2008-Programma della Sezione centrale di controllo della gestione delle Amministrazioni dello Stato). Oggetto di esame sono i capitoli 7342-7445-7450-7655-8348-8349 e 8425.

[20] Tale situazione debitoria, rilevata in sede di controllo anche dall'Ufficio di legittimità, risulta per il periodo 2008-2010 pari a 360.846,09 euro e per il periodo 2010-2011 pari a 383.950,25 euro. È comunque in corso l'operazione di recupero delle somme, monitorata dall'Ufficio centrale di bilancio.

Tavola 4

(migliaia di euro)

	C.d.R.	Residui definitivi iniziali	Stanziam. iniziale di comp.	Stanziam. definitivo di comp.	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziam. definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali
1	**Gabinetto e uffici diretta collaborazione**	3.124	20.890	21.314	21.387	20.064	21.703	24.438	19.445	3.721
2	**Dipartimento per l'impresa e l'internaz.**	1.370.081	2.951.182	3.116.218	3.366.142	3.311.680	3.446.672	4.486.299	3.055.515	1.273.191
3	**Dipartimento per l'energia**	98.349	207.888	241.102	254.428	253.368	298.864	339.451	202.334	135.423
4	**Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica**	4.806.277	6.965.930	3.523.321	7.736.710	3.710.743	5.302.216	8.329.598	3.436.945	4.479.091
	Cap. 8425 (FAS)	1.659.303	6.799.172	954.271	4.502.037	0	611.499	2.613.574	0	2.613.574
	Altri capitoli alimentati dal FAS[21]	694.702	0	1.430.715	1.433.435	2.009.174	2.058.774	2.125.417	2.021.295	104.046
	Totale al netto delle risorse FAS	2.452.272	166.758	1.138.335	1.801.238	1.701.569	2.631.943	3.590.607	1.415.651	1.761.471
5	**Dipartimento per le comunicazoni.**	422.382	151.568	175.787	176.146	173.261	357.949	598.168	319.036	273.023
7	**Ufficio per gli affari generali e le risorse**	17.909	104.778	68.511	85.300	26.743	85.718	86.419	22.755	22.677
TOTALE GENERALE		**4.364.116**	**3.603.065**	**4.761.266**	**5.704.640**	**5.486.685**	**6.842.849**	**9.125.382**	**5.034.736**	**3.469.507**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Dalla Tavola si possono trarre anche utili indicazioni sul peso degli altri Dipartimenti nell'interno dell'Amministrazione, infatti quello dell'Energia assorbe il 5,1 per cento degli stanziamenti definitivi con un'alta percentuale di impegni e pagamenti. Analoghe considerazioni vanno tratte per il settore delle Comunicazioni, al quale viene destinato il 3,7 per cento delle risorse totali di competenza con impegni che assorbono quasi totalmente la massa impegnabile ed un pagato pari a circa il 53 per cento della massa spendibile.

Nella Tavola sottostante (Tavola 5), inoltre, sono riportati dei dati in percentuale riguardanti alcuni indicatori finanziari che questa Corte ha applicato al fine di valutare la gestione dei vari C.d.R..

[21] 8357 Somme da trasferire ai comuni di Roma e Catania ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del DL 7 ottobre 2008, n. 154 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189; 8358 Somme da trasferire al Commissario Delegato per la ricostruzione dei territori della Regione Abruzzo colpiti dal sisma del 6 aprile 2009; 8359 Somme da trasferire al Commissario Delegato per l'emergenza nell'area archeologica di Pompei; 8360 Somme da trasferire al commissario delegato per l'emergenza brucellosi negli allevamenti bufalini in provincia di Caserta e zone limitrofe; 8361 Spese per il finanziamento di misure di accompagnamento nazionale a favore dell'apertura, nel Mediterraneo, dell'area di libero scambio per la realizzazione di investimenti anche nel settore dell'igiene ambientale nel comune di Palermo; 8362 Somme da assegnare per gli interventi di ricostruzione dei territori del Molise e della provincia di Foggia colpiti dagli eventi sismici dell'ottobre 2002; 8371 Contributi per programmi pluriennali per la realizzazione di attività di ricerca e formazione di rilevante interesse pubblico; 8396 Assegnazioni alle Regioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma; 8411 Somme da assegnare per la realizzazione degli interventi connessi al grande evento relativo alla Presidenza Italiana del G8; 8420 Spese per l'attuazione dei progetti di ammodernamento delle Amministrazioni Pubbliche nelle aree del Mezzogiorno; 8427 Somme da trasferire al Commissario delegato per l'emergenza bonifiche e tutela delle acque nella Regione Campania al fine di fronteggiare la situazione di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti, del risanamento ambientale, idrogeologico, di regimazione idraulica e di bonifica nella Regione Campania.

Tavola 5

	C.d.R.	Stanz iniz./Stanz Def	Impegni Comp/Stanz Def Comp	Pagamenti Totali/Massa Spendibile	Pagamenti Comp/Stanziam. Definitivo Comp	Residui finali/Residui iniziali	Pagamenti di comp./Impegni di comp.	Pagamenti residui/Residui iniziali
1	Gabinetto e uffici di diretta collaboraz. all'opera del ministro	2,03%	95,57%	79,57%	84,77%	19,14%	88,70%	44,07%
2	Dipartimento per l'impresa e l'internazion.	5,59%	97,72%	68,11%	74,67%	-7,07%	76,41%	53,17%
3	Dipartimento per l'energia	15,98%	99,49%	59,61%	82,86%	37,70%	83,29%	2,59%
	Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica	*-49,42%*	*88,10%*	*60,13%*	*73,14%*	*-40,72%*	*83,01%*	*49,51%*
4	*Cap 8425*	*-85,96%*	*0,00%*	*0,00%*	*0,00%*	*57,51%*	*0,00%*	*0,00%*
	Altri capitoli alimentati dal fas	*0,00%*	*99,95%*	*95,10%*	*93,21%*	*-85,02%*	*93,96%*	*98,99%*
	(totale al netto delle risorse fas)	582,63%	73,21%	39,43%	47,91%	-28,17%	65,43%	35,49%
5	Dipartimento per le comunicaz.	15,98%	97,44%	53,34%	51,14%	-35,36%	52,49%	54,25%
7	Ufficio per gli affari generali e le risorse	-34,31%	37,48%	26,33%	29,32%	26,63%	78,24%	14,88%
	Totale	**32,14%**	**91,07%**	**55,17%**	**67,21%**	**-20,50%**	**73,81%**	**42,04%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Dalla Tavola si rileva una buona capacità di impegno sulla competenza con un valore complessivo di oltre il 91 per cento condizionato dal valore modesto dell'Ufficio affari generali. I dati sia dell'indice di pagamento sia della velocità di pagamento sono leggermente più bassi rispettivamente 55,2 e 67,2 per cento, condizionati dalla bassa percentuale dell'Ufficio affari generali.

Dall'andamento dei residui, inoltre, si nota un contenuto smaltimento di circa il 20 per cento con un dato finale di 3.469,51 milioni di euro pari al 72,9 per cento dello stanziamento definitivo di competenza.

5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

In merito alle entrate extratributarie, va osservato che il Ministero gestisce 26 capitoli d'entrata per i quali per il 2010, a fronte di complessive previsioni iniziali di cassa per 444 milioni di euro, sono stati incassati 361 milioni, con uno scostamento negativo del 18,71 per cento. Inoltre per 11 capitoli, pur non essendo state formulate previsioni, sono stati incassati 147,4 milioni, mentre per 5 capitoli non sono state formulate previsioni e non risultano versamenti. Tra l'altro, anomale appaiono le risultanze del capitolo 3592 "Somme da introitare ai fini della riassegnazione allo sviluppo economico", che presenta ben 24 articoli, con una previsione di 25.000 euro limitatamente ad un solo articolo, anche se risulta un incasso di 132,5 milioni di euro.

Dalle suddette mancate previsioni e sui motivi degli scostamenti, l'Amministrazione ha precisato che in via generale lo scostamento tra previsioni e versamenti totali è giustificato, in alcuni casi, dall'impossibilità di effettuare previsioni o dalla scarsa attendibilità delle stesse, anche per la mancanza di una procedura informatizzata, in altri casi dalla incertezza della responsabilità del procedimento conseguenza tuttora presente a seguito della riorganizzazione della struttura ministeriale. Sul punto, si rileva, come ammesso dalla stessa Amministrazione,

che per il 2010 l'attività di previsione delle entrate è stata svolta senza un opportuno coordinamento.

Una problematica di rilievo riguardante le entrate è la riassegnazione delle somme versate da terzi per prestazioni svolte a loro favore da parte dell'Amministrazione.

In relazione alle suddette riassegnazioni, negli anni ed ancora prima del riordino della struttura amministrativa, si sono succedute varie disposizioni legislative che hanno disciplinato le procedure, dettato disposizioni e quantificato importi[22].

Da ultimo la legge n. 192 del 2009 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2010 e Bilancio pluriennale 2010–2012", nell'illustrare lo stato di previsione del Ministero, ha previsto con l'art. 3 alcune riassegnazioni da parte del Ministero dell'economia e delle finanze delle somme affluite all'entrata del bilancio dello Stato.

Come già osservato nella Relazione dello scorso anno, è soprattutto il Dipartimento per le Comunicazioni[23] interessato a tale fenomeno che presenta però una delicata criticità, in quanto da esso possono derivare la formazione di debiti fuori bilancio o il mancato svolgimento di attività di servizio pubblico che non solo hanno carattere obbligatorio ma sono potenzialmente profittevoli.

In sostanza, le somme versate dai terzi per le prestazioni in argomento confluiscono nei capitoli di entrata del bilancio dello Stato per una successiva riassegnazione, sia pure parziale[24], talché si sottolinea l'importanza e la necessità di tali provvedimenti amministrativi che incidono direttamente sull'accoglimento delle richieste di intervento anche per la diretta correlazione con le risorse in entrata.

I dati relativi dell'attività conto terzi negli ultimi anni evidenzia un andamento decrescente, rilevando un disservizio nei confronti dei terzi ed una penalizzazione dell'attività in questione che, secondo stime del Dipartimento in esame, comporta un margine positivo del 200 per cento fra tariffe e costi unitari, in rapporto di circa tre a uno.

Nella tavola che segue (Tavola 6) sono riportati i capitoli titolari di riassegnazioni, distinti per l'ultimo bimestre del 2009 ed i primi dieci mesi del 2010. Sui capitoli di entrata sono state effettuate nello stato di previsione della spesa del MISE riassegnazioni con DMT per 81,68 milioni di euro (ultimi due mesi del 2009) e per 168,70 milioni di euro (primi dieci mesi del 2010).

Tavola 6

(valori assoluti)

Entrate ultimi due mesi del 2009									Spesa				
DMT MEF	Ege	Cat	UPB	Tit	Nat	Cap	Art	Importo	Ege	UPB	Cap MISE	Art	Importo
50253	2009	XV	3.2.2.2	3	2	4726		24.640.671,00	2010	7.2.6	7480	8	69.183.190,00
59208	2009	XI	2.1.2.2	2	1	3592	20	3.964,00	2010	9.2.1	1376	1	11.979,00
62817	2009	XV	3.2.2.2	3	2	4726		3.191.452,00	2010	7.2.6	7480	8	20.909.219,00
16454	2009	XI	2.1.5.3	2	1	3592	14	38.830.483,00	2010	3.1.2	1650	1	14.591.404,00
20227	2009	XI	2.1.5.3	2	1	3592	24	130.270,00	2010	3.1.2	1652	1	130.270,00
20236	2009	II	1.1.13.1	1	1	1217	1	14.289.712,00	2010	1.1.6	7476	1	14.289.712,00
44269	2009	XI	2.1.5.3	2	1	3592	1	594.304,00	2010	7.2.6	7482	3	594.304,00
							Totale	**81.680.856,00**					**119.710.078,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

[22] Legge n. 246 del 1984, art. 5; legge n. 61 del 1986, art. 4; legge n. 46 del 1990, art. 8; legge n. 59 del 1992, art. 20; legge n. 104 del 1995, art. 4; legge n. 52 del 1996, art. 47; d.lgs. n. 625 del 1996, art.14; legge n. 273 del 2002, art. 32; legge n. 289 del 2002, artt. 60 e 86; legge 239 del 2005, art. 337.

[23] Il Dipartimento con i suoi organi centrali e periferici (Ispettorati territoriali) svolge tra l'altro interventi di controllo e verifica tecnica degli apparati delle stazioni radio a bordo di navi, ai fini del rilascio dei "Certificati di sicurezza in mare" nel rispetto della normativa CE.

[24] L'art. 5 del d.i. del 15 febbraio 2006 prevede l'assegnazione del 30per cento delle somme introitate destinandole alla incentivazione dell'attività produttiva del personale del Ministero.

Entrate primi dieci mesi del 2010								Spesa							
Num Prov	Ege	UPB	Tit	Nat	Cap	Art	Importo	Cat	Mis	Prg	Mac	UPB	Cap. MISE	Art	Importo
007207	2010	2.1.6.1	II	001	3499	1	1.351.922	23	017	017	003	7.2.6	7482	03	1.351.922
021026	2010	2.1.6.1	II	001	3499	1	7.765	04	012	004	002	3.1.2	1651	01	7.765
031775	2010	2.1.6.1	II	001	3499	1	1.875	01	032	003	001	9.2.1	1200	02	351
031775								01	032	003	001	9.2.1	1200	03	121
031775								01	032	003	001	9.2.1	1200	05	990
031775								01	032	003	001	9.2.1	1217	02	107
031775								03	032	003	001	9.2.1	1218	02	306
059057	2010	2.1.6.1	II	001	3499	1	733.906	01	028	004	001	2.1.1	5210	02	75.117
059057								01	028	004	001	2.1.1	5210	03	32.893
059057								01	028	004	001	2.1.1	5210	05	251.477
059057								01	028	004	001	2.1.1	5212	02	86.996
059057								01	033	001	005	10.1.3	1700	01	256.867
059057								03	028	004	001	2.1.1	5211	02	30.556
070095	2010	2.1.5.3	II	001	3592	24	727.774	12	012	004	002	3.1.2	1652	01	727.774
071431	2010	2.1.2.3	II	001	3600	1	516.456	23	011	007	003	1.3.6	7329	01	516.456
083078	2010	2.1.6.1	II	001	3499	1	1.160.000	01	011	007	001	1.3.1	2211	02	130.336
083078								01	011	007	001	1.3.1	2211	03	44.170
083078								01	011	007	001	1.3.1	2211	05	308.221
083078								01	011	007	001	1.3.1	2215	02	116.820
083078								01	017	017	001	7.2.1	3621	02	23.077
083078								01	017	017	001	7.2.1	3621	03	7.821
083078								01	017	017	001	7.2.1	3621	05	54.574
083078								01	017	017	001	7.2.1	3625	02	20.684
083078								01	033	001	005	10.1.3	1700	01	406.000
083078								03	011	007	001	1.3.1	2214	02	41.032
083078								03	017	017	001	7.2.1	3624	02	7.265
096641	2010	2.1.3.2	II	001	2604	1	38.176.111	12	017	014	002	7.1.2	3593	01	38.509.302
103747	2010	2.1.2.1	II	001	2570	1	9.304	01	011	005	001	1.1.1	2104	01	24.267
103747	2010	2.1.2.1	II	001	2569	3	2.195.939	01	015	005	001	6.1.1	2491	01	9.459
103747	2010	2.1.2.1	II	001	2569	11	84.023	01	017	014	001	7.1.1	3515	01	12.057
103747	2010	2.1.2.1	II	001	2569	15	1.310.107	01	028	004	001	2.1.1	5218	01	14.775
103747	2010	2.1.2.3	II	001	2576	1	245.224	01	032	003	001	9.2.1	1205	01	4.031
103747								01	033	001	005	10.1.3	1700	01	858.114
103748	2010	2.1.5.3	II	001	3592	24	552.209	12	012	004	002	3.1.2	1652	01	552.209
103825	2010	2.1.7.3	II	001	3317	1	141.005	06	015	007	002	6.3.2	4160	01	141.005
106311	2010	2.1.7.3	II	001	3592	1	6.459.546	23	011	007	003	1.3.6	7329	01	6.459.546
109654	2010	3.2.2.2	III	002	4726	1	115.028.074	31	017	017	003	7.2.6	7480	08	115.028.074
						Totale	168.701.240								166.112.537

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Di tali capitoli si prendono in esame, a campione, alcuni ritenuti significativi.

Il capitolo di entrata 2569, piano gestionale 3, intitolato alle attività e servizi di TLC del Dipartimento per le comunicazioni, è identificato con un codice UPB non codificato come riassegnabile. La previsione di entrata iniziale era pari a 2,5 milioni di euro, variata con DMT di 2,2 milioni per un totale di 4,7 milioni di euro sulla competenza. Essa è stata però disattesa dai valori dell'accertato pari a 8,7 milioni di euro, del riscosso sulla competenza pari a 2,7 e del riscosso sui residui pari a 0,01 milioni di euro. È stato pertanto riscosso sulla competenza il 57,44 per cento del totale previsto, ma oltre il 100 per cento della previsione iniziale. Tale capitolo di entrata è stato riassegnato al medesimo Dipartimento sul capitolo di spesa 2491 "Stipendi" per 9.459,00 euro. Dall'andamento del capitolo di entrata è possibile una prima

considerazione positiva sull'attività svolta in relazione ai servizi di telecomunicazione di cui al capitolo stesso.

Il capitolo di entrata 2569, piano gestionale 15, intitolato "Altri introiti" del Dipartimento per le comunicazioni è identificato con un codice UPB, non codificato come riassegnabile. La previsione di entrata iniziale era pari a un milione di euro, variata con DMT di 1,3 milioni per un totale di 2,3 milioni di euro sulla competenza. Il valore dell'accertamento pari a 1,3 milioni di euro è stato interamente riscosso e versato. Tale capitolo di entrata è stato riassegnato al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica sul capitolo di spesa 5218 "Stipendi" per 14.775,00 euro. Il carattere residuale dell'entrata non permette di identificare una corrispondente e specifica attività del Ministero.

Il capitolo di entrata 3592, piano gestionale 14, intitolato "Somme derivanti da sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori" del Dipartimento dell'energia, è identificato con un codice UPB (2.1.5.3), codificato come riassegnabile. La previsione di entrata si attesta a 9,4 milioni di euro, disattesa da un valore dell'accertato pari a 38,9 milioni di euro interamente riscosso e versato. Tale capitolo di entrata è stato riassegnato al Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione sul capitolo di spesa 1650 "Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a favore dei consumatori" per un importo pari a 14,6 milioni di euro. Dall'andamento del capitolo di entrata è possibile una prima considerazione positiva sull'attività svolta in relazione alle sanzioni di cui al capitolo stesso.

6. Le Missioni con riferimento alle analisi dei Programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

La classificazione del bilancio dello Stato su due livelli di aggregazione, sancita dalla legge n. 196/2009, ha evidenziato la centralità delle Missioni e dei Programmi al fine di migliorare la qualità e l'efficienza della spesa pubblica e garantire un legame più diretto fra risorse stanziate ed azioni perseguite.

Per quanto riguarda il Ministero in esame, per l'anno 2010, è rimasto invariato il numero delle Missioni e dei Programmi, rispettivamente 10 e 20, mentre è stata modificata la denominazione del Programma 5 della Missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" per adeguarla alle nuove competenze dell'Amministrazione individuate nel decreto di riorganizzazione[25].

La suddivisione delle attività in Missioni e Programmi, nella ricerca di una coincidenza del Programma con il competente Centro di Costo, risulta eccessiva ed è pertanto condivisibile la rivisitazione dei Programmi di spesa per il 2011 che l'Amministrazione ha operato attraverso alcuni accorpamenti[26].

In merito, si osserva che le Missioni assumono le specifiche funzioni delineate dal d.P.R. n. 197 del 2008 e sono attribuite ai Dipartimenti, in un contesto organizzativo che ne prevede quattro, individuati per omogeneità ed aree affini e costituenti C.d.R.. Nella struttura amministrativa, come già visto, ve ne sono altri due (Gabinetto del Ministro e Ufficio affari generali e risorse, al quale è affidata la Missione 32).

Di seguito, viene fatta un'analisi dei Programmi, in riferimento alla Missione e misurando il rilievo finanziario delle risorse stanziate, ponendo altresì l'attenzione su quelli che presentano elementi di particolare criticità o che hanno avuto un consistente peso nella gestione dell'esercizio.

---

[25] La nuova denominazione è "Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetti industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale".

[26] C.d.R. Energia: Programmi 10.4 e 10.5 in uno di nuova formulazione 10.6;
C.d.R. Comunicazioni: Programmi 15.5 e 15.6 in un unico Programma 15.3;
C.d.R. Sviluppo e coesione economica: soppressione del Programma 17.17 che confluisce nel Programma 11.7, ad eccezione dei capitoli 8371 e 8424 che confluiscono nel Programma 28.4.

Missione 10 "ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE"

La Missione è affidata al Dipartimento per l'energia, nella condivisione di introdurre nell'organizzazione Ministeriale una struttura qualificata in materia energetica, sulla quale peraltro ha inciso significativamente l'emanazione della "legge sviluppo" introducendo importanti competenze aggiuntive.

Le correlate riforme strutturali infatti riguardano il rilancio della produzione di energia elettrica anche attraverso la tecnologia nucleare, l'efficientamento dei mercati dell'energia con disposizioni inerenti liberalizzazioni, mercato e concorrenza, l'accelerazione alle energie rinnovabili, l'attenzione alla sicurezza delle infrastrutture e degli approvvigionamenti, il riordino della normativa in materia geotermica ed il rilancio delle tecnologie innovative.

La legge di bilancio 2010 ha assegnato al Dipartimento due Programmi:

- Programma 10.4 – Sicurezza, infrastrutture e relazioni internazionali del settore energetico.
- Programma 10.5 – Gestione e regolamentazione del settore energetico – nucleare, elettrico e delle energie rinnovabili – e minerario.

Nella Tavola sottostante (Tavola 7) vengono riportati i dati di bilancio della Missione, ripartiti nei due Programmi di competenza.

Tavola 7

(migliaia di euro)

PROGR.	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali
10.4	96.322	4.231	6.170	19.398	18.392	101.275	102.491	5.951	94.890
10.5	974	3.602	5.124	5.184	5.178	5.351	6.098	4.871	1.056
Totale	**97.296**	**7.833**	**11.293**	**24.582**	**23.570**	**106.626**	**108.589**	**10.822**	**95.946**

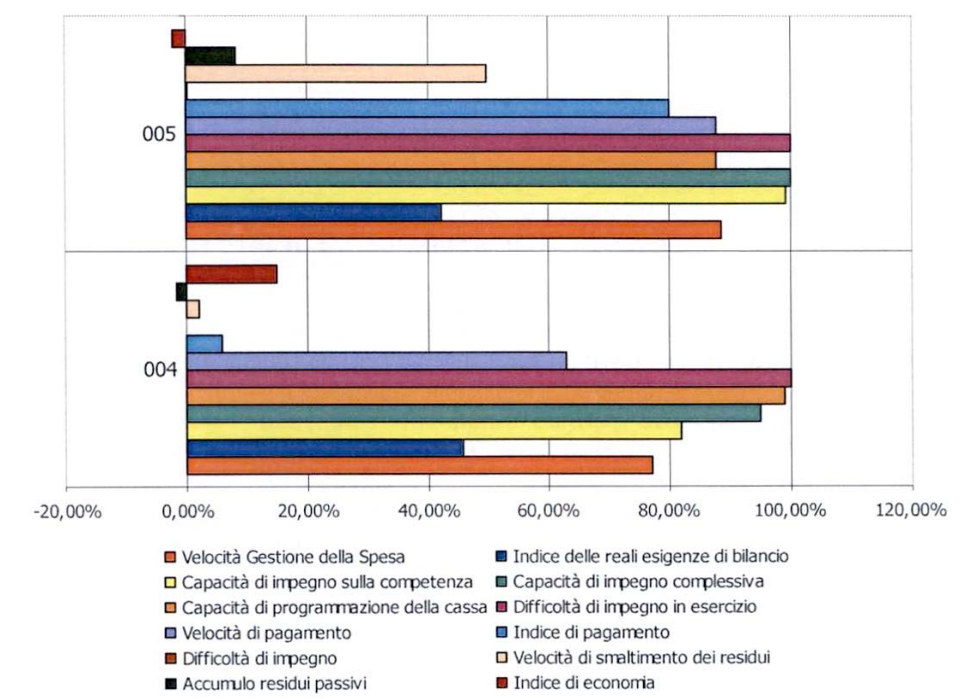
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Dalla Tavola si rileva che gli stanziamenti definitivi di competenza del Programma 4 e del Programma 5 sono pressoché uguali ammontando complessivamente a 11,29 milioni di euro.

A fronte di una massa spendibile complessiva di 108,59 milioni di euro per l'intera Missione sono stati effettuati pagamenti per 10,82 milioni di euro, con la formazione di residui finali pari a 95,95 milioni di euro in leggero calo rispetto ai residui iniziali di 97,30 milioni di euro. Per il Programma 4, il raffronto con il 2009 evidenzia che lo stanziamento è passato da 53,63 milioni di euro a 6,17 milioni di euro in quanto il capitolo 7655[27], che nel triennio 2007-2009 ha avuto una dotazione di 50 milioni di euro, nell'anno in riferimento non è stato finanziato. L'Amministrazione sul punto ha chiarito che nel corso della gestione, la prima annualità è andata in economia non essendosi formalizzato il provvedimento interministeriale (MISE–MEF) di regolamentazione. Gli stanziamenti delle ulteriori annualità sono stati impegnati nella misura consentita dalle riduzioni e conservati come residui, nel 2010 non vi sono state assegnazioni e a tutt'oggi non è stato ancora emanato il suddetto provvedimento.

Nel grafico seguente viene riportato l'andamento di alcuni indicatori da cui si evidenzia, soprattutto per il Programma 4, che l'indice di pagamento è molto basso (5,81 per cento), tanto che su una massa spendibile di 102,49 milioni di euro, il pagato totale raggiunge appena i 5,91 milioni di euro. Altrettanto dicasi per la velocità di smaltimento dei residui che si attesta sul 2,15 per cento.

[27] Fondo per misure di compensazione a favore di Regioni ed enti locali interessati dalla realizzazione di nuove infrastrutture energetiche di rilevanza nazionale nonché per interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali.



L'OIV nell'esaminare il grado di raggiungimento dei tre obiettivi strategici ha riscontrato un grado di raggiungimento del 90,2 per cento per il primo "Sicurezza delle infrastrutture e dell'approvvigionamento energetico", dell'87,5 per cento per il terzo "Riequilibrio del mix energetico" e del 77,2 per cento per il secondo "Strumenti per una nuova strategia energetica nazionale", dato particolarmente contenuto a seguito del non completamento della parte che riguarda il mercato elettrico.

Missione 11 "COMPETITIVITÀ E SVILUPPO DELLE IMPRESE"

Al Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione sono affidate le funzioni di promozione della competitività e dell'internazionalizzazione del sistema produttivo, di tutela e sviluppo della proprietà industriale e intellettuale, di lotta alla contraffazione, di tutela dei consumatori e di promozione e regolazione della concorrenza di mercato.

La legge di bilancio 2010 ha assegnato al Dipartimento tre Programmi:

- Programma 11.5 – Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetti industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale.
- Programma 11.6 – Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo.
- Programma 11.7 – Incentivazione per la sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione (come illustrato nel prosieguo, affidato ad altro Dipartimento).

Dalla Tavola sottostante (Tavola 8), che riporta i dati di bilancio dei singoli Programmi, si rileva che gli stanziamenti definitivi di competenza del Programma 5 ammontano a 2.714,36 milioni di euro pari al 76,8 per cento del totale della Missione.

Tavola 8

(migliaia di euro)

PROGR.	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali
11.5	1.779.836	2.671.923	2.714.357	3.304.476	3.244.853	3.367.683	4.494.193	2.693.590	1.599.737
11.6	22.050	5.482	18.973	19.029	15.477	31.628	41.023	18.353	18.401
11.7	1.299.370	69.349	802.518	900.227	1.073.488	1.779.024	2.101.887	1.065.422	876.880
Totale	**3.101.256**	**2.746.754**	**3.535.848**	**4.223.732**	**4.333.817**	**5.178.334**	**6.637.104**	**3.777.365**	**2.495.018**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Nell'ambito dello stesso Programma le risorse in prevalenza sono assegnate ai capitoli 7421 "Interventi agevolativi per il settore aeronautico", per una somma di 1.385,45 milioni di euro, 7485 "Interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative" pari a 510 milioni di euro, 7420 "Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese" per una somma di 373,97 milioni di euro e 7450 "Fondo per la finanza d'impresa" per 280,50 milioni di euro.

Altro fondo finalizzato al contrasto della crisi d'impresa, al sostegno e rilancio della competitività del sistema produttivo è rappresentato dal capitolo 7490 "Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio delle imprese". Il bilancio 2010 non ha previsto risorse su questo capitolo, mentre sono stati versati su un conto tesoreria i residui di stanziamento 2009, pari a 34,97 milioni di euro.

Situazione particolare è quella del Fondo per la competitività e lo sviluppo (cap. 7445), per il quale il bilancio 2010 non ha previsto risorse, ma la quasi totalità dei residui sono stati trasferiti sul capitolo 7444 di competenza del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica che gestisce la fase realizzativa dei progetti di innovazione industriale. Una criticità nell'ambito del Programma riguarda le risorse finanziarie del "Fondo Nazionale innovazione (FNI)" che sostiene le imprese nella produzione di beni e servizi innovativi collegati a titoli della proprietà industriale (cap. 7476). Infatti la somma complessiva di 80 milioni di euro, di cui 60 assegnati nel 2008 e 20 nel 2009, gestite su base convenzionale dall'IPI, non è stata ancora erogata per le note vicende dell'Istituto e si sta valutando una soluzione per assicurare alle piccole e medie imprese innovative, che brevettano, la disponibilità effettiva delle risorse.

Sul conto dello stesso capitolo si è verificata un'ulteriore criticità dovuta alla mancata riassegnazione da parte del MEF delle somme derivanti dal pagamento dei diritti sui titoli di proprietà industriale previsti dalla legge n. 296 del 2006, art. 1, per un ammontare di 65 milioni di euro. Ciò ha comportato la necessità di rivedere il Programma di realizzazione di interventi mirati per lo sviluppo del sistema produttivo nazionale in particolare delle micro, piccole e medie imprese.

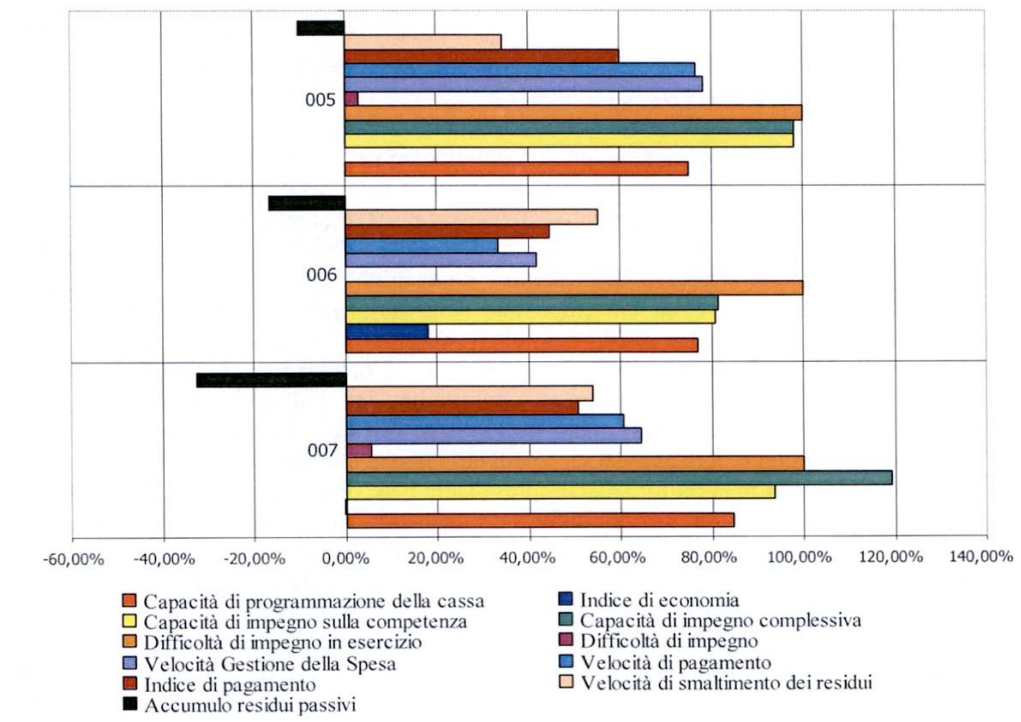
Tralasciando il Programma 6 che incide in una percentuale non significativa (0,5 per cento della Missione), si osserva che per il Programma 7 l'83,8 per cento dello stanziamento (802,52 milioni di euro) è assorbito dai capitoli 7342 "Fondo per la competitività e lo sviluppo" che prevede un'assegnazione di 373,78 milioni di euro[28] e 7333 "Fondo per il sostegno della domanda finalizzata ad obiettivi di efficienza energetica, ecocompatibilità e miglioramento della sicurezza sul lavoro" con un'assegnazione di 300 milioni di euro.

A fronte di una massa spendibile di 6.637,10 milioni di euro relativa ai tre Programmi di competenza sono stati effettuati pagamenti per 3.777,37, con la formazione di residui finali pari a 2.495,02 in diminuzione rispetto ai residui iniziali di 3.101,26 milioni di euro.

Nel grafico sottostante dall'andamento di alcuni indicatori si evidenzia nel Programma 7 un buon smaltimento dei residui, che ha inciso per un negativo del 32,5 per cento rispetto

[28] Il capitolo viene gestito dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

all'anno precedente, e nel Programma 6 un valore non ottimale di incidenza dei pagamenti sul totale degli stanziamenti di competenza pari al 33,60 per cento.



L'OIV, nell'esaminare il grado di raggiungimento dei sei Obiettivi Strategici, ha rilevato, a fronte del 100 per cento per tutti gli altri, una percentuale del 93,7 per cento nell'Obiettivo 4 (Iniziative per la promozione della concorrenza) a seguito del non completamento dell'attuazione della riforma del sistema camerale.

Missione 12 – "REGOLAZIONE DEI MERCATI"

La Missione si prefigge, tra l'altro, lo scopo rientra nella Priorità Politica V, di sviluppare la concorrenza, contrastando gli abusi di mercato e la contraffazione; è affidata al Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione e comprende un solo Programma:

Programma 12.4 - Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori.

Dai dati di bilancio, riportati nella Tavola seguente (Tavola 9), gli stanziamenti definitivi di competenza dell'unico Programma della Missione ammontano a 70,85 milioni di euro, in prevalenza assegnati ai capitoli 7495 "Fondo per la realizzazione di infrastrutture al servizio delle fiere", pari a 2 milioni di euro, 2275 "Somme da erogare per il funzionamento dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato" per una somma di 24,40 milioni di euro, 1650 "Fondo derivante dalle sanzioni amministrative erogate dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato da destinare alle iniziative a favore dei consumatori" pari a 16,05 milioni di euro, regolarmente ripartite, sentite le Commissioni parlamentari.

Tavola 9

(migliaia di euro)

PROGR.	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali
12.4	47.272	41.147	70.850	74.504	70.551	97.771	118.123	70.017	38.420

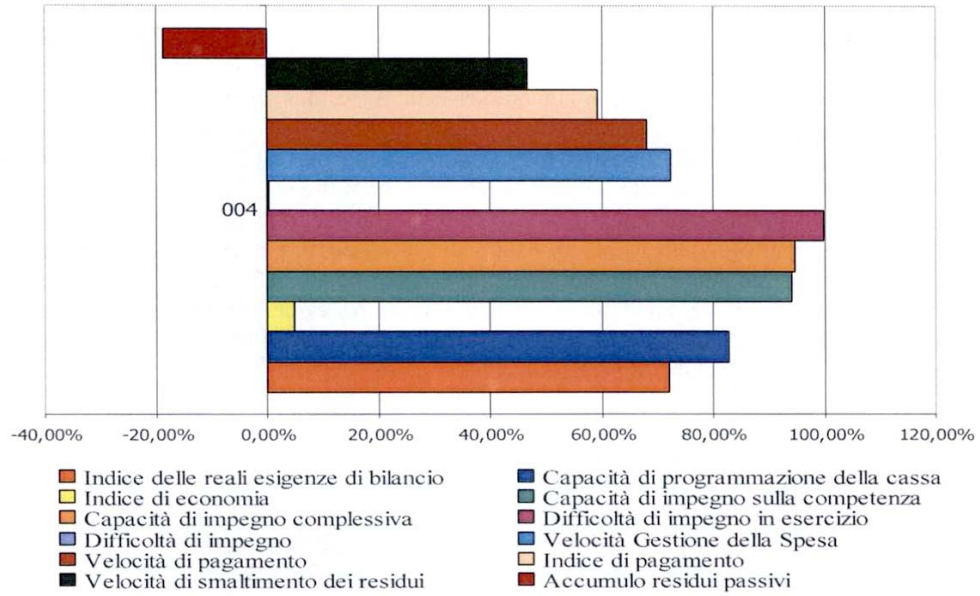
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Un obiettivo strutturale di interesse è il monitoraggio dei prezzi e delle tariffe, impostato sullo studio delle dinamiche e la verifica delle anomalie e delle distorsioni per la segnalazione all'Autorità dotata di poteri di intervento sul mercato. Al riguardo, l'Amministrazione ha preliminarmente segnalato come l'intervento correttivo sulle accise dei prodotti energetici nella prospettiva di sterilizzare il prezzo degli stessi - compensando, nel contempo, le "maggiori entrate dell'imposta sul valore aggiunto, derivanti dalla variazione del prezzo internazionale" (art. 1, comma 290 e segg., legge n. 244 del 2007, e successive integrazioni e modifiche) - sia conseguente solo al verificarsi delle previste condizioni e debba essere filtrato alla luce di una positiva valutazione in chiave di utilità ed opportunità. Tra l'altro, la "sterilizzazione" è difficilmente definibile, anche sul piano tecnico, a motivo di una ancora incompleta disponibilità dei dati sui prodotti energetici, e pertanto impone ulteriori approfondimenti.

Da sottolineare in materia l'iniziativa, presa sulla base di quanto previsto dal Protocollo di lavoro, in materia di ristrutturazione della rete di distribuzione carburanti, dell'istituzione della Commissione tecnica di valutazione delle dinamiche dei prezzi dei carburanti (d.m. 28 gennaio 2011). L'organismo ha il compito di individuare sistemi chiari e condivisi di rilevazione statistica dei prezzi, dei valori di riferimento e delle metodologie di elaborazione dei dati ed inoltre di verificare l'andamento del Prezzo Italia, anche nel confronto con le analoghe rilevazioni realizzate nei Paesi dell'Unione Europea. Quanto infine alla trasparenza nel settore petrolifero, con riferimento alla tutela dei consumatori e dei cittadini, il Ministero ha anche avviato un sistema di comunicazione e pubblicazione del prezzo di vendita al pubblico dei carburanti per autotrazione, previsto dall'art. 51 della "legge sviluppo"[29].

Nel grafico che segue, l'andamento degli indicatori evidenzia un indice di pagamento sul 59,3 per cento e una velocità smaltimento residui pari al 46,57 per cento.

[29] Sul complesso e delicato argomento, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte ha avviato un'indagine denominata "Evoluzione e raffronti nell'incidenza della fiscalità nei prezzi dei prodotti petroliferi", al fine di verificare le ragioni del mutevole andamento dei prezzi dei carburanti alla pompa, in esito alle quotazioni internazionali del greggio, all'andamento delle monete, ai sistemi strutturali ed industriali interni ed esterni e, infine, al carico impositivo dei prodotti.



Missione 16 – "COMMERCIO INTERNAZIONALE ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO"

La Missione persegue in particolare lo scopo, rientrante nella Priorità politica IV, di potenziare l'internazionalizzazione di sviluppo delle imprese e di promuovere il *Made* in Italy. E' affidata al Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione e si articola in due Programmi:

Programma 16.4 – Politica commerciale in ambito internazionale.

Programma 16.5 – Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made* in Italy.

Dalla Tavola sottostante (Tavola 10), si evidenzia che il Programma 4 incide per il 16,4 per cento sul totale della Missione in forte aumento rispetto al 2009, da imputare in prevalenza al nuovo capitolo 7611 "Spese per l'esecuzione dell'accordo di cooperazione Italia-Russia sullo smantellamento dei sommergibili nucleari radioattivi della marina militare russa per la gestione sicura dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare esaurito" per 43,88 milioni di euro.

Tavola 10
(migliaia di euro)

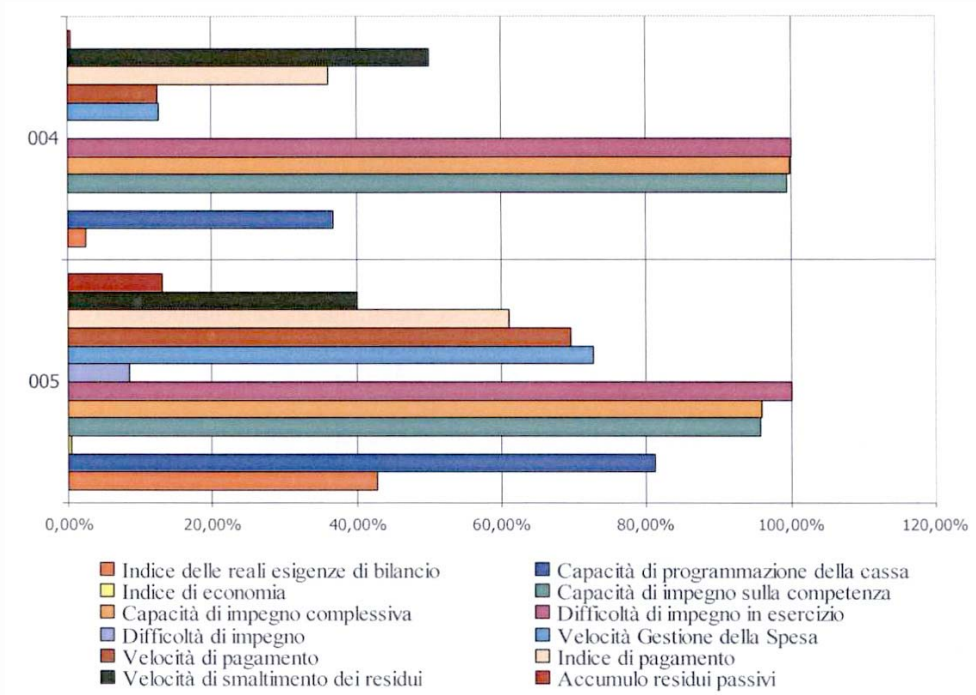
PROGR.	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali
16.4	88.676	49.916	51.163	51.214	51.106	51.527	139.839	50.596	88.985
16.5	106.353	182.714	260.874	271.330	260.002	298.063	367.227	223.960	120.297
Totale	**195.028**	**232.630**	**312.037**	**322.543**	**311.109**	**349.590**	**507.066**	**274.556**	**209.282**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Il Programma 5 assorbe invece l'83,6 per cento delle risorse della Missione che confluiscono per l'87,8 per cento negli interventi ed in particolare nei capitoli 2531 "Somma da assegnare all'Istituto Nazionale per il commercio estero per il finanziamento dell'attività di promozione e sviluppo degli scambi commerciali con l'estero" per 142,20 milioni di euro, 2530 "Contributo nelle spese di funzionamento dell'Istituto Nazionale per il commercio estero in Italia e all'estero" per 78,90 milioni di euro, 7481 "Somme da destinare alla realizzazione di azioni a sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del Made in Italy" per

15,71 milioni di euro e 2501 "Somme da erogare ad Enti, Istituti, Associazioni, Fondazioni ed altri organismi" per 15,40 milioni di euro. A fronte di una massa spendibile di 367,23 milioni di euro sono stati effettuati pagamenti per 223,96 milioni di euro, con la formazione di residui finali pari a 120,30 milioni di euro, in aumento rispetto ai residui iniziali di 106,35 milioni di euro. Inoltre, per l'obiettivo strutturale del sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo, le ripetute riduzioni dello stanziamento del capitolo 2501, che con una variazione di competenza è passato da 24,85 a 15,40 milioni di euro, hanno comportato, come rappresentato dall'Amministrazione, il blocco dell'iter procedurale per la ripartizione delle risorse. Il d.i. di riparto è stato varato in data 3 dicembre 2010, per cui la liquidazione delle risorse, per l'intero ammontare dello stanziamento, è stato rinviato al 2011.

Nel grafico sottostante, l'andamento di alcuni indicatori evidenzia un accumulo di residui passivi sul Programma 5 del 13,1 per cento e sempre per lo stesso Programma un indice delle reali esigenze di bilancio del 42,78 per cento.



Missione 15 – "COMUNICAZIONI"

Al Dipartimento per le comunicazioni sono affidate le funzioni di promozione, sviluppo e disciplina del settore delle comunicazioni, di rilascio dei titoli abilitativi, nonché di attività di pianificazione, controllo, vigilanza e sanzionatoria.

La legge di bilancio 2010 ha assegnato al Dipartimento quattro Programmi, i cui dati sono riportati nella Tavola seguente (Tavola 11):

- Programma 15.5 – Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione.
- Programma 15.6 – Normazione, verifiche, certificazioni e sostegno allo sviluppo delle comunicazioni.
- Programma 15.7 – Regolamentazione e vigilanza del settore postale
- Programma 15.8 – "Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione".

Tavola 11

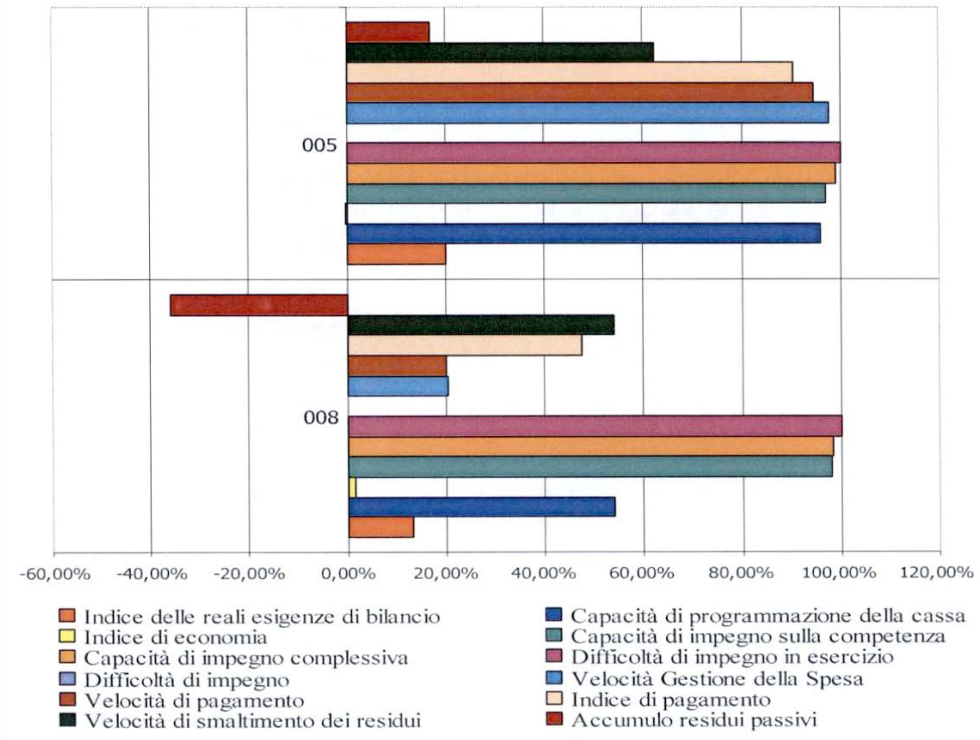
(migliaia di euro)

PROGR.	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali
15.5	4.820	47.746	57.332	57.332	56.830	59.589	62.152	56.256	5.632
15.6	116	2.484	3.596	3.596	3.532	3.663	3.712	3.159	518
15.7	310	3.303	4.058	4.058	4.106	4.222	4.368	4.054	436
15.8	409.179	87.955	99.516	99.519	97.896	274.880	508.695	241.386	261.548
Totale	**414.424**	**141.488**	**164.503**	**164.506**	**162.365**	**342.353**	**578.927**	**304.854**	**268.134**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Dalla Tavola, si rileva che per il Programma 5 gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 57,33 milioni di euro pari al 34,8 per cento del totale della Missione mentre il Programma 8 assorbe il 60,5 per cento con 99,52 milioni di euro in prevalenza destinati al capitolo 3121 "Contributi e rimborso oneri sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale", per una somma di 81,75 milioni di euro. Su detto Programma inoltre a fronte di una massa spendibile di 508,70 milioni di euro sono stati effettuati pagamenti per 241,39 con la formazione di residui finali pari a 261,55 milioni di euro. Infine, per quanto attiene alla gestione del fondo per il passaggio al digitale (capitolo 7596), l'attività svolta nel 2010, non essendo stati stanziati nuovi finanziamenti, ha riguardato la verifica e il pagamento delle convenzioni già in atto, in relazione agli impegni di precedenti esercizi finanziari. In sostanza, sono stati effettuati pagamenti in conto residui per 37,62 milioni di euro, in particolare a favore della Fondazione Bordoni, Poste Italiane e RAI S.p.A..

Nel grafico che segue vengono riportati gli andamenti di alcuni indicatori riferiti ai Programmi 5 e 8 e da essi si evidenzia che per il Programma 8 si è verificata una consistente riduzione dei residui passivi del 36,08 per cento, contrariamente all'andamento dei residui del Programma 5 dove invece si nota l'accumulo del 16,84 per cento. Inoltre per il Programma 8 si constata una bassa incidenza dei pagamenti sul totale degli stanziamenti di competenza pari al 20,07 per cento.



L'OIV nell'esaminare il grado di raggiungimento dei sette Obiettivi Strategici ha riscontrato, a fronte del 100 per cento per gli Obiettivi 1, 2, 3, 6, e 7, percentuali contenute per l'Obiettivo 4 "Promozione e valorizzazione del digitale" pari all'85 per cento, dovuta al ritardo della gara per l'assegnazione di frequenze televisive in tecnica digitale, tuttora in attesa della delibera AGCOM, e per l'Obiettivo 5 "Espletamento di gare per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica" pari al 78 per cento, dovuta a difficoltà sopravvenute nell'attività di controllo sui titoli abilitativi per la fornitura dei servizi Wi-Max.

Il Dipartimento delle Comunicazioni è interessato anche alla Missione 18 – "SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE" relativamente al Programma 18.10 – Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica.

Dalla Tavola sottostante (Tavola 12) si rileva che a fronte di una massa spendibile di 5,60 milioni di euro il pagato totale è pari al 91,3 per cento con residui finali che hanno quasi annullato il dato iniziale.

Tavola 12

(migliaia di euro)

PROGR.	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali
18.10	3.903	1.533	1.697	1.736	1.445	5.484	5.599	5.114	205

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Missione 28 – "SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE"

Al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica sono affidate le funzioni di provvedere alla programmazione, al coordinamento, all'attuazione, al monitoraggio e alla verifica degli interventi per lo sviluppo e la coesione economica e sociale sul territorio nel contesto di una politica regionale unitaria[30].

La legge di bilancio 2010 ha assegnato al Dipartimento un Programma:

Programma 28.4 – Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate.

Nella Missione è compresa anche la gestione del Programma 7 della Missione 11, come già anticipato nella trattazione del Dipartimento dell'impresa e dell'internazionalizzazione.

Per una corretta lettura dei dati finanziari, vista la consistente incidenza negli investimenti del capitolo 8425 "Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate", l'analisi viene condotta escludendo gli importi di tale capitolo (Tavola 13) e dei capitoli alimentati da risorse provenienti dal FAS.

Dalla Tavola si evidenzia che il Programma prevede uno stanziamento definitivo di competenza di 108,32 milioni di euro, ripartiti in alcuni capitoli per rimborso alla Cassa Deposito e Prestiti di quote capitale ed interessi dei mutui nonché per finanziamenti dei Programmi regionali di sviluppo.

[30] Come già detto, per effetto dell'art. 7 del DL n.78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 dello stesso anno, e del dPCM. 10 giugno 2010, sono state attribuite alla Presidenza del Consiglio, e di qui al Ministro per i Rapporti con le Regioni, le funzioni in materia di politiche di coesione, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), pur mantenendo le relative risorse nell'ambito del bilancio del Ministero dello sviluppo economico.

Tavola 13

(migliaia di euro)

PROGR.	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali
28.4	2.476.921	6.894.641	2.493.307	6.096.797	2.118.642	2.805.553	4.970.228	2.092.592	2.833.552
cap 8425 (FAS)	1.659.303	6.799.172	954.271	4.502.037	0	611.499	2.613.574	0	2.613.574
Altri capitoli alimentati dal FAS	694.702	0	1.430.715	1.433.435	2.009.174	2.058.774	2.125.417	2.021.295	104.046
Totale al netto delle risorse FAS	**122.916**	**95.469**	**108.321**	**161.325**	**109.468**	**135.281**	**231.238**	**71.297**	**115.932**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Nella trattazione della presente Missione non sono state conteggiate le risorse del capitolo 8425 in quanto i fondi vengono movimentati all'interno del capitolo solo attraverso i DMT di variazione. Si ritiene però, per continuità di esame del biennio 2009-2010 e per l'importanza che rivestono tali risorse, recentemente oggetto anche di audizione da parte del Presidente della Corte[31], riportare un quadro riepilogativo generale relativo alle due programmazioni 2007-2013 e 2000-2006.

Come già ampiamente visto nella Relazione dello scorso anno, il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), istituito con gli articoli 60 e 61 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) è un fondo pluriennale utilizzato per finalità di riequilibrio economico e sociale, in attuazione del comma V dell'art. 119 della Costituzione, è iscritto nello stato di previsione del Ministero dello Sviluppo Economico ed è affidato alla Direzione generale per la politica regionale unitaria nazionale. Passando alla programmazione settennale si riscontra:

a. Programmazione 2007-2013

La riduzione delle risorse assegnate (decurtate di 10.786 milioni di euro per le esigenze del bilancio pubblico) e la crisi economica internazionale hanno reso necessaria la riprogrammazione del FAS 2007-2013. In coerenza con gli indirizzi assunti dall'Unione europea ed in attuazione dell'Accordo stipulato da Stato e Regioni il 12 febbraio 2009, le risorse assegnate ai Programmi strategici regionali ed interregionali (FAS regionale) sono state linearmente ridotte; quelle destinate alle Amministrazioni centrali (FAS Nazionale), oltre a subire il taglio lineare, sono state concentrate in tre Fondi individuati dall'art. 18 del DL n. 185 del 2008, convertito con legge n. 2 del 2009. Conseguentemente, anche in base a quanto disposto dalle delibere CIPE n. 112 del 2008, n. 1 del 2009, n. 2 del 2009, n. 3 del 2009, n. 4 del 2009, le risorse FAS destinate al periodo 2007-2013 sono state rideterminate in 52.487 milioni di euro (Tavola 14), così ripartite tra quota nazionale e regionale:

a) 25.459 milioni di euro per il FAS Nazionale di cui:
   - 2.800 milioni di euro per il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione c.d. "Fondo Sacconi", istituito dal medesimo art. 18, comma 1 lett. a) DL n. 185 del 2008;
   - 12.356 milioni di euro per il Fondo Infrastrutture di cui all'art. 6-*quinquies* DL n. 112 del 2008 – c.d. "Fondo Matteoli";
   - 9.053 milioni di euro per il Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale – c.d. "Fondo Letta", istituito dall'art. 7-quinquies, comma 10 DL n. 5 del 2009 (che modifica il comma 1, lettera b-*bis*, dell'art. 18 DL n. 185 del 2008);
   - 1.250 milioni di euro per preallocazioni disposte da norme di legge ovvero ordinanze di protezione civile.

b) 27.027 milioni di euro per il FAS Regionale di cui:
   - 22.344 milioni di euro per i Programmi delle Regioni e Province Autonome (di cui 17.149 milioni per il Mezzogiorno e 5.195 milioni per il Centro-Nord);

[31] Audizione sullo schema di decreto legislativo n. 328 recante l'attuazione dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, riguardante le Risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali.

- 1.671 milioni di euro per i Programmi interregionali (Energie rinnovabili – Attrattori culturali);
- 3.012 milioni di euro per gli Obiettivi di Servizio.

Tavola 14

(milioni di euro)

FAS 2007-2013	
a) FAS Nazionale	
Destinazione	**Dotazione**
Fondo sociale per l'occupazione e la formazione	2.800,00
Fondo infrastrutture strategiche	12.356,00
Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale	9.053,00
Preallocazioni	1.250,00
Sub totale	***25.459,00***
b) FAS Regionale	
Amministrazione titolare di risorse	**Risorse assegnate (CIPE n. 1/2009)**
PIEMONTE	833,36
VALLE D'AOSTA	38,97
LOMBARDIA	793,35
BOLZANO	80,53
TRENTO	54,03
VENETO	570,47
FRIULI VENEZIA GIULIA	178,21
LIGURIA	320,56
EMILIA ROMAGNA	268,09
TOSCANA	709,71
UMBRIA	237,44
MARCHE	225,49
LAZIO	885,31
ABRUZZO	811,13
MOLISE	452,32
CAMPANIA	3.896,40
PUGLIA	3.105,06
BASILICATA	854,41
CALABRIA	1.773,27
SICILIA	4.093,78
SARDEGNA	2.162,49
Sub totale	***22.344,38***
Programmi interregionali (energie rinnovabili ed attrattori culturali)	1.671,00
Obiettivi di Servizio	3.012,00
TOTALE	**27.027,38**
TOTALE GENERALE	**52.486,38**

Fonte: elaborazione MISE

La manovra finanziaria per il 2011-2013 ha nuovamente inciso sulla politica regionale nazionale, operando un ulteriore taglio delle risorse FAS e introducendo nuove finalità per l'utilizzo del FAS regionale[32].

[32] In particolare l'articolo 2 del DL n. 78 del 2010 ha disposto, in via generale ed a decorrere dall'anno 2011, "la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili, delle Missioni di spesa di ciascun Ministero, per gli importi indicati nell'Allegato 1 al presente decreto", quantificata per il FAS in 4.990,7 milioni di euro.

In attuazione di tale disposizione il CIPE, nella seduta del 26/11/2010, ha esaminato positivamente la proposta di revisione del quadro finanziario dei Programmi regionali FAS, riducendo ulteriormente le assegnazioni relative alla programmazione 2007-2013 di 3.003,90 milioni di euro, mentre per le destinazioni nazionali il taglio ha inciso su entrambe le programmazioni, 2000-2006 e 2007-2013, per un importo rispettivamente di 1.200 e 1.986,82 milioni di euro.

b. Programmazione 2000-2006

il CIPE con delibera n. 79 del 2010 ha operato una ricognizione dello stato di impiego delle risorse FAS, assegnate a Regioni e Province Autonome ed alle Amministrazioni Centrali, non specificatamente destinate ad interventi o non impegnate, resesi quindi disponibili per la riprogrammazione secondo regole, indirizzi e criteri definiti nella citata Delibera CIPE del 26/11/2010[33]. In particolare sono stati individuati per il FAS:

- 1.443,9 milioni di euro di risorse disponibili derivanti dalle risorse assegnate alle Intese Istituzionali di Programma (IIP);
- 1.306 milioni di euro da risorse non impegnate/programmate dalle Amministrazioni Centrali alla data del 31/05/2008[34];
- 6.870,2 milioni di euro di risorse FAS con avanzamento di spesa inferiore al 10 per cento, da sottoporre a verifica.

In conseguenza di tale ricognizione, che evidenzia la potenziale presenza di criticità in fase di attivazione e/o attuazione degli interventi, è stato avviato un apposito programma di verifiche da parte dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) del Dipartimento, sulla base di un piano di lavoro condiviso con le Amministrazioni interessate, finalizzato ad accertare le cause del mancato avanzamento degli interventi e le azioni necessarie, con la stima dei conseguenti tempi, per la rimozione delle criticità.

La Corte sul punto ha più volte avuto modo di rilevare, e da ultimo nella citata audizione, una serie di criticità a partire dalla continua erosione di risorse del Fondo indubbiamente favorita dalla circostanza che ancora oggi una parte delle risorse assegnate negli anni 2000-2006 è in fase di utilizzo. L'impiego di tali risorse inoltre va a copertura di oneri previsti in successive leggi di spesa per interventi in qualche caso non riconducibili alle finalità della politica di riequilibrio e sviluppo territoriale, che comporta tra l'altro la necessità di rivedere e riorientare l'originaria destinazione dell'intera quota del Fondo. Altro rilievo più volte sottolineato è dovuto al fatto che l'attuale procedura contabile determina difficoltà di raccordo tra il bilancio di previsione ed il rendiconto, in quanto le disponibilità annuali del Fondo sono inizialmente allocate in un capitolo dello stato di previsione del MISE, ma, al momento del trasferimento ad altri capitoli del bilancio, assumono una diversa classificazione funzionale propria di questi ultimi, con la conseguente difficoltà di raccordare le risorse, in tal modo mobilitate. Il principio di tracciabilità, d'altra parte, deve essere prioritariamente garantito all'interno della classificazione funzionale del bilancio anche perché si evidenzia la mancanza di strumenti che consentano la ricostruzione effettiva di un percorso che, partendo dalle decisioni programmatiche, dia conto delle successive fasi realizzative delle opere.

L'OIV nel valutare il grado di raggiungimento dei cinque obiettivi strategici ha rilevato una limitata percentuale per l'Obiettivo 4 "Rafforzamento degli interventi a sostegno delle attività e degli investimenti" pari al 35 per cento, dovuta a ritardi nell'attivazione dei contratti di innovazione tecnologica.

Missione 17 – "RICERCA E INNOVAZIONE"

Alla Missione sono interessati tre Dipartimenti: Energia, per il riequilibrio del *mix* energetico e per la sicurezza delle infrastrutture e dell'approvvigionamento; Sviluppo e coesione

---

[33] Tali indirizzi sono stati approvati in via definitiva dal CIPE, recependo le modifiche proposte in sede di Conferenza Stato-Regioni, nella seduta dell'11-01-2011.

[34] Ai sensi dell'art. 6-quater del DL n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008.

economica, per lo sviluppo dell'innovazione nell'ambito del Programma operativo nazionale "ricerca e competitività 2007-2013", per il sostegno agli investimenti e per la semplificazione delle procedure concernenti gli incentivi alle imprese; Comunicazioni per l'attività di ricerca, studi e sperimentazione da parte dell'Istituto Superiore delle Comunicazioni nel settore specifico.

I Programmi sono tre :

Programma 17.14 – "Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale".

Programma 17.17 – "Ricerca e innovazione per la competitività nell'ambito dello sviluppo e coesione".

Programma 17.18 – "Innovazione Tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione".

Dalla Tavola seguente (Tavola 15), si rileva che i Programmi 14 e 17 assorbono il 97,9 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza.

Per quanto riguarda il Programma 14, lo stanziamento è assorbito per il 98,3 per cento dai capitoli 7630 "Contributo all'ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (E.N.E.A.) con 187,31 milioni di euro e 3593 "Fondo per la riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi" con 38,51 milioni di euro. Sulla massa spendibile di 230,86 milioni di euro, il pagato è di 191,51 con un residuo finale molto contenuto che ha quasi annullato l'ammontare dei residui iniziali.

Il Programma 17 ha uno stanziamento definitivo di 227,50 milioni di euro assorbito per il 90,3 per cento dal capitolo 7480 "Fondo rotativo per le imprese". Su tale Programma a fronte di una massa spendibile di 583,38 milioni di euro il pagato ammonta a 277,93 milioni di euro con residui finali di 176,01 milioni di euro, dimezzando l'importo dei residui iniziali.

Il Programma 18 rappresenta con il suo stanziamento definitivo il 2,2 per cento di quello totale dell'intera Missione, con un impegnato e pagato che assorbono l'intero importo e un ammontare di residui di poco superiori a quelli iniziali.

Tavola 15

(migliaia di euro)

PROGR.	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali
17.14	1.053	200.055	229.809	229.847	229.798	192.238	230.862	191.512	39.477
17.17	355.880	1.940	227.497	385.275	188.304	317.639	583.377	277.930	176.009
17.18	4.055	8.547	9.587	9.904	9.451	10.113	13.642	9.068	4.683
Totale	**360.988**	**210.543**	**466.893**	**625.026**	**427.553**	**519.990**	**827.881**	**478.510**	**220.169**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Missione 32 – "SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE"

La Missione, che riguarda la programmazione e coordinamento generale dell'Amministrazione nonché le attività strumentali a supporto per garantirne il funzionamento generale, è affidata all'Ufficio per gli affari generali e per le risorse e si realizza attraverso due Programmi:

- Programma 32.02 – "Indirizzo politico".
- Programma 32.03 – "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza".

Limitando l'esame al Programma 3 si rileva dalla Tavola sottostante (Tavola 16) che sulla massa spendibile di 32,02 milioni di euro il pagato ammonta a 22,76 milioni di euro, con residui finali pari a 8,29 milioni di euro in aumento del 44,8 per cento rispetto ai residui iniziali.

Tavola 16

(migliaia di euro)

PROGR.	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali
32.2	3.124	20.890	21.314	21.387	20.064	21.703	24.438	19.445	3.721
32.3	5.722	21.500	26.297	26.381	26.743	28.007	32.019	22.755	8.286
Totale	**8.846**	**42.389**	**47.611**	**47.768**	**46.808**	**49.709**	**56.457**	**42.200**	**12.008**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

L'OIV nell'esaminare il grado di raggiungimento dei tre obiettivi strategici ha riscontrato per l'Obiettivo 2 (gestione delle risorse strutturali) una percentuale piuttosto contenuta del 57 per cento dovuta all'interruzione di lavori, per risoluzione del contratto con la ditta aggiudicatrice che avrebbe dovuto realizzare un centro polifunzionale ad alta efficienza energetica.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

1. Considerazioni introduttive e di sintesi.

2. Aspetti normativi e programmatici-assetti organizzativi: *2.1. I Profili programmatici; 2.2. Il Processo di razionalizzazione organizzativa;* 2.2.1. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009; *2.3. L'innovazione tecnologica;* 2.3.1. Area "politiche del lavoro"; 2.3.2. Area "tutela del lavoro".

3. Quadro generale degli andamenti finanziari del ministero: *3.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.; 3.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*

4. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: *4.1. Missione 26 "Politiche per il lavoro"* 4.1.1. Attività ispettiva Prg 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro"; 4.1.2. Ammortizzatori sociali Prg 6 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito"; *4.2. Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia;* 4.2.1. Immigrazione Prg 6 "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate"; 4.2.2. I Fondi per le Politiche sociali; 4.2.2.1. Fondo nazionale per le politiche sociali Prg 9 "Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale"; 4.2.2.2. Fondo per le non autosufficienze Prg 10 "Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno"; 4.2.2.3. Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza Prg 10 "Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno"; *4.3. Missione 25 "Politiche previdenziali" Prg 2 Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati;* 4.3.1. Aspetti evolutivi della previdenza obbligatoria; 4.3.2. Previdenza pubblica obbligatoria: interventi di riforma; 4.3.3. L'adeguatezza delle pensioni e la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici; 4.3.4. Le prospettive della previdenza complementare; 4.3.5. Il Fondo di Tesoreria presso l'INPS (Fondo TFR); 4.3.6. Enti pubblici di previdenza: interventi di razionalizzazione organizzativa, sinergie funzionali tra enti, misure di riassetto interno finalizzati al contenimento della spesa pubblica.

1. Considerazioni introduttive e di sintesi

Il Ministero del lavoro è in una nuova fase di riorganizzazione che solo con il nuovo Regolamento potrà avviarsi a definizione, correggendo il disallineamento che, anche in questo scorcio del 2011, è riscontrabile tra l'assetto dei Centri di responsabilità della Legge di bilancio e l'attuale regolamentazione che risale all'epoca precedente all'accorpamento con il Ministero della Salute (e di quello della Solidarietà sociale), venuto meno per quanto attiene alla "Salute", con la legge 13 novembre 2009, n. 172.

Come era stato evidenziato nella precedente relazione, l'emergenza occupazionale ha determinato un impegno rilevante per l'azione del ministero, ma, va detto che in tutti i settori, si è assistito a dinamiche significative, sia sul piano normativo, sia, soprattutto, su quello operativo.

Del resto, la riunificazione del ministero per le componenti del lavoro e del "Welfare" si è rivelata assolutamente necessaria per l'adeguata integrazione delle politiche.

La difficile sostenibilità dei livelli occupazionali ha prodotto evidenti effetti anche sul piano dell'impatto della spesa previdenziale, per l'inevitabile sbilanciamento tra contribuzioni e prestazioni erogate.

Nella parte dedicata alla previdenza, tali aspetti vengono approfonditi, anche in prospettiva futura.

Un fenomeno preoccupante, nel contesto della Previdenza complementare, è rappresentato dall'aumento degli iscritti non versanti, pari a circa un milione di unità, ormai, circa il 19 per cento degli iscritti totali. Si deve sottolineare come tale fenomeno costituisca un effetto diretto della scarsa disponibilità delle risorse da destinare alla previdenza complementare, soprattutto per i lavoratori autonomi.

Il contrasto all'illegalità sia sul piano dei rapporti di lavoro che su quello della sicurezza sul lavoro ha prodotto importanti risultati, anche per il consolidarsi di azioni che tendono a valorizzare l'azione preventiva, contestualmente alla collaborazione interistituzionale.

L'innovazione tecnologica assume grande rilievo al riguardo e la Corte sottolinea l'esigenza di disporre di un adeguato sistema integrato che consenta di fruire di tutte le funzionalità attualmente presenti ed operative nei diversi comparti.

Certamente, si attende una più incisiva azione per il sistema domanda-offerta di lavoro che, anche in base alle entità numeriche delle posizioni gestite, non appare particolarmente rilevante.

Sul piano dell'organizzazione, va sottolineata l'apprezzabile applicazione del d.lgs. n. 150/2009, sia sotto il profilo programmatorio sia per quel che attiene alla implementazione dei sistemi di valutazione, aspetti che vedono operare in sintonia l'O.I.V. con il vertice politico e quello amministrativo.

Si registra l'impegno dell'Amministrazione nel migliorare le procedure di ripartizione e di gestione dei Fondi, particolarmente rilevanti sia nell'ambito del lavoro che in quello delle politiche sociali, anche a seguito delle sollecitazioni della Corte.

Va peraltro affermato che, anche a prescindere dall'introduzione del bilancio di cassa, messa in discussione dalla legge 39/2011, si debba affrontare, in termini concreti, la questione dell'andamento dell'attuale Fondo sociale per occupazione e formazione e delle partite contabili che non trovano una definizione nell'esercizio di competenza, determinando lo slittamento continuo negli esercizi successivi con il trascinamento di una consistente massa di residui passivi, in gran parte legato alle erogazioni nei confronti dell'INPS a fronte delle relative rendicontazioni.

2. Aspetti normativi e programmatici-assetti organizzativi

2.1. I profili programmatici

Il Ministero del lavoro, come tutta la Pubblica Amministrazione, è stato chiamato ad applicare le disposizioni recate dal d.lgs. 150/2009, sia per garantire un adeguato livello di trasparenza e per sviluppare la cultura dell'integrità, con il Programma triennale trasparenza ed

integrità 2011-2013, adottato il 1° marzo 2011, sia per adeguare la programmazione strategica con l'adozione del "Piano della Performance", approvato il 28 gennaio 2011.

E' importante sottolineare come tali atti siano destinati non più ai soli operatori ma a tutti gli "Stakeholders" che vengono in contatto con l'Amministrazione.

Nel Piano vengono definiti gli elementi fondamentali su cui deve successivamente basarsi la misurazione, la valutazione e la rendicontazione della performance.

La logica seguita dal d.lgs. n. 150/2009 è quella di realizzare un sistema nel quale confluiscano tutte le fasi attuative della decisione politica e della gestione amministrativa, nell'arco del triennio di riferimento, al fine di assicurare la trasparenza all'azione amministrativa e riconoscendo il ruolo attivo dei cittadini nell'attività di valutazione (cd. *Civic auditing*).

L'Amministrazione, con l'apporto dell'O.I.V., ha sostanzialmente utilizzato le metodologie in atto, adeguandole alla nuova normativa che prevede un approccio ben più complesso del passato, basandosi sulle indicazioni contenute nelle delibere n. 89 e n. 104 della CiVIT.

A tal fine, nell'ambito del ciclo della programmazione, in osservanza delle linee guida emanate dalla CiVIT con la delibera n. 114, il Piano contiene:

- e priorità politiche del triennio di riferimento inserite nell'atto di indirizzo del Ministro;
- gli obiettivi strategici/strutturali triennali ed i relativi indicatori individuati in coerenza con il quadro definito dalla nota integrativa (articolo 21 della legge n. 196/2009) che sviluppa il collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse finanziarie;
- gli obiettivi operativi riconducibili agli obiettivi strategici/strutturali, di cui rappresentano la fase annuale di esecuzione ed i relativi indicatori, individuati nell'ambito della programmazione strategica.

Esso contiene, quindi, sia atti di indirizzo politico (Atto di indirizzo del Ministro con valenza triennale del 5 agosto 2010) sia l'articolazione generale della programmazione strategica, così come l'esplicitazione delle attività annuali sottoposte a puntuale verifica degli andamenti mediante un sistema di monitoraggio informatizzato.

Nel Piano sono specificate le modalità di valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi – strategici e/o operativi – attraverso un sistema di indicatori idonei a misurare sia la performance organizzativa che la performance individuale.

Al fine di garantire il raccordo e l'integrazione tra la programmazione strategica e la programmazione economico-finanziaria (art. 10 del decreto legislativo n. 150/2009), la scelta compiuta dall'Amministrazione, con l'apporto dell'O.I.V. – Organismo Indipendente di valutazione, è stata quella di raccordare in un unico processo di programmazione iniziato con la stesura della Nota Integrativa al Bilancio dello Stato e proseguita con la redazione degli obiettivi operativi ad essa collegati che confluiscono nel "Piano" formando l'oggetto della Direttiva annuale per l'esercizio dell'azione amministrativa e della gestione.

Le Priorità politiche sono fortemente legate alla "Strategia Europa 2020" che indica *l'obiettivo di garantire ai cittadini pari accesso al lavoro ed opportunità in tutto l'arco della vita, attraverso l'eliminazione dei fattori ostativi all'inserimento nel mercato del lavoro, soprattutto da parte dei giovani, delle donne, dei lavoratori anziani e dei disabili.*

Pertanto, da un lato, viene dato ampio risalto alla formazione che deve costituire un continuo collegamento con il lavoro e con un sistema previdenziale e di welfare adeguato.

L'indicazione quindi concerne, la formazione professionale, il mercato del lavoro con attenzione sia alle politiche attive che a quelle passive, che soprattutto in una situazione emergenziale non possono mancare (nella relazione vi è un ampio riferimento agli ammortizzatori sociali), l'incremento della previdenza integrativa e delle politiche sociali, nel cui contesto assume sempre più rilievo, nell'ambito dell'immigrazione, l'effettiva integrazione di un livello sempre più consistente di immigrati che mostrano un sensibile livello di consolidamento nel paese.

Accanto alle azioni di sostegno, vanno considerate quelle di contrasto, come nell'ambito dell'attività ispettiva, che mira ad assicurare la legalità dei rapporti di lavoro e l'effettiva

sicurezza sul lavoro, anche al fine di evitare che situazioni irregolari determinino anche fenomeni di evasione fiscale e contributiva che mettono in discussione l'equità sociale.

Un aspetto determinante del Piano della Performance è costituito del "Sistema degli obiettivi e degli indicatori".

Un passo importante al riguardo, in considerazione delle indicazioni fornite con la delibera n. 89/2010 dalla CiVIT in merito alla individuazione e alla tipologia degli indicatori di performance, è la sperimentazione di indicatori d'impatto, in modo da integrare il set di indicatori, che viene attualmente utilizzato e che sono soprattutto indicatori "quantitativi", con indicatori "qualitativi" in grado di rilevare come l'attività o il processo produca significativi effetti positivi su specifici (o generali) aspetti della realtà sociale nell'ottica dei cittadini, oggetto tipico della missione del ministero e, comunque di tutti gli stakeholders con i quali viene in contatto l'Amministrazione.

L'altra faccia della medaglia della valutazione della performance è del resto costituita dall'applicazione in concreto dell'"accountability" che va intesa come la reale disponibilità a dar conto del proprio operato da parte dei titolari di funzioni pubbliche.

Un'attenzione particolare viene quindi data ai processi organizzativi ed alle effettive condizioni d'impiego del personale, per misurare adeguatamente il livello di efficienza ed efficacia, in sostanza il rendimento, del personale.

Un aspetto costantemente segnalato dalla Corte, che assume ormai valore cogente nell'applicazione combinata del d.lgs.150/2009 e della legge n. 196/2009, modificata dalla legge n. 39/2011, è quello della necessaria corrispondenza tra la programmazione strategica con la Nota integrativa al bilancio.

La verifica della coerenza degli obiettivi con la programmazione finanziaria è stata effettuata dall'Organismo indipendente di valutazione della performance, che ha garantito il necessario supporto alla redazione del sistema degli obiettivi e degli indicatori e dal Segretariato generale nell'ambito delle sue funzioni di coordinamento.

In tale contesto, va segnalata la rilevanza del raccordo con il Nucleo di valutazione della spesa di cui all'articolo 39 della legge n. 196/2009.

2.2. Il Processo di razionalizzazione organizzativa

Va sottolineato come l'Amministrazione sia stata oggetto di continue modificazioni organizzative che erano sfociate nell'accorpamento in unico Ministero dei settori del lavoro, delle politiche sociali e della salute.

In attesa dello scorporo del Ministero della Salute, avvenuto solo alla fine dell'esercizio, con la legge 13 novembre 2009, n. 172, la gestione 2009 era avvenuta in costante disallineamento tra l'organizzazione prevista, già contenuta nella legge di bilancio 2009 e quella disciplinata dai regolamenti vigenti per i precedenti distinti ministeri.

In sostanza la situazione si è riproposta in questo primo scorcio del 2011, in quanto la legge di bilancio prefigura un'organizzazione che viene disegnata nel nuovo regolamento, attualmente in fase di pubblicazione.

Il percorso di tale regolamento è stato piuttosto complesso.

Infatti lo schema è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 20 maggio 2010. In data 3 dicembre 2010 il Consiglio di Stato ha trasmesso al Ministero il parere definitivo - favorevole, con alcune osservazioni - reso nell'Adunanza del 25 novembre 2010, sullo schema di regolamento. Le competenti Commissioni parlamentari hanno concluso l'esame in data 9 febbraio 2011, rendendo parere favorevole con alcune osservazioni.

Il regolamento è stato successivamente deliberato dal Consiglio dei Ministri del 3 marzo 2011.

Nelle more dell'adozione del suindicato regolamento e sulla base di specifiche e urgenti esigenze gestionali manifestate da parte di alcune Direzioni generali, sono stati emanati, in data 31 marzo 2010 ed in data 22 dicembre 2010, due decreti ministeriali, non aventi natura regolamentare, concernenti l'organizzazione degli uffici di livello dirigenziale non generale del Segretariato generale e di alcune direzioni generali.

Al riguardo, è di rilievo la direttiva ministeriale, emanata in data 28 aprile 2010, sul sistema e sui soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance presso gli enti previdenziali e assistenziali vigilati.

Va anche sottolineato come sia stata data attuazione alla ricognizione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza delle varie Direzioni Generali del Ministero, con gli schemi di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri previsti dall'attuale art. 2, commi 3 e 4 della legge n. 241/1990, per quanto attiene ai termini di conclusione dei procedimenti amministrativi non superiori a 90 giorni e superiori a 90 giorni di competenza del Ministero.

Alla stessa stregua, è stata avviata la complessa e delicata attività di coordinamento volta alla ricognizione dei servizi erogati, degli indicatori per la misurazione del livello di qualità dei suddetti servizi e degli standard qualitativi in uso presso gli Uffici del Ministero e degli Enti vigilati.

I tavoli tecnici con il Ministero dell'economia e delle finanze hanno portato alla predisposizione di atti e provvedimenti di attuazione delle disposizioni dell'art. 8, DL 78/2010, convertito con la legge n. 122/2010, in materia di investimenti immobiliari degli Enti previdenziali pubblici e privati.

Il decreto legge n. 78/2010 ha, inoltre, apportato alcune modifiche alla disciplina dell'organizzazione degli enti pubblici previdenziali, all'articolo 7, prevedendo, nei commi 7 e 8, la soppressione del C.d.A. e la devoluzione dei poteri al Presidente di ciscun Istituto, introducendo un modello di *governance* unico nel panorama degli enti pubblici, che sostanzialmente si traduce nella conferma del preesistente e prolungato regime di gestione commissariale straordinaria monocratica.

Dall'innovazione sono scaturite problematiche complesse, sia nei rapporti con gli altri organi, sia per le incidenze sulle funzioni di controllo (interno ed esterno), sia per la necessitata – e non ancora intervenuta – modifica normativa riguardante la composizione del Comitato amministratore del principale Fondo dell'INPS relativo ai lavoratori dipendenti, con effetti sulle decisioni sui ricorsi aministrativi e quindi sul critico settore del contenzioso dell'Istituto.

Ulteriori problematiche restano connesse alla riduzione lineare (in misura non inferiore al 30 per cento) delle composizioni dei Consigli di indirizzo e dei Comitati amministratori dei fondi dell'INPS – stabilita nei seguenti commi 9 e 10 del predetto art.7 – che impatta sulla differenziata natura giuridica dei fondi stessi e sulla delicata questione del rispetto delle rappresentanze istituzionali di categoria.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. Collegato lavoro), che ha introdotto rilevanti novità in materia di tentativi di conciliazione delle controversie di lavoro pubblico e privato, si è poi posta ancora una volta l'esigenza di garantire uniformità di applicazione delle nuove previsioni normative. Pertanto, in data 25 novembre 2010, è stata predisposta un'apposita circolare concernente: "Art. 31 della legge 4 novembre 2010, n. 183. Conciliazioni presso le Direzioni provinciali del lavoro. Prime istruzioni operative nella fase istruttoria".

In relazione all'attività di vigilanza sugli enti strumentali Italia lavoro S.p.A. e ISFOL sono state poste in essere le funzioni di coordinamento amministrativo correlate.

Per quanto attiene alla problematica evidenziata dalla Corte in merito alla revisione dell'assetto organizzativo del Ministero ed all'attuazione delle sinergie funzionali, organizzative e logistiche tra il Ministero e gli enti previdenziali, assistenziali e assicurativi vigilati, va segnalata l'emanazione, in seguito alla soppressione ed incorporazione, prevista dall'art. 7 del DL 78/2010, che ha riguardato IPOST incorporato nell'INPS, IPSEMA e ISPESL nell'INAIL, ENAM nell'INPDAP, ENAPPSMASD nell'ENPALS, IAS nell'ISFOL, le direttive del Ministro, in data 23 giugno 2010 e 6 agosto 2010 (quest'ultima con specifico riferimento alla soppressione e all'incorporazione dell'ENAM nell'INPDAP).

E' stato, altresì predisposto, in relazione alle sinergie logistiche e organizzative tra il Ministero e gli enti vigilati, lo schema di decreto ministeriale, attualmente alla controfirma del

Ministro dell'economia e delle finanze, che delinea il modello organizzativo relativo al "Polo integrato del welfare, in attuazione dell'articolo 1, comma 9, della legge 13 novembre 2009, n. 172, ma registra ritardi e prevalenti iniziative autonome degli enti interessati.

Va anche fatto cenno alla direttiva del Ministro, emanata in data 29 settembre 2010, sui criteri di funzionamento degli enti pubblici non economici vigilati, in attuazione dell'articolo 7 del citato decreto-legge n. 78 del 2010.

In relazione a quanto previsto dall'articolo 8 del DL 78/2010 in materia di investimenti pubblici, è stato emanato il primo decreto attuativo in data 10 novembre 2010.

2.2.1. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009

Sistemi di misurazione e valutazione della performance individuale

Il Sistema di misurazione e valutazione delle performance, secondo quanto disposto dall'art. 7 del d.lgs. 150/2009 è stato realizzato attraverso una prima approvazione, nel corso del 2010, di due documenti: "Valutazione del personale dirigente e delle aree" e "Appendice: impatto della normativa in tenia di trasparenza sul sistema di misurazione e valutazione della *performance*", che tengono conto anche delle specificità del contesto organizzativo dell'Amministrazione.

Successivamente, l'analisi si è ulteriormente affinata, allo scopo di rendere i sistemi definiti per il Ministero del lavoro maggiormente funzionali e coerenti con le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 150/2009.

Negli incontri con le Organizzazioni sindacali, è stato posto l'accento sulla necessità di introdurre elementi di maggiore flessibilità alle fasce (secondo norma di cui all'articolo 19 comma 2, del d.lgs n. 150/2009: 25 per cento del personale in fascia alta, il 50 per cento in fascia intermedia ed il 25 per cento in fascia bassa) con la possibilità in sede contrattuale di ammettere deroghe (cfr comma 4 del citato articolo di legge) alla suddetta ripartizione.

In materia, com'è noto, sussiste la "querelle" sull'applicazione della disciplina anche in presenza del blocco sugli incrementi contrattuali, disposto, salvo specifiche situazioni, peraltro non generalizzabili, dal DL 78/2010 (si richiama, in proposito la Delibera CIVIT n. 111/2010).

A fronte, della posizione negativa delle Organizzazioni sindacali, l'Amministrazione ha affermato che, fino alla eventuale sottoscrizione con le medesime, di un apposito accordo integrativo derogatorio (ai sensi dell'articolo 19 comma 4 del decreto legislativo n. 150/2009) vanno applicate le disposizioni di legge e le fasce ivi previste in quanto a partire dal 1° gennaio 2011, come previsto dal medesimo articolo 19, si dovrà procedere all'applicazione del sistema di valutazione sia per il personale delle aree funzionali che per i dirigenti.

Peraltro, va segnalato che il 4 febbraio 2011 è stata siglata tra Governo ed alcune 00.SS. una intesa che prevede che per l'applicazione delle fasce di merito ex-art. 19 cit. possano essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dall'applicazione dell'art. 61 comma 17 DL 112/2008, convertito con modificazioni con legge n. 133/2008 (c.d. "dividendo dell'efficienza").

Comunque per il Sistema di valutazione del personale delle aree, già in gran parte rispondente alle norme contenute nel d.lgs. n. 150/2009, nonché a quanto previsto dalla CIVIT con delibere nn. 89 e 104 del 2010, sono stati formulati i seguenti correttivi:

1) una semplificazione dei diversi adempimenti e delle modalità previste per il riscontro delle competenze da parte del soggetto valutatore;
2) una equiparazione del punteggio del responsabile del gruppo e del componente del team;
3) una implementazione della modulistica.

Il Sistema di valutazione dei dirigenti, dall'analisi della CIVIT, è risultato complessivamente conforme ai principi sanciti dal d.lgs. 150/2009, con particolare riferimento a quanto previsto dall'art. 9 in merito:

- al necessario collegamento tra performance organizzativa e quella individuale;
- alla verifica dei risultati operativi su specifici obiettivi individuali;

- alla valutazione delle competenze manageriali e professionali dimostrate dal dirigente attraverso un'adeguata differenziazione dei giudizi.

L'unico correttivo prospettato è la previsione, nella fase di programmazione annuale, tenuto conto della diversa tipologia degli incarichi, non solo di obiettivi individuali ma anche di obiettivi di razionalizzazione e ottimizzazione dell'attività degli Uffici e quindi collegati alla struttura.

2.3. L'Innovazione tecnologica

L'informatica nell'ambito dell'attuale Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stata costantemente oggetto di attenzione da parte della Corte dei conti sia in sede di relazione sul rendiconto, sia in occasione di analisi specifiche di controllo sulla gestione ed, ovviamente, nel contesto delle relazioni sull'informatica pubblica (le precedenti risalenti al 2002 ed al 2004).

Nel corso del tempo, sia pure nel contesto del SIL- Sistema Informativo lavoro, sono state realizzate specifiche funzionalità dedicate ad istituti di grande importanza nel sistema giuslavoristico e di queste si dà conto nel corso della relazione.

Va peraltro ricordato che il *core business* di detto sistema è sempre stato rappresentato dal mercato del lavoro e, più specificamente, dall'"incontro domanda-offerta del lavoro".

La progettazione del SIL ha subìto rilevanti modificazioni rispetto agli esordi riconducibili alla fine degli anni '70 e quindi al "teleporto del lavoro".

L'idea di un sistema distribuito sul territorio, dove la rete degli uffici del lavoro arrivava fino al livello dell'ente locale con le SCICA (gli uffici di collocamento) era, in effetti, funzionale all'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, sia pure in un contesto fortemente regolamentato.

Tuttavia la scelta di non avvalersi di un gestore tecnico per l'intero sistema, scelta adottata ancora oggi da molte amministrazioni, a favore di una gestione diretta con il ricorso soprattutto a società di software,si rivelò nella prima fase altamente penalizzante e la ragione fondamentale dell'insuccesso del progetto anche per il ricorso a sistemi proprietari che hanno rivelato la loro rapida obsolescenza tecnologica.

Su questi aspetti e su quelli successivi la Corte si è espressa con analisi specifiche e puntuali.

La fase successiva, con la nuova denominazione di SIL, non ha avuto un esito molto diverso per sperimentazioni su piattaforme obsolete (esempio: "*farm village*") e l'utilizzazione di programmi *in house* (*net labor*), dapprima considerati come l'unico strumento gestibile ed a costo zero e, successivamente, nella fase di reingegnerizzazione, rivelatosi particolarmente oneroso.

Il quadro normativo ha avuto sensibili modificazioni sul piano delle competenze nel rapporto Stato-Regioni-Enti locali, mentre la materia del mercato del lavoro ha visto essa stessa profonde modificazioni sia per la nascita delle figure del "lavoro flessibile", sia per l'apertura del mercato del lavoro ai soggetti privati (agenzie interinali).

Momenti fondamentali al riguardo sono stati la c.d. legge "Treu", legge n. 196/1997 ed il d.lgs. 469/1998 emanato in base alla delega della legge "Bassanini" n. 59/1997.

Le modifiche recate hanno messo in discussione la realizzazione di un sistema informativo unitario che potesse incidere sul territorio e potesse gestire a 360 gradi la domanda-offerta del lavoro.

Dapprima è stata messa in campo la scelta di stipulare convenzioni con le regioni per giungere ad un sistema condiviso; successivamente, la scelta si è spostata sulla realizzazione di pacchetti informatici da mettere a disposizione degli enti territoriali e locali ed arrivare ad un risultato analogo attraverso lo strumento tecnologico (*software*).

Nel proseguo si dà conto dei recenti sviluppi legati alla BCNL- Borsa Continua Nazionale del lavoro ed a funzionalità specifiche come Cliclavoro, ma deve sottolinearsi come aldilà delle occasioni perse per la realizzazione di un sistema effettivamente unitario, si debba tener conto di tutta l'area della domanda-offerta lavoro gestita dalle agenzie interinali in base ai mandati

ricevuti, area che si ritiene al di fuori della capacità attrattiva del sistema pubblico, la cui massa critica ed effettiva incidenza sul complesso di domanda ed offerta lavoro va individuata.

Discorso particolare va fatto per alcuni sistemi specifici, per le comunicazioni obbligatorie e le dichiarazioni di regolarità contributiva ed anche per l'implementazione informatica di istituti recenti come il Libro Unico del lavoro che coinvolge appieno il settore delle ispezioni e della vigilanza sul lavoro nel cui ambito l'utilizzazione di banche dati, anche incrociate (si cita la collaborazione con INPS, INAIL ed Agenzia delle Entrate), assume, in considerazione delle innovazioni normative, importanza decisiva.

L'analisi dello stadio di evoluzione del sistema informativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la valutazione complessiva dell'informatizzazione delle strutture non può prescindere dal quadro giuridico che è stato disegnato dalle ultime norme in materia di: semplificazione e trasparenza dell'azione amministrativa; bilancio dello Stato; lavoro pubblico; riforma del mercato del lavoro.

A queste si deve aggiungere il codice dell'amministrazione digitale che ha introdotto nell'ordinamento italiano il diritto del cittadino (e dell'impresa) di "ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto..." (art. 3, d.lgs. n. 235/10).

Per fare questo, gli interventi informatici effettuati negli ultimi anni sono stati finalizzati alla omogeneizzazione delle procedure all'interno dell'amministrazione, centrale e periferica sia sotto il profilo gestionale che sotto quello direzionale.

L'uso della tecnologia ha interessato anche i processi di comunicazione e rapporto con l'utenza esterna, comportando risparmi di spesa, come nel caso dell'implementazione del sistema VoIP.

Un elemento di particolare importanza è quello della capacità di uno o più sistemi informativi di avvalersi, ciascuno nella propria logica applicativa, dell'interscambio automatico di informazioni con gli altri sistemi, per le proprie finalità applicative.

Nel corso del suo processo elaborativo, un'applicazione può, infatti, utilizzare un'informazione elaborata da un'altra applicazione (per esempio, l'applicativo che gestisce l'ispezione chiede all'anagrafe delle imprese i dati relativi all'impresa che si sta ispezionando). Attraverso la c.d. "cooperazione applicativa", questo processo avviene in modo automatico. Ovviamente è necessaria, al riguardo, l'interoperabilità dei sistemi o perlomeno l'adozione di un formato di scambio standard e di un protocollo di comunicazione condiviso.

Costituiscono esempi al riguardo: il Sistema informatico delle comunicazioni obbligatorie; UNIMARE, che gestisce le comunicazioni dei rapporti di lavoro del settore marittimo; il sistema per la presentazione del prospetto informativo dei disabili.

I progetti sviluppati si attengono alle linee guida indicate nei documenti programmatici (atto di indirizzo e direttiva annuale del Ministro).

In particolare appaiono rilevanti le due aree: "politiche del lavoro"e "tutela del lavoro"

Va fatto anche cenno al sistema informatico del controllo di gestione, il cui avviamento in esercizio è iniziato alla fine del 2009. Esso è integrato con il sistema di pianificazione, rappresentato dalle direttive di primo e secondo livello, con il protocollo informatico e con il sistema di gestione del personale; ad esso affluiscono le informazioni dal SICOGE e dal sistema dei pagamenti, entrambi gestiti dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Il sistema, già funzionante per l'amministrazione centrale, è in fase di avviamento per le direzioni regionali e provinciali del lavoro.

2.3.1. Area "politiche del lavoro"

Borsa Lavoro – Cliclavoro

Già si è detto, sia pure in termini sintetici, delle vicende che hanno caratterizzato il SIL-Sistema Informativo Lavoro e dei profili problematici che il nuovo quadro normativo ha comportato; è importante, a questo punto, analizzare le iniziative portate avanti dal Ministero nella nuova ottica dettata dal rispetto delle competenze di Stato, Regioni ed Enti locali.

Il 22 ottobre 2010, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha inaugurato il portale www.cliclavoro.gov.it che garantisce l'accesso ai servizi per il lavoro erogati sul territorio nazionale. L'obiettivo principale del portale è garantire ai cittadini, alle imprese e agli altri operatori del "sistema lavoro", un accesso immediato a un elenco dettagliato di informazioni e servizi per il lavoro e migliorare l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi delle imprese, dell'istruzione, della formazione e delle politiche.

L'obiettivo principale è garantire ai cittadini, alle imprese, ai decisori e agli operatori del "sistema lavoro" l'accesso efficace ad un catalogo completo di informazioni e servizi disponibili, in un sistema informativo distribuito sul territorio, "condiviso e cooperativo", governato da Province e Regioni e aperto a tutti i soggetti pubblici e privati.

Il portale mette a disposizione una strumentazione per creare un raccordo stabile e tecnicamente flessibile tra tutti i soggetti coinvolti, potenzia funzionalità per la gestione delle comunicazioni obbligatorie e di analoghi servizi web offerti della Rete (es: Prospetto Informativo; FLEXI per la gestione dell'immigrazione; Lista Italiani Estero; servizio Eures; sistema CIGS; UNIMARE), con la finalità di migliorare l'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi delle imprese, dell'istruzione, della formazione e con le politiche sociali. Esso consente, inoltre, la circolazione delle informazioni tra tutti i soggetti coinvolti, garantendo la gestione efficace dei servizi che travalicano i limiti regionali, permettendo una reale mobilità dei lavoratori nel territorio nazionale.

Gli sviluppi del portale, corrispondono ad alcune intese (protocolli e linee guida) sottoscritte a livello nazionale e comunitario in materia di politiche attive del lavoro: l'Accordo Stato–Regioni dell'11 luglio 2002 "Linee guida per rendere operativo in tempi brevi il sistema informativo lavoro – SIL"; gli impegni presi da Governo e Amministrazione in sede comunitaria, attraverso il QSN 2007-2013; l'accordo Ministero del lavoro e delle politiche sociali – UPI del 27 luglio 2010 che prevede di sviluppare sul territorio un sistema di rete pubblico-privata dei Servizi per l'Impiego (SPI), valorizzando il ruolo di coordinamento dei servizi pubblici ed aumentando la qualità dei servizi erogati a livello locale.

L'Amministrazione, in sostanza, sta portando avanti un'ulteriore evoluzione della "Borsa lavoro", mantenendo un sistema di nodi regionali integrato attraverso un nodo di coordinamento nazionale ed ovviamente la cooperazione applicativa e gli standard tecnici, rinunciando al tentativo di realizzare il c.d. "matching automatico", evidentemente problematico ed ai portali regionali corrispondenti a quello centrale.

In sostanza, l'ulteriore evoluzione consiste in una possibilità (e quindi, in sostanza, compatibilità tecnologica) di integrazione tra sistemi informatici, attraverso la condivisione di standard tecnici e la citata "cooperazione applicativa" che permette a sistemi diversi di scambiarsi dati ed informazioni.

I dati forniti dall'Amministrazione ad un mese dall'avvio della sperimentazione non possono ovviamente considerarsi "a regime", ma confermano, rispetto alle note problematiche occupazionali, un impatto ancora piuttosto relativo nel contesto complessivo della domanda-offerta lavoro, confermando le osservazioni formulate in precedenza in ordine alla "massa critica" gestita:

- gli utenti iscritti sono 11.690
- i curricula vitae presenti nel network del lavoro sono 306.884
- il numero di posti disponibili inseriti sono 15.853
- imprese e cittadini si sono già scambiati 3.245 messaggi

Sistema delle comunicazioni obbligatorie

Come si è accennato in precedenza, per la concreta gestione dei controlli sulla regolarità del rapporto di lavoro, assume particolare rilevanza il sistema delle comunicazioni obbligatorie che gestisce circa 60 milioni di comunicazioni.

La comunicazione obbligatoria, introdotta dalla legge finanziaria del 2007,attiene a tutte le vicende principali del rapporto di lavoro (instaurazione, variazione e cessazione) e va fatta ai servizi per l'impiego ove è ubicata la sede di lavoro esclusivamente per via telematica. Tale

comunicazione è valida anche per gli obblighi nei confronti degli istituti previdenziali e, nel caso di lavoratori stranieri, anche per gli Sportelli Unici per l'Immigrazione (c.d. "pluriefficacia").

A seguito della norma, all'interno del Tavolo Tecnico del SIL (istituito con l'Accordo Stato-Regioni del 11 Luglio 2002), il Ministero del lavoro e le Regioni hanno definito gli standard tecnologici e di funzionamento cooperativo del sistema. In questo modo da qualsiasi sistema regionale è possibile scambiare i dati con il resto degli attori e garantire la pluriefficacia della comunicazione.

Dall'11 gennaio 2008, data di entrata in vigore del d.i. 30/10/2007, il sistema informatico delle comunicazioni obbligatorie è perfettamente funzionante e costituisce un esempio di "programmazione partecipata" all'interno della quale si attuano i principi costituzionali della riforma del titolo V: Stato e Regioni cooperano per attuare interventi di politiche attive del lavoro di cui il sistema informativo costituisce l'asse portante. La realizzazione è garantita da standard tecnici condivisi che assicurano l'uniformità della gestione e delle informazioni raccolte e la *governance* è assicurata da organismi di "conduzione" del sistema (Tavolo tecnico SIL dove sono rappresentati, oltre al Ministero, le Regioni e le Province) e dall'intervento sussidiario del Ministero che interviene offrendo supporto alle regioni non pronte.

2.3.2. Area "tutela del lavoro"

L'indagine della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, della della Corte sull'"Attività ispettiva del Ministero del lavoro: analisi dell'evoluzione delle funzioni sul territorio e dei risultati conseguiti nel contrasto al lavoro nero ed irregolare e per l'emersione del sommerso"; alla quale si rinvia, effettua un approfondimento molto esteso sulla materia che, nella nuova classificazione di bilancio, corrisponde al programma su "Regolamentazione e vigilanza del lavoro"

L'indagine ha consentito di approfondire un complesso settore di attività gestito dal Ministero del lavoro, che riguarda non solo le problematiche di carattere "giuslavoristico e previdenziale", ma anche, in termini sempre più consistenti, i profili connessi alla sicurezza ed alla salute sui luoghi di lavoro.

Sono state evidenziate significative problematiche applicative, per ovviare alle quali si è ritenuto necessario uno sforzo da parte dell'Amministrazione diretto ad incrementare e razionalizzare l'utilizzazione dei diversi strumenti presenti nell'ordinamento. A tal fine si è suggerito di studiare modalità applicative che favoriscano il ricorso agli strumenti che presentano i migliori risultati e, sulla base di tale monitoraggio, provvedere ad individuare le ragioni di scostamenti sensibili sul piano geoeconomico degli indicatori.

La normativa che in particolare con il d.lgs. 124/2004 ha modificato l'area di azione degli ispettori del lavoro, ma soprattutto l'approccio, caratterizzandolo con un'azione di tipo preventivo nell'ottica degli accertamenti di carattere sostanziale, volti al perseguimento di risultati prevalentemente qualitativi, con conseguente abbandono della logica formalistica, incentrata essenzialmente sul riscontro di irregolarità procedimentali degli adempimenti lavoristici.

Da una assoluta prevalenza di accessi in azienda a seguito di richiesta d'intervento si passa ad ispezioni programmate, e quindi indirizzate su singole aziende predeterminate. Pertanto le attività devono essere sempre più orientate ad azioni di miglioramento continuo, attraverso:

- l'attivazione di processi di valutazione basati su indicatori di rischio di irregolarità;
- la pianificazione delle azioni con riferimento ad obiettivi realizzabili e misurabili;
- l'attuazione di iniziative programmate di controllo dei risultati e di programmazione di nuovi interventi correttivi.

Nell'ambito di questo quadro normativo si è mossa l'azione dell'Amministrazione degli ultimi anni, volta a rafforzare l'attività di vigilanza con l'uso della strumentazione tecnologica che vede in due progetti strategici la sua realizzazione: l'informatizzazione completa dell'ispezione (software SGIL, avviato in sperimentazione dal mese di luglio del 2009; WIN, un

progetto che ha come scopo ultimo quello di creare un sistema di intelligence a supporto dell'attività di vigilanza).

L'importanza di questo intervento si colloca in un contesto volto ad aumentare l'efficacia dei controlli e per rendere maggiormente sinergiche le attività ispettive (Ispettorato Lavoro, nucleo dei Carabinieri del Ministero del lavoro, l'INPS, l'INAIL, l'Agenzia delle Entrate) al fine di integrare, quanto più possibile, le funzioni di vigilanza.

Gli strumenti tecnologici, infine, permettono di evidenziare quegli indici di congruità tra quantità e qualità della prestazione, numero dei lavoratori impiegati, volumi di attività, ecc. L'implementazione di tali indici potrà orientare i servizi ispettivi sul territorio e migliorare esponenzialmente l'efficacia delle azioni di vigilanza con il conseguente recupero di legalità e di regolarità dei rapporti di lavoro.

Per realizzare questi obiettivi è necessario scambiare le informazioni utili alla gestione di una corretta attività ispettiva garantendo l'efficienza dei vari soggetti ispettivi (minori costi per la gestione) e l'efficacia delle azioni ispettive (capacità di intervenire nel punto più problematico). In particolare è necessario che tra i vari soggetti ispettivi siano scambiate quelle informazioni che permettono agli ispettori di recuperare tutte le comunicazioni effettuate dai datori di lavoro senza richiederli ai datori stessi. In questo modo potranno essere effettuate le attività istruttorie con maggiore precisione e, di conseguenza, sarà possibile intervenire nelle situazioni maggiormente a rischio.

La realizzazione di questo progetto, che vede nel portale degli ispettori il suo luogo virtuale di incontro (la messa on line del portale è ormai attuale) è stata resa possibile, come già accennato, dall'annullamento del *gap* tecnologico che l'amministrazione aveva, ad esempio, con gli enti previdenziali; da momenti di formazione e addestramento continuo; con la partecipazione diretta degli operatori allo sviluppo delle soluzioni tecnologiche.

L'indagine aveva evidenziato l'esigenza di implementare un sistema informatico che mettesse in rete il Libro unico del lavoro e i DURC (documenti unici di regolarità contributiva), così da consentire una effettiva cognizione delle condizioni dei lavoratori nel Paese ed assicurare la reale governance del sistema di regolarità del rapporto di lavoro e previdenziale.

La funzione di tale strumento è, infatti, quella di fotografare, in un'ottica di semplificazione, la realtà aziendale in un dato momento. Rimane invece alla comunicazione obbligatoria preventiva di instaurazione dei rapporti assolvere alla finalità maggiormente critica che è quella di contrasto al sommerso.

Va detto che i primi passi del Libro Unico non sono stati realizzati in tale direzione e semmai sono apparsi fortemente connotati da una logica burocratica, sia pure a favore dei datori di lavoro.

La Corte ha quindi sottolineato l'incongruità insita nel non perseguire, con coerenza, il disegno portato avanti con i citati Comunicazioni obbligatorie e DURC, proprio in occasione del varo del Libro Unico del Lavoro.

Si è indicata, al riguardo, la strada della "dematerializzazione" del Libro Unico.

Va ricordato come sia attivo il "Sistema informativo delle Comunicazioni Obbligatorie" che contiene dati che affluiscono continuativamente dai datori di lavoro e che riguardano la data di avviamento, la proroga, la trasformazione, la cessazione, il tipo di contratto, il settore economico, la sede di lavoro, la qualifica e le caratteristiche del lavoratore.

Per quanto si tratti di dati di flusso che non consentono di avere informazioni sullo stock di lavoratori attivi in un determinato momento, è possibile attraverso tale sistema conoscere elementi come i dati del lavoro stagionale, che non prevede l'obbligo di residenza, non intercettabili in tempi ravvicinati dall'indagine dell'ISTAT sulle "Forze lavoro".

Detto Sistema potrebbe essere incrementato con i dati presenti nel Libro Unico che prescindono dall'obbligo di comunicazione.

La prospettiva, approfondita dall'Amministrazione che ne sta verificando la fattibilità, è dunque quella di un sistema integrato che necessita della cosiddetta "dematerializzazione" del Libro Unico, le cui informazioni sarebbero fruibili "on line" e permetterebbero i riscontri in tempo reale con gli altri data-bases da parte degli Ispettori del lavoro.

Va inoltre segnalato il protocollo firmato il 10 agosto 2010 tra Ministero del lavoro, INPS, INAIL e Agenzia delle Entrate "per lo scambio dati ed informazioni in materia di attività ispettiva".

Il documento si colloca nell'ambito delle iniziative dirette a promuovere e attuare un miglioramento dell'attività ispettiva attraverso la collaborazione dei soggetti che si occupano di vigilanza e controllo e l'implementazione dei moderni strumenti tecnologici di supporto.

A seguito della firma, infatti, ciascuna delle Parti metterà a disposizione delle altre le informazioni contenute nei propri archivi relative a: dati anagrafici, dichiarativi e classificativi delle aziende presso le quali è in corso un'attività di controllo; risultati delle ispezioni e calendari delle stesse; datori di lavoro beneficiari di interventi di Cassa integrazione guadagni e istituti similari (mobilità, contratti di solidarietà); cassetto previdenziale e DURC.

3. Quadro generale degli andamenti finanziari del ministero

3.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

Le vicende alle quali si è fatto cenno, nella parte dedicata ai profili organizzativi, non consentono di realizzare una comparazione tra gli andamenti finanziari del 2010, esercizio nel quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si è distaccato dal Ministero della Salute, con i due esercizi precedenti.

Va ricordato che sul bilancio complessivo del Ministero, nella sua attuale configurazione, pesano in termini decisivi le gestioni previdenziali, che fanno capo al C.d.R. Direzione per le politiche previdenziali, ma costituiscono meri trasferimenti agli Enti di previdenza.

L'incidenza, particolarmente evidenziata dalla massa spendibile, in quanto il rapporto tra impegni e massa impegnabile è vicino al 100 per cento, fenomeno tipico delle spese di trasferimento.

La massa spendibile, che tiene conto di 5,45 miliardi di residui iniziali, ammonta infatti a 65,23 miliardi su di una massa spendibile totale del ministero pari a 95,03 miliardi, rappresentandone quindi il 68,6 per cento.

Va anche considerato che alla prima si aggiunge un'altra considerevole massa spendibile relativa alla Direzione per la gestione del Fondo per le politiche sociali, anch'esso, in gran parte trasferito agli enti territoriali e locali, che ammonta a 19,61 miliardi, in questo caso pari al 20,6 per cento di quella totale del ministero.

Altra posta di rilievo è quella relativa alla Direzione Ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione che riunisce la gestione degli ammortizzatori e degli interventi per la formazione professionale, la cui massa spendibile con 8,55 miliardi incide sul totale per circa il 9 per cento, con andamenti estremamente complessi che vengono analizzati nella parte ad essa specificamente dedicata, nella presente relazione.

Solo l'8,8 per cento di tutta la massa spendibile è quindi destinata agli altri C.d.R..

Un elemento interessante che attiene alla classificazione di bilancio è il più appropriato riferimento alla Direzione generale per l'attività ispettive delle sue spese funzionamento, pur permanendo la sostanziale gestione finanziaria dell'"Amministrazione di personale, beni e servizi" concentrata sulla Direzione generale delle risorse umane e degli affari generali che presenta una massa spendibile di 479,47 milioni (lo 0,50 per cento del totale) che mostra un livello di pagamenti limitato (367,44 milioni), con considerevoli economie (circa 70 milioni) ed un incremento dei residui che passano da 35,60 milioni a 41,44.

(in migliaia)

Cdr Spese	1 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	2 SEGRETARIATO GENERALE	3 DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE	4 DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA	5 DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE	6 DIREZIONE GENERALE INCLUSIONE, DIRITTI SOCIALI E RESPONSABILITA' SOCIALE DELLE IMPRESE	7 DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI E IL MONITORAGGIO DELLE SPESA SOCIALE	8 DIREZIONE GENERALE PER L'IMMIGRAZIONE	9 DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO	10 DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE, PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE	11 DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI	12 DIREZIONE GENERALE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA	13 DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI	14 DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO	15 DIREZIONE GENERALE PER IL VOLONTARIATO, L'ASSOCIAZIONISMO E LE FORMAZIONI SOCIALI	Totale
Residui definitivi iniziali	1.240,58	230,61	3.814.148,75	303,09	650,95	6.881,86	63.540,40	31.092,22	46.608,70	3.425,08	5.451.861,30	6.023,01	35.600,93	78.769,66	341.413,41	9.881.790,56
Stanziamento iniziale di competenza	13.513,87	5.992,85	2.222.661,78	3.946,08	1.286,08	3.026,71	19.685.309,66	1.901,92	54.150,72	34.858,62	59.098.026,52	13.919,00	426.477,33	56.315,62	1.985,83	81.623.372,57
Stanziamento definitivo di competenza	14.460,69	2.812,54	4.737.833,50	6.569,70	1.910,81	8.186,69	19.632.301,92	36.956,42	53.715,42	41.583,96	59.781.152,27	15.953,09	443.872,68	62.450,80	305.061,65	85.144.822,13
Massa Impegnabile (Cdc)	14.470,83	2.985,76	5.131.398,32	6.569,70	1.910,81	8.188,68	19.632.305,79	36.958,94	53.715,42	41.583,96	59.781.152,27	16.715,98	485.886,07	62.450,80	305.063,74	85.581.357,05
Impegni Totali	8.914,35	2.034,88	5.254.336,02	6.000,28	1.626,41	7.595,99	19.615.027,61	36.435,38	51.422,88	40.490,19	58.925.903,46	14.266,08	374.801,49	56.311,06	583.335,16	84.978.501,25
Stanziamento definitivo di cassa	15.052,55	3.028,69	5.260.809,58	6.730,66	2.498,85	10.197,38	19.682.862,14	48.695,08	96.237,96	44.850,98	59.895.982,73	17.246,81	461.447,07	88.779,60	353.774,34	85.988.194,42
Massa Spendibile	15.701,27	3.043,15	8.551.982,26	6.872,79	2.561,75	15.068,55	19.695.842,32	68.048,64	100.324,12	45.009,04	65.233.013,58	21.976,10	479.473,61	141.220,47	646.475,06	95.026.612,69
Pagato totale	9.369,30	2.007,52	3.699.477,99	5.524,22	1.753,36	6.294,95	19.160.187,51	20.637,51	91.811,50	40.853,70	49.816.696,90	16.688,87	367.437,39	67.010,39	263.477,33	73.569.228,46
Residui Finali Totali (Cdc)	633,16	51,23	4.370.269,90	625,13	399,40	6.351,97	517.798,50	45.311,35	5.148,28	1.702,17	13.908.327,57	4.225,83	41.939,69	71.759,58	355.216,24	19.329.759,98
Economie/Maggiori spese comp	5.494,95	836,10	1.537,05	648,93	337,47	729,62	17.400,70	417,93	2.473,93	1.207,90	670.152,86	431,26	67.593,53	1.390,40	462,86	771.115,48
Economie/Maggiori spese res	203,85	148,31	480.697,32	74,51	71,52	1.692,01	455,62	1.681,86	890,40	1.245,26	837.836,25	630,14	2.502,99	1.060,10	27.318,62	1.356.508,77

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

(in percentuale)

Cdr Spese	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	Totale
Descrizione	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	SEGRETARIATO GENERALE	DIR. GEN. DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE	DIR. GEN. PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA	DIR. GEN. DELLA COMUNICAZIONE	DIR. GEN. INCLUSIONE, DIRITTI SOCIALI E RESPONSABILITA' SOCIALE DELLE IMPRESE	DIR. GEN. PER LA GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI E IL MONITORAGGIO DELLE SPESA SOCIALE	DIR. GEN. PER L'IMMIGRAZIONE	DIR. GEN. DEL MERCATO DEL LAVORO	DIR. GEN. PER LE POLITICHE, PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE	DIR. GEN. PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI	DIR. GEN. PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA	DIR. GEN. DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI	DIR. GEN. DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO	DIR. GEN. PER IL VOLONTARIATO, L'ASSOCIAZIONISMO E LE FORMAZIONI SOCIALI	
Impegni Comp/Stanz Def Comp	61,78%	70,19%	93,87%	90,12%	82,26%	91,08%	99,91%	98,87%	95,38%	97,10%	98,88%	84,75%	79,34%	89,77%	99,85%	98,72%
Autorizz di Cassa/Massa Spendibile	95,87%	99,52%	61,52%	97,93%	97,54%	67,67%	99,93%	71,56%	95,93%	99,65%	91,82%	78,48%	96,24%	62,87%	54,72%	90,49%
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	59,67%	65,97%	43,26%	80,38%	68,44%	41,78%	97,28%	30,33%	91,51%	90,77%	76,37%	75,94%	76,63%	47,45%	40,76%	77,42%
Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp	58,41%	68,97%	28,41%	80,68%	62,82%	33,93%	97,48%	11,48%	87,22%	93,92%	80,38%	74,07%	75,87%	26,02%	2,42%	81,06%
Residui finali/Residui iniziali	-48,96%	-77,79%	14,58%	106,25%	-38,64%	-7,70%	714,91%	45,73%	-88,95%	-50,30%	155,11%	-29,84%	17,81%	-8,90%	4,04%	95,61%
Residui Stanz Tot/ Residui Tot	5,04%	4,77%	6,61%	0,00%	0,37%	0,02%	0,00%	0,00%	0,13%	0,00%	0,00%	47,35%	57,48%	6,97%	0,00%	1,66%
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	6,14%	6,66%	8,52%	0,00%	0,39%	0,02%	0,00%	0,00%	0,16%	0,00%	0,00%	54,01%	61,01%	11,16%	0,00%	2,08%
Velocità Gestione della Spesa	94,54%	98,26%	30,26%	89,52%	76,36%	37,25%	97,56%	11,62%	91,44%	96,73%	81,29%	87,40%	95,63%	28,98%	2,43%	82,11%
Velocità Smaltimento Residui	74,44%	29,41%	61,71%	73,81%	84,96%	51,11%	36,28%	52,73%	96,47%	52,52%	32,35%	80,89%	86,14%	64,45%	75,01%	46,05%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

I capitoli di entrata intestati al ministero del lavoro e delle politiche sociali sono complessivamente otto, di cui il più significativo è quello relativo alle "Somme da introitare ai fini della riassegnazione all'amministrazione del lavoro e delle politiche sociali" (capitolo 2573) ed in particolare gli articoli 4 (Versamento delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione dei commi 1177 e 1178 dell'art.1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, relative a sanzioni per violazioni di norme in materia di lavoro, legislazione sociale, previdenza e tutela della sicurezza) e 7 (Somme dovute dai datori di lavoro a titolo di sanzioni amministrative per l'inosservanza delle disposizioni in materia di collocamento e per le violazioni degli obblighi connessi alla tenuta del registro d'impresa nel settore agricolo da destinare al fondo per l'occupazione). Per tale capitolo di entrata, a fronte di una previsione di competenza pari a circa 286 mila euro, attribuita in tutto all'articolo 33[1], sono stati accertati oltre 70 milioni di euro, riscossi oltre 44 milioni di euro e versati quasi 42 milioni di euro. In particolare, il solo articolo 33 dello stesso capitolo, identificato da una UPB classificata come riassegnabile, ha generato una riassegnazione pari a 286,7 mila euro a fronte di una previsione per lo stesso importo; tale riassegnazione è affluita al capitolo di spesa 3671 "Fondo da ripartire per le politiche sociali" della Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche ecc..

Su tale aspetto, si rinvia alla successiva trattazione relativa all'Attività ispettiva nell'ambito dei programmi gestiti dai Centri di responsabilità, laddove viene anche precisato che non tutti i proventi generati in tale contesto affluiscono al Cap. 2573.

Nel sottolineare come nella fase di previsione non sussista un reale coinvolgimento dell'Amministrazione, circostanza che spiega il significativo scostamento tra previsioni ed effettivi introiti, si richiama anche la problematica connessa alla riassegnazione di somme al Cap. 3670, nel contesto delle attività della Direzione che gestisce il Fondo per le politiche sociali, al punto 4.2.2.1 della presente relazione.

Per quanto attiene alle spese, l'analisi viene esposta nelle parti che si riferiscono all'attività svolta dai C.d.R. per i programmi di competenza.

4. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

4.1. Missione 26 "Politiche per il lavoro"

4.1.1. Attività ispettiva Prg 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro"

La Policy in materia ispettiva è delineata in sede di programmazione annuale e tiene conto delle peculiarità dei fenomeni di irregolarità nei diversi ambiti locali, legati alle realtà socio-economiche, in modo da individuare i fenomeni maggiormente sui quali indirizzare l'attività ispettiva.

La scelta, già in passato evidenziata, sia in sede di specifiche analisi nell'ambito del controllo sulla gestione (Del. 16/2009/G) sia in sede di relazione sul rendiconto, è quella di orientare l'attività di vigilanza esclusivamente al contrasto delle irregolarità di natura "sostanziale" che costituiscono una lesione dei livelli di tutela delle condizioni di lavoro in una logica di conseguimento dei risultati qualitativi piuttosto che sul piano meramente quantitativo. Infatti, l'azione ispettiva è stata indirizzata su specifici fenomeni di irregolarità quali "lavoro – nero", corretta qualificazione dei rapporti di lavoro, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, elusione contributiva, lavoro minorile, corretta applicazione della disciplina dei tempi di lavoro, ecc. Particolare attenzione è stata dedicata ai settori dell'agricoltura e dell'edilizia nei quali si riscontra una maggiore concentrazione dei fenomeni menzionati.

In particolare, nel corso del 2010 sono state ispezionate n. 148.694 aziende di cui 82.191 irregolari. Il dato riportato, cosi come i successivi, non comprende i risultati dell'attività di vigilanza svolta dalla Regione Sicilia,

Sono stati registrati n. 157.574 lavoratori irregolari di cui 57.186 totalmente in nero e sono stati recuperati contributi e premi evasi per 214.832.586 euro.

---

[1] Somme da riversare al fondo nazionale per le politiche sociali.

Gli importi sanzionatori complessivamente introitati ammontano ad euro 112.677.786.

Nel dettaglio, a titolo di diffida obbligatoria (art. 13 d.lgs. 124/2004) sono stati incassati euro 28.815377, a titolo di notifiche di violazioni (art. 16 legge 689/81) euro 34.169.865, a titolo di prescrizione obbligatoria in materia penale di cui alla legge 758/94 euro 31.836.193, a titolo di ordinanze ingiunzione amministrative al termine delle varie fasi procedimentali previste dalla legge 689/1981 euro 17.410.449.

Sotto il profilo contabile, emerge solo in parte tale risultato, in quanto nel capitolo 2573 di entrata del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali non confluiscono tutti gli importi sanzionatori indicati ma soltanto quelli derivanti dal versamento delle maggiori entrate dovute all'applicazione dei commi 1177 e 1178 dell'art. 1 della legge 296/2006 e quelle derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative per l'inosservanza delle disposizioni in materia di collocamento.

Nel corso dell'attività di vigilanza, il personale ispettivo ha esercitato anche il potere di sospendere l'attività imprenditoriale, disciplinato dall'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, modificato dall'art. 11 del d.lgs. n. 106/2009, che ha portato i seguenti risultati. Nel periodo gennaio-dicembre 2010, sono stati adottati n. 7660 provvedimenti di sospensione.

La maggior parte delle aziende destinatarie del provvedimento di sospensione rientrano nel settore dell'edilizia (n. 2525) e in quello dei pubblici esercizi (n. 2414), che rappresentano rispettivamente il 33 per cento e il 32 per cento delle aziende le cui attività sono state sospese.

Nella restante percentuale (35 per cento) rientrano aziende di altri settori merceologici, dal commercio (n. 827), all'artigianato (n. 879), all'agricoltura (n. 340), all'industria (n. 342), alla metalmeccanica (n. 140), ai servizi (n. 139), al trasporto (n. 25), allo spettacolo (n. 18), agli studi professionali (n. 11).

La revoca dei provvedimenti di sospensione (per la quale è richiesto il pagamento di una sanzione amministrativa) si è avuta in 6064 casi (pari al 79 per cento delle sospensioni) ed ha consentito di riscuotere una somma pari ad euro 9.136.011.

In merito all'effetto deterrente dell'azione ispettiva sul contrasto del fenomeno infortunistico, in particolare nei cantieri edili, dove sussiste la piena competenza degli ispettori del Ministero del lavoro, l'azione di contrasto si è realizzata mediante controlli su 18.382 cantieri nei quali operavano 29.729 ditte; sono state inflitte n. 20262 sanzioni penali ed effettuate n. 2525 sospensioni. Quanto all'effettiva deterrenza, va evidenziato che l'impatto sanzionatorio, pur essendo basato su sanzioni penali, sconta necessariamente l'operatività della procedura prevista dalla legge 758/1994 che prevede una forma di composizione amministrativa dell'illecito ove il trasgressore ottemperi alla prescrizione di regolarizzazione effettuata dal personale ispettivo. Tale opzione risulta efficace sotto il profilo dell'eliminazione delle conseguenze dell'illecito (l'ottemperanza alle prescrizioni è di oltre il 90 per cento), ma determina l'applicazione della sanzione amministrativa evitando ulteriori conseguenze sul piano penale. Va anche considerato che l'impatto della vigilanza in termini statistici, considerate le limitate risorse ispettive, rimane limitato.

Nella nuova ottica della programmazione, nonché nell'ambito della diversa accezione dell'ispezione dei luoghi di lavoro, che ricomprende non solo il versante della tutela "pubblicistica" del lavoratore ma anche quello della tutela "privatistica- dello stesso, si è dato particolare rilievo agli istituti conciliativi introdotti dal d.lgs. n. 124/2004, quali la conciliazione monocratica e la diffida accertativa per crediti patrimoniali, che nonostante l'impiego di limitate risorse, garantiscono una immediata risposta alle esigenze di tutela dei lavoratori interessati, anche indipendentemente dall'attivazione dell'azione ispettiva.

In tale prospettiva, assume rilevanza la "conciliazione monocratica". La valutazione complessiva dei risultati dell'attività di vigilanza deve dunque tener conto di entrambi i profili di attuazione della medesima, anche perché con la conciliazione il lavoratore vede soddisfatte le sue pretese in termini ben più celeri. Nel 2010 sono state definite 7.887 conciliazioni monocratiche.

Sono stati registrati risultati positivi, nel senso della salvaguardia effettiva e sostanziale dei diritti patrimoniali del lavoratore, anche con riferimento al dato relativo ai provvedimenti di

diffida accertativa, il cui numero è quasi triplicato (15.896), con conseguente recupero di somme a favore dei lavoratori pari ad euro 32.151.519 nell'anno 2010 a fronte di euro 16.865.221 nell'anno 2009, con un incremento del 50 per cento.

Per quanto attiene il fenomeno del lavoro "nero", il punto di osservazione dell'azione ispettiva testimonia un rilevante incremento del fenomeno in quanto tutti gli organi di vigilanza dell'azione ispettiva (Ministero del lavoro, INPS, INAIL, Guardia di Finanza) hanno complessivamente intercettato 151.000 lavoratori in nero con un incremento di circa il 20 per cento rispetto al 2009 (n. 124.476). Al fine di contrastare tale fenomeno, è in via di definizione uno specifico piano di intervento che prevede n. 100.000 interventi specifici degli organi accertatori sul solo contrasto del lavoro sommerso.

4.1.2. Ammortizzatori sociali Prg 6 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito"

La rilevanza dell'azione in materia di ammortizzatori sociali è stata significativamente amplificata dalla crisi economica che ha avuto un immediato impatto sull'occupazione.

Il picco riscontrato nel 2009, nell'utilizzazione della Cassa Integrazione, in particolare quella straordinaria e quella in deroga (quest'ultima a carico della fiscalità generale), ha avuto un'attenuazione nel 2010, pur presentando dati di notevole entità, sintomatici di una situazione ancora emergenziale.

Come si è avuto modo di evidenziare nella precedente relazione, la trasformazione del Fondo per l'occupazione in Fondo sociale per occupazione e formazione, avvenuta con il DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito con la legge 28 gennaio 2009, n. 2, ha consentito di collegare le azioni formative con l'erogazione degli ammortizzatori sociali e di disporre di una disponibilità finanziaria adeguata a fronteggiare l'emergenza occupazionale.

Nell'anno 2009, tale Fondo aveva uno stanziamento di 1.643.843.807 euro di cui, sempre nella Missione 26, 1.567.822.046 euro, sul Cap. 7206 Programma 6 "Reinserimento lavorativo e sostegno al reddito" e 126.021.761 euro, s ul Cap. 7207 Programma 5 "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro".

Inoltre, dalla citata normativa, istitutiva del Fondo, era stata disposta l'assegnazione allo stesso di una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS). Successivamente la Delibera CIPE n. 2 del 6 marzo 2009 ha assegnato una quota delle risorse FAS pari ad E 4.000.000.000 al Fondo sociale per occupazione e formazione, fissando il limite massimo di utilizzabilità:

- in 980.000.000 euro per l'anno 2009
- e in 3.020.000.000 euro per l'anno 2010.

Con DD.MM. n. 102555 e 103681 del 28 ottobre 2009 il Ministero dell'economia e delle finanze ha apportato le opportune variazioni di bilancio destinando al capitolo 7206 le suddette risorse FAS assegnate per l'anno 2009. Tali risorse sono state totalmente impegnate nel corso del medesimo anno per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e degli interventi, a valere sul Fondo, disposti dall'art. 1 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Si rinvia, per una migliore lettura dei dati, ad una scheda riepilogativa sulle risorse impegnate nell'esercizio finanziario 2009 (in conto competenza, in conto residui e a valere sulle risorse FAS).

Nell'anno 2010 il Fondo sociale per occupazione e formazione è confluito in un unico capitolo di bilancio:

capitolo 7206 - missione 26, programma 6 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione e al reddito" - 733.320.000 euro utilizzabile, al netto dell'accantonamento di 3.830.000, per 729.490.000 euro.

La delibera CIPE n. 70 del 31 luglio 2009, per far fronte alle maggiori esigenze derivanti dagli ammortizzatori sociali in deroga, ha disposto, a valere sulla quota assegnata al Fondo per l'anno 2010, un'anticipazione da utilizzare nell'anno 2009. Tuttavia, suddetta anticipazione pari

a 520.000.000 euro si è resa disponibile soltanto nell'esercizio 2010 a seguito del d.m. n. 22792 del 29 aprile 2010. Tale somma è stata totalmente impegnata nel corso del medesimo anno.

La quota differenziale spettante per l'anno 2010, pari ad 2.500.000.000 euro, è stata poi assegnata con d.m. 31764 del 7 maggio 2010. Queste ultime risorse hanno incrementato lo stanziamento del capitolo 7206 fissato dalla legge di bilancio per una somma di 2.493.000.000 euro e sono state totalmente impegnate nel corso dell'anno per finanziare gli ammortizzatori sociali in deroga e gli interventi (a valere sul Fondo) disposti dall'art. 1 del DL n. 78/2009 e dall'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010).

Nel corso dell'esercizio finanziario 2010 sono stati assunti, a valere sulle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione capitolo di bilancio 7206, impegni complessivi, in conto competenza, per 2.937.355.922,62 euro.

Nel corso del medesimo esercizio finanziario, sono stati altresì assunti impegni in conto residui, a gravare sulle risorse conservate di provenienza 2009, per un totale di 389.973.161,98 euro.

Com'è stato ripetutamente sottolineato nelle relazioni sul rendiconto, il Fondo è caratterizzato da una molteplicità di interventi, previsti da una normativa alquanto diversificata, che su di esso impingono, con difficoltà di programmazione, tali da determinare solo a fine esercizio l'entità finanziaria delle singole tipologie di intervento (con uno specifico decreto "ricognitivo").

Un esempio di rilievo è rappresentato dai trasferimenti all'INPS i quali avvengono sulla base dei consuntivi presentati dall'Istituto medesimo alla fine dell'esercizio finanziario successivo (mese di settembre) a quello in cui è stato assunto l'impegno con il conseguente incremento dei residui e che le spese sostenute dall'Istituto possono persino afferire ad esercizi successivi a quello dell'impegno, in quanto alcuni interventi hanno valenza pluriennale.

Tale complessa gestione ha comportato il trascinarsi di una consistente massa di residui (anche per la decadenza di alcuni interventi non più previsti dalle norme in vigore) che dovrà trovare una soluzione nella prospettiva di un progressivo smaltimento dei residui.

Il capitolo 7206 (Fondo sociale per occupazione e formazione) mancava nel 2010 di una ripartizione in piani di gestione effettivamente significativa e per una lettura effettiva i dati relativi agli esercizi precedenti devono tener conto di quelli ad essi corrispondenti imputati sul capitolo 7207, operativo fino a tutto il 2009.

CAP. 7206 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE (MISS.26 PRG. 4 SI SPOSTA NEL PRG. 6)

(migliaia di euro)

Non rimodulabile

	2008	2009	2010
Prev. def. comp.	397.890,28	1.597.561,95	3.233.183,86
Impegni	363.459,40	1.597.561,95	3.233.183,86
Impegni effettivi	221.591,45	1.281.969,43	
Pagato competenza	125.716,17	340.984,17	372.326,90
Pagato residui	0,00	1.445.373,96	1.993.766,49
Res. "abd" prov. res.	0,00	0,00	0,00
Res. "c" pr.comp.	95.875,28	940.985,25	2.571.892,95
Res. "c" pr.res.	0,00	1.387.750,74	876.547,95
Res. "f" pr.comp.	141.867,94	315.592,52	288.964,01
Res. "f" pr.res.	0,00	0,00	0,00
Res.tot. pr.comp.	237.743,22	1.256.577,78	2.860.856,96
Res.tot.pr. res.	0,00	1.387.750,74	876.547,95
Var.prev. cassa	0,00	1.266.789,91	3.019.863,86
Residui iniziali	0,00	2.093.937,67	2.805.008,56
Residui totali	237.743,22	2.644.328,52	3.737.404,91
Eco.c/competenza	34.430,88	0,00	0,00
Res.def.iniziali	0,00	3.073.937,67	3.325.008,56

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

CAP. 7207 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE (MISS. 26 PRG. 5)

(migliaia di euro)

Non rimodulabile

	2008	2009	2010
Prev. def. comp.	170.945.14	126.021,76	0,00
Impegni	153.729.70	126.021.76	0,00
Impegni effettivi	135.291,38	51.641,12	0,00
Pagato competenza	61.120.69	0,00	0,00
Pagato residui	0,00	57.950,73	0,00
Res. "abd" prov. res.	0,00	663,01	0,00
Res. "c" pr.comp.	74.170.69	51.641,12	0,00
Res. "c" pr.res.	0,00	33.995,27	0,00
Res. "f" pr.comp.	18.438,32	74.380.64	0,00
Res. "f" pr.res.	0,00	0,00	0,00
Res.tot. pr.comp.	92.609,01	126.021,76	0,00
Res.tot.pr. res.	0,00	34.658,28	0,00
Var.prev. cassa	0,00	0,00	0,00
Residui iniziali	0,00	92.609,01	0,00
Residui totali	92.609,01	160.680,04	0,00
Eco.c/competenza	17.215,44	0,00	0,00
Res.def.iniziali	0,00	92.609,01	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A fronte dell'elevato incremento degli stanziamenti di competenza, dovuto sia all'incorporazione del Fondo per l'occupazione, sia alle risorse specificamente allocate per l'erogazione degli ammortizzatori sociali per far fronte all'emergenza occupazionale, si riscontra il totale impegno di tali stanziamenti ai quali corrisponde un limitatissimo livello di pagamenti, (11,5 per cento), mentre i pagamenti sui residui raggiungono il 60 per cento della massa residui. Ne deriva un ulteriore aumento dei residui al 31.12.2010, che ammontano a 3.737.404 euro, nell' ordine del 12,4 per cento.

In precedenza, si è fatto cenno alla particolare complessità del Fondo ed al rapporto con l'INPS che determina un tendenziale slittamento sugli esercizi successivi di erogazioni afferenti all'esercizio di competenza.

Tale situazione merita una particolare attenzione, perché, a maggior ragione in un contesto che ha visto il forte incremento delle erogazioni degli Ammortizzatori sociali, non appare in linea con una efficace gestione del bilancio il permanere di evidenze costantemente sottolineate dalla Corte, sia nel contesto della Relazione sul rendiconto, sia in quello del controllo sulla gestione esplicato dalla Sezione centrale.

Del resto tale profilo impinge sensibilmente sugli stessi conti dell'INPS, risultando una componente di non scarso significato per gli equilibri di bilancio dell'Ente.

Nell'anno 2011 il capitolo 7206 missione 26, programma 6 "Politiche attive e passive del lavoro" ha una dotazione finanziaria pari a 1.886.284.020 euro.

I piani di gestione del capitolo sono attualmente 10, suddivisi a seconda delle tipologie di intervento nelle seguenti macrovoci:

ammortizzatori-deroghe (PG 01);

- obbligo formativo — Apprendistato (PG 02);
- trasporto aereo (PG 03);
- incentivi (PG 04);
- lavoratori socialmente utili e politiche attive (PG 05);
- contratti di solidarietà (PG 06);
- commercio (PG 07);
- proroghe (PG 08);

- Italia Lavoro / ISFOL (PG 09);
- prepensionamento giornalisti (PG 10).

La distribuzione dello stanziamento sui singoli piani gestionali da parte del Ministero dell'economia e delle finanze è stata operata attribuendo agli stessi le risorse previste dalle norme che nel corso degli anni hanno disposto il rifinanziamento del Fondo. Tale criterio di distribuzione ha portato ad una ripartizione delle risorse non del tutto coerente con le finalità dei singoli piani.

Appare evidente, quindi, che, al fine di garantire una corretta gestione delle risorse nonché il monitoraggio qualitativo e quantitativo della spesa, sia necessario provvedere a variazioni tra piani di gestione sia in termini di competenza sia di cassa al fine di riallineare gli stanziamenti agli interventi.

Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione e al reddito

Gli interventi in materia sono particolarmente articolati ed attengono al riconoscimento di:

- CIGS-Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria *ex lege* 223/1991;
- integrazione salariale a seguito di stipula di contratti di solidarietà ai sensi del decreto legge n. 726/1984, convertito, con modificazioni dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, per le imprese industriali rientranti nel campo di applicazione della CIGS;
- CIGS per il settore dell'editoria, ai sensi della legge 416/1981;
- indennità di disoccupazione speciale, ai sensi della legge 223/1991, per i lavoratori licenziati da imprese edili e affini impiegati nella realizzazione di impianti industriali e opere pubbliche di grandi dimensioni;
- ammortizzatori sociali per le aziende del settore aeroportuale ai sensi dell'art. 2. comma 37, della legge 203/2008 e dei vettori aerei e delle società da questi derivate a seguito di processi di riorganizzazione o trasformazioni societarie ai sensi del decreto legge 5 ottobre 2004 n. 249, convertito con modificazioni dalla legge 3 dicembre 2004 n. 291 e dell'art. 2, comma 1, del decreto legge 134/2008, convertito in legge n. 166/2008;
- ammortizzatori sociali in deroga nel caso in cui l'intervento d'integrazione salariale riguardi imprese plurilocalizzate, con unità produttive situate in diverse Regioni;

Particolarmente consistente è stato anche nel 2010, l'intervento per le tipologie indicate che si è sostanziato soprattutto nelle autorizzazioni per la concessione della CIGS:

Decreti direttoriali ex art. 1, legge 223/91 ed ex art. 1 del decreto-legge n. 726/1984, convertito nella legge n. 863/1984):	n. 7.102
Decreti ministeriali di autorizzazione della CIGS per i vettori aerei (art. 1-bis legge n. 291/2004):	n. 37
Decreti ministeriali di autorizzazione della CIGS per le imprese del settore aeroportuale	n. 24
(art. 2, commi 37 e 38, legge n. 203/2008): Decreti ministeriali/interministeriali di assegnazione fondi alle Regioni per gli ammortizzatori sociali in deroga (art. 2, comma 36, legge 22/12/2008, n. 203 e successive modificazioni	n. 22
Decreti interministeriali di autorizzazione di ammortizzatori sociali in deroga	n. 83

Nell'ambito degli ammortizzatori sociali, nel corso del 2010, il contributo previsto dall'art. 5, commi 5 e 8 della legge 236/1993 per le imprese - non rientranti nel campo di applicazione dell'art. I decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863 - che al fine di evitare o ridurre eccedenze di personale hanno stipulato i cosiddetti contratti di solidarietà, ha registrato un notevole incremento a causa della perdurante crisi economica congiunturale e anche in conseguenza degli interventi normativi, che

ne hanno ampliato l'ambito di applicazione, di cui all'art. 7-ter, comma 9, lett. d), della Legge 9 aprile 2009, n. 33.

Questa legge, infatti, tra l'altro ha incrementato i 5 milioni di curo già previsti per tale ammortizzatore sociale, di ulteriori 30 milioni per un totale - quindi - dello stanziamento annuo pari a 35 milioni di euro.

La dinamica degli Lsu

Sul Fondo Sociale per l'Occupazione e Formazione gravano anche i finanziamenti relativi agli LSU- Lavoratori Socialmente Utili che non sono stati stabilizzati.

Si tratta di una questione annosa che non trova uno sbocco definitivo, anche perché le "stabilizzazioni" in molti casi sono state realizzate, trasferendo sostanzialmente i lavoratori in società partcipate dagli enti locali e, soprattutto, da Italia Lavoro S.p.A. che sta portando avanti un rilevante piano di dismissione, come indicato dalla stessa Corte con la Delibera di controllo sulla gestione n. 17/2008/G.

Nel 2010 sono state stipulate le convenzioni — ai sensi dell'art. 78, commi 2 e 3, legge 388/2000 - con le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia per l'assegnazione di risorse necessarie a garantire il relativo trattamento economico (assegno per attività socialmente utili, assegno per il nucleo familiare, etc.) ai Lavoratori Socialmente Utili a carico dell'attuale Fondo per Occupazione e Formazione.

Le risorse complessivamente assegnate ammontano a 96.372.277,15 euro, per un bacino di LSU che alla data del 1° gennaio 2010 contava un totale di n. 13.280 lavoratori e sono state ripartite tra le Regioni in base alla consistenza del bacino LSU di pertinenza di ognuna, alla stessa data, come di seguito specificato:

Regione	Nr. LSU in bacino al 1° gennaio 2010	Importo totale assegnato
Basilicata	167	1.166.398.15
Calabria	2.924	21.648.097,15
Campania	6.283	46.337.313,50
Lazio	1.798	12.103.992,15
Molise	22	150.916,45
Puglia	1.504	10.826.769,60
Sardegna	243	1.688.230,35
Sicilia	339	2.450.559,80
Totale	**13.280**	**96.372.277,15**

Convenzioni con le regioni dell'obiettivo convergenza dei fondi europei strutturali per stabilizzazioni LSU e misure di politica attiva del lavoro

L'art. 2, comma 549, legge 244/2007 prevede a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, lo stanziamento di 50 milioni di euro annui a carico del Fondo per l'Occupazione per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e per le iniziative connesse alle politiche attive per il lavoro in favore delle Regioni che rientrano negli obiettivi di convergenza dei fondi strutturali dell'Unione europea, attraverso la stipula di un'apposita convenzione con il Ministero del lavoro.

Nel 2010 sono state stipulate convenzioni con le suddette Regioni, per l'assegnazione delle risorse relative all'annualità 2009, destinate alla stabilizzazione dei Lavoratori Socialmente

Utili a carico del FSOF e ad iniziative connesse alle politiche attive per il lavoro, come in dettaglio di seguito rappresentato.

Regione	Importo totale assegnato
Basilicata	836.960,00
Calabria	12.417.250,00
Campania	27.222.430,00
Puglia	7.622.470,00
Sicilia	1.900.890,00
Totale	**50.000.000,00**

Fondo Sociale Europeo

Attengono invece al PON 2008-2013-Governance e Azioni di Sistema- Obiettivo 1-Convergenza le azioni di stabilizzazione, finanziate per complessivi 37.150.000 euro, di cui il 60 per cento pari a 22.290.000 euro a carico del Fondo di Rotazione e il 40 per cento pari ad 14.860.000 euro a carico del Fondo Sociale Europeo.

Il PON "Azioni di sistema" Obiettivo 2 — Competitività regionale e occupazione è finanziato per complessivi 17.155.000 euro, di cui il 60,166575 per cento pari ad 10.321.575,94 euro a carico del Fondo di Rotazione e il 39,833425 per cento pari a 6.833.424,06 euro a carico del Fondo Sociale Europeo.

4.2. Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

4.2.1. Immigrazione Prg 6 "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate"

La problematica dell'Immigrazione costituisce evidentemente un aspetto di grande interesse per l'impatto sociale che essa presenta.

In Italia si registra un elevato tasso di incremento della popolazione, dovuto, pressoché totalmente agli immigrati con 4.235.000 presenze, pari al 7 per cento del totale dei residenti.

Si è quindi in presenza di un reale consolidamento della presenza di cittadini extracomunitari nel nostro Paese, rilevato da molteplici indicatori (aumento dei ricongiungimenti familiari, crescita del numero degli alunni stranieri iscritti nelle scuole, presenza di immigrati di seconda generazione, ecc.).

Per ciò che concerne il profilo dell'accoglienza vanno citati gli interventi del Comitato per i minori stranieri, che attengono a due aree: la prima, relativa ai minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio dello Stato; la seconda, relativa ai minori stranieri accolti temporaneamente in Italia nell'ambito di programmi solidaristici approvati dal Comitato medesimo. In relazione alla prima area di intervento, al 31.12.2010 il Comitato segue complessivamente n. 4633 casi di minori stranieri non accompagnati (provenienti principalmente da Marocco, Albania ed Egitto).

Per quanto attiene alla seconda area di intervento nell'anno 2010 il Comitato ha approvato n. 1041 programmi solidaristici di accoglienza temporanea, in attuazione dei quali sono stati registrati 27.000 ingressi in Italia di minori stranieri.

Altro risultato inerente all'accoglienza è la convenzione sottoscritta con l'ANCI nel dicembre 2007, si è conclusa al 28.2.2010 la prima fase del "Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati", finalizzato a migliorare il sistema complessivo di identificazione, presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati. Il programma ha consentito di realizzare un sistema nazionale, decentrato ed in rete, di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla prima fase di pronta accoglienza, attraverso l'attivazione di strumenti di *governance* nazionale che

hanno migliorato, anche nella prospettiva di una loro standardizzazione, le modalità di presa in carico dei minori stessi.

Di tale programma che ha visto il coinvolgimento di 217 comuni, hanno beneficiato, 989 minori, nei cui confronti sono state erogate 48.801 giornate/uomo di ospitalità.

Alla politica dell'immigrazione, in senso stretto, va accostata, in termini organici, quella dell'integrazione.

Va, al riguardo, fatto riferimento all'accordo di integrazione, introdotto dalla legge n. 94/2009, sia al Piano per l'integrazione nella sicurezza "Identità ed incontro", approvato dal Consiglio dei Ministri in data 10.6.2010.

Con l'accordo di integrazione, lo straniero di impegna a raggiungere specifici obiettivi di integrazione da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. Del resto, tale accordo è condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno ed è finalizzata a responsabilizzare l'immigrato che ha un evidente interesse ad inserirsi validamente nel tessuto sociale.

Nel pieno contesto delle politiche sociali va visto il Piano per l'integrazione che indica le cinque linee di sviluppo del percorso di integrazione: educazione e apprendimento, lavoro, alloggio e governo del territorio, accesso ai servizi essenziali, minori e seconde generazioni.

Sul piano operativo, è importante la cooperazione con il Ministero dell'Interno, per migliorare la gestione delle domande di emersione dal lavoro irregolare di cittadini extracomunitari addetti alle attività di assistenza e sostegno alle famiglie (legge n.102/2009), supportando gli Sportelli Unici per l'immigrazione.

E' stato, inoltre, sottoscritto in data 19/06/2010 un protocollo d'intesa con Confindustria per l'attuazione delle procedure relative all'ingresso ed al soggiorno in Italia di cittadini stranieri in possesso di elevata qualificazione professionale.

Quest'ultimo è un passo molto significativo perché allarga il concetto di immigrazione, tendenzialmente vista come destinata a lavori tipicamente strumentali, a funzioni più elevate legate a professionalità tecniche di cui si manifesta l'esigenza e che pongono, a ben vedere, una questione, già affrontata in altri paesi e di una certa rilevanza: la carenza, sul piano nazionale, di una formazione adeguata in settori ad elevata tecnologia.

Un importante riconoscimento per il Ministero del lavoro è quello di interlocutore privilegiato della programmazione del Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi. La collaborazione con il Ministero dell'interno si è ulteriormente estrinsecata, in data 29/10/2010, con la sottoscrizione, di un addendum integrativo al preesistente accordo sull'inserimento socio-lavorativo degli immigrati, con il quale si prevede la realizzazione di una cooperazione tra le parti anche in materia di integrazione sociale degli immigrati, dando attuazione agli obiettivi individuati nel Piano per l'integrazione.

In attuazione del citato Piano per l'integrazione sono stati programmati - a valere sulle risorse nazionali, ammontanti a 30.931.777,80 euro imputati al capitolo 3783 "Fondo nazionale per le politiche migratorie" (missione 27 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti), Programma "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate") - interventi che hanno riguardato, principalmente, le seguenti aree tematiche: 1) lingua italiana 2) servizi socio-assistenziali alla persona; 3) sostegno all'accesso all'alloggio; 4) microcredito.

Va anche segnalato che nell'ambito del PON "Azioni di sistema" 2007-2013, Obiettivo Competitività e del PON "Governance e azioni di sistema" 2007-2013, Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), sono state attribute risorse per 29,7 milioni di euro.

Va anche fatto cenno al Fondo per l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi, gestito dal Ministero dell'Interno, nel cui ambito, sono stati finanziati due progetti (di cui uno per il microcredito) per 1.150.000,00 euro.

4.2.2. I Fondi per le Politiche sociali

Nell'ambito delle politiche sociali hanno grande importanza i Fondi ai quali è attribuita la provvista finanziaria che dovrebbe consentire la realizzazione di un adeguato sistema di "Welfare".

Il loro funzionamento è diverso e si è modificato nel tempo, anche per problematiche legate, in particolare per il Fondo per le politiche sociali, al meccanismo di ripartizione ed alla sua sostanziale disarticolazione in relazione ad interventi che, attuati al livello territoriale e locale, non consentono un valido monitoraggio, una verifica e valutazione dei risultati ed un ritorno in tempi sufficientemente rapidi che consenta di disporre degli elementi per migliorare l'efficacia degli interventi stessi, mediante un efficace "framework" strumento tipico di settore per i paesi più avanzati.

4.2.2.1. Fondo nazionale per le politiche sociali Prg 9 "Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale"

CAPITOLO DI SPESA: 3671: FONDO DA RIPARTIRE PER LE POLITICHE SOCIALI

Residui definitivi iniziali (RGS)	0,00
Stanziamento iniziale di competenza	435.257.959,00
Stanziamento definitivo di competenza	6.311.701,00
Massa Impegnabile (Cdc)	6.311.701,00
Impegni Totali (RGS)	0,00
Stanziamento definitivo di cassa	6.598.370,00
Massa Spendibile (Cdc)	6.311.701,00
Pagato totale (RGS)	0,00
Residui Finali Totali (Cdc)	0,00
Economie/Maggiori spese comp (Cdc)	6.311.701,00
Economie/Maggiori spese res (Cdc)	0,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Come si è precisato nella parte generale, il Fondo opera in gran parte trasferimenti e questo spiega l'andamento del capitolo che risulta quasi interamente distribuito, tranne circa 6 miliardi andati in economia.

Richiamando quanto già detto sulle problematiche inerenti alla ripartizione del Fondo, è importante sottolineare che, a partire dal 2010 è previsto solo un riparto tra la quota assegnata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e quella assegnata alle Regioni.

Un importante passaggio, anche ai fini di una migliore trasparenza del bilancio, è, infatti, venuto dall'art. 2, comma 103 della legge 21 dicembre 2009, n. 191 (finanziaria 2010), la quale ha stabilito che, a decorrere dall'anno 2010, gli oneri relativi ai cosiddetti diritti soggettivi, in precedenza a carico del FNPS, non sono più finanziati a valere su detto fondo ma tramite appositi capitoli di spese obbligatorie iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

Tale semplificazione – attesa la crescita registrata in anni recenti della quota necessaria al finanziamento dei diritti soggettivi ed essendo da considerarsi residuale rispetto a questi ultimi la quota del Ministero e delle Regioni – assicura una maggiore certezza di risorse ai fini della programmazione e permette anche, potenzialmente, un risparmio sui tempi di formazione del decreto di riparto (non è infatti più necessaria la fase della quantificazione dei diritti soggettivi da parte del Mef).

Ciò nonostante, per le quote ripartite, i ritardi sono stati significativi, anche per il rinnovo di alcune amministrazioni territoriali e locali e si sono ripetuti nel 2010, sia pure con un minore impatto pere le modifiche alle quali si è fatto cenno, determinando la sola anticipazione del 50 per cento nell'esercizio ed il rinvio dell'erogazione del saldo al 2011.

Tale situazione ha riguardato anche l'impiego delle risorse riassegnate al Fondo nazionale per le politiche sociali, la cui destinazione era a favore delle Regioni e che provenivano dalle mancate erogazioni per il riconoscimento del Reddito Minimo di Inserimento (RMI). La legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) all'art. 1, comma 1285, aveva infatti prorogato al 30 giugno 2007 la sperimentazione dell'RMI e previsto, al comma successivo, che le somme non spese entro tale data avrebbero dovuto essere versate dai Comuni al bilancio dello Stato, per essere riassegnate al Fondo nazionale per le politiche sociali.

Il recupero di tali somme, nonostante l'Amministrazione ne avesse chiesto, fin dal 2007, ai Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione RMI (circa 300) la rendicontazione e la restituzione, è intervenuto solo nel 2010 per 286.669,00 euro; il relativo Decreto del Mef di assegnazione al capitolo di bilancio è stato però emanato solo in data 31/12/2010, rendendone possibile il solo impegno.

Non si tratta del solo caso di riassegnazioni:

Nell'ambito dei versamenti sui capitoli di entrata, l'INPS ha versato in data 27/09/2010 sul capitolo di entrata 3670 "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero del lavoro e delle politiche sociali", ai sensi dell'art. 40, comma 5, della legge 289/02, la somma di € 825.981.

Nel caso di specie, è interessante notare come, anche a causa di una richiesta di riassegnazione su di un capitolo di spesa (Cap. 3671 "Fondo da ripartire per le politiche sociali") e non su di un capitolo di entrata (Cap. 2573 p.g. 33 "Somme da riversare al Fondo Nazionale per le politiche sociali") come poi è avvenuto, la riassegnazione non si è concretizzata e le relative somme potranno trovare allocazione solo in sede di assestamento 2011.

L'attività di monitoraggio, che, come si è detto, costituisce un momento determinante per un'effettiva finalizzazione di spesa, è stata finalizzata alla ricostruzione dell'intero volume della spesa sociale regionale, della sua composizione in termini di interventi e servizi realizzati, dei soggetti erogatori e dei soggetti beneficiari.

Sarà importante, quindi, realizzare un'analisi specifica sulle risultanze di detto monitoraggio.

4.2.2.2.Fondo per le non autosufficienze Prg 10 "Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno"

Il Fondo presenta un sensibile aumento dei residui al 31.12.2010, rispetto a quelli iniziali (passano da 1,33 miliardi a 20,50) dimostrando una significativa vischiosità nel procedimento di spesa.

CAPITOLO DI SPESA: 3538: FONDO PER LE NON AUTOSUFFICIENZE

Residui definitivi iniziali	1.333.333,32
Stanziamento iniziale di competenza	400.000.000,00
Stanziamento definitivo di competenza	400.000.000,00
Massa Impegnabile	400.000.000,00
Impegni Totali	393.966.069,68
Stanziamento definitivo di cassa	400.466.700,00
Massa Spendibile	401.333.333,32
Pagato totale	374.642.115,80
Residui Finali Totali	20.499.999,98
Economie/Maggiori spese comp	6.033.930,32
Economie/Maggiori spese res	157.287,22

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

In effetti, solo dopo la verifica della rendicontazione sull'utilizzo delle annualità del Fondo 2008 e 2009, è stata erogata alle Regioni la quota di competenza relativa al 2010; ciò è avvenuto nella seconda parte dell'anno.

Anche per questo fondo si sono riscontrate problematicità analoghe a quelle del Fondo per le politiche sociali (le date di acquisizione dell'intesa e di apposizione della firma dei ministri competenti sono le medesime), ma in questo caso – stante anche la procedura relativamente meno complessa – è stato possibile erogare le risorse relative alle quote di competenza regionale in tempo utile.

In particolare, il decreto interministeriale per il riparto delle risorse, operativo solo all'inizio di novembre 2010, pari complessivamente a 400 milioni, ha attribuito alle Regioni una quota pari al 95 per cento del totale, destinandola espressamente alla realizzazione di prestazioni, interventi e servizi assistenziali in favore di persone non autosufficienti individuando aree prioritarie di intervento quali l'attivazione e il rafforzamento della rete territoriale ed extra-ospedaliera, favorendo così la permanenza a domicilio delle persone non autosufficienti e l'attivazione e il rafforzamento del supporto alla persone non autosufficiente e alla sua famiglia.

Quale elemento particolarmente significativo, va rilevato come sia stata al contempo riservata una quota del 5 per cento del Fondo, pari a euro 20 milioni, al Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali. Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del citato decreto interministeriale, infatti, ai fini della promozione di interventi innovativi in favore delle persone non autosufficienti, nonché di interventi in aree in cui maggiore è il ritardo e la disomogeneità nell'offerta di servizi, è stato previsto il finanziamento di iniziative sperimentali concordate con le Regioni e le Province autonome, al fine di favorire la più ampia diffusione di progetti che potessero far leva sulle peculiarità ed i bisogni dei territori e potere, conseguentemente, essere replicati nei diversi contesti socio-territoriali.

Conseguentemente, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 del citato decreto interministeriale è stato pubblicato in data 2 novembre 2010 un decreto direttoriale contenente le linee guida per la presentazione di progetti sperimentali regionali sui temi su indicati. Il relativo decreto direttoriale di individuazione dei progetti finanziabili è stato firmato in data 28 dicembre 2010.

4.2.2.3.Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza Prg 10 "Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno"

Su questo Fondo si registra un miglioramento dell'andamento di spesa, con un sensibile abbattimento della massa residui che passa da 38,04 milioni a 21,13, nell'ordine del 44,4 per cento.

CAPITOLO DI SPESA 3527: FONDO NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA FINALIZZATO ALLA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI A LIVELLO NAZIONALE, REGIONALE E LOCALE

Residui definitivi iniziali	38.045.777,82
Stanziamento iniziale di competenza	39.964.078,00
Stanziamento definitivo di competenza	39.964.078,00
Massa Impegnabile	39.964.078,00
Impegni Totali	39.964.078,00
Stanziamento definitivo di cassa	77.995.915,00
Massa Spendibile	78.009.855,82
Pagato totale	56.822.101,11
Residui Finali Totali	21.133.886,69
Economie/Maggiori spese comp	0,00
Economie/Maggiori spese res	53.868,02

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Il Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza, istituito con la legge 285/1997, dopo esser confluito in maniera indistinta nel Fondo nazionale per le politiche sociali, è oggi ripartito tra le sole 15 città indicate dall'articolo 1 della medesima legge, le cosiddette "città riservatarie", nelle quali con il Fondo è finanziata la sperimentazione di progetti ed interventi in tema di attuazione dei diritti di bambini e adolescenti.

Con riferimento all'annualità 2010, si evidenzia come, grazie anche all'emanazione nel corso del 2009 del decreto interministeriale che già individuava le quote di riparto del Fondo anche per l'anno successivo, si è riusciti a trasferire le risorse ai comuni beneficiari con una certa celerità, mettendole a disposizione già intorno al mese di maggio.

La legge in modo abbastanza dettagliato individua quattro macro aree di attuazione: gli interventi di contrasto alla povertà e alla violenza, nonché per far fronte a una serie di tipologie del disagio; gli interventi per rafforzare la sperimentazione e l'innovazione nel campo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia; gli interventi nell'area dell'"agio" – per esempio la promozione del diritto al gioco ed alla socializzazione; ed infine una serie di misure per la promozione della cultura dei diritti dell'infanzia e della partecipazione di bambini e adolescenti. Questa sperimentazione, ormai più che decennale è oggetto di apposita relazione annuale al Parlamento ed ha prodotto un elevato numero di "buone pratiche" che hanno contribuito in maniera importante anche alla modernizzazione e razionalizzazione dei servizi erogati dalle città per famiglie e minori, soprattutto nell'ottica dell'integrazione tra servizi pubblici e tra pubblico e privato sociale (associazioni e cooperative sociali).

4.3. Missione 25 "Politiche previdenziali" Prg 2 Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati

(migliaia)

Categoria di Spesa	01 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	02 CONSUMI INTERMEDI	03 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	04 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMIN. PUBBLICHE	05 TRASFERIMENTI CORR. A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	12 ALTRE USCITE CORRENTI	21 INVEST. FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	Totale
Residui definitivi iniziali	412,71	602,90	26,81	5.450.251,20	567,10	0,00	0,59	**5.451.861,30**
Stanziamento definitivo di competenza	5.053,18	1.267,03	330,53	59.280.109,26	494.338,40	36,07	17,80	**59.781.152,27**
Massa Impegnabile	5.053,18	1.267,03	330,53	59.280.109,26	494.338,40	36,07	17,80	**59.781.152,27**
Impegni Totali	4.766,98	538,84	303,12	58.425.902,66	494.338,40	36,07	17,38	**58.925.903,46**
Impegni in conto residui	224,84	-1,79	15,30	-185.333,89	0,00	0,00	0,00	**-185.095,54**
Stanziamento definitivo di cassa	5.446,68	1.478,57	356,24	59.394.109,26	494.537,90	36,07	18,01	**59.895.982,73**
Massa Spendibile	5.465,88	1.869,93	357,34	64.730.360,47	494.905,51	36,07	18,39	**65.233.013,58**
Pagato totale	4.777,10	595,88	301,94	49.337.928,68	473.050,93	24,40	17,97	**49.816.696,90**
Residui Finali Totali	20,18	532,29	2,28	13.885.906,16	21.854,57	11,67	0,42	**13.908.327,57**
Economie/ Maggiori spese comp	511,04	726,39	42,71	668.872,71	0,00	0,00	0,00	**670.152,86**
Economie/ Maggiori spese res	157,56	15,36	10,40	837.652,92	0,00	0,00	0,00	**837.836,25**

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati RGS

4.3.1. Aspetti evolutivi della previdenza obbligatoria

Nel contesto della previdenza obbligatoria, costituisce ormai un dato consolidato il progressivo invecchiamento della popolazione, al quale corrisponde l'aumento dell'aspettativa di vita ed al quale si contrappone la riduzione del tasso di fecondità.

La combinazione dei due elementi determina, nel medio-lungo periodo, l'incremento della spesa pubblica, in particolare per prestazioni pensionistiche e sanitarie.

Le riforme del sistema pensionistico (legge 335/1995 e legge 243/2004) hanno consentito, soprattutto con l'avvento del sistema contributivo e con l'applicazione dei coefficienti di trasformazione, ormai a regime, di mitigare gli effetti incrementali, determinando, per l'Italia, un livello di sostenibilità migliore rispetto a quello di altri paesi europei, come vien evidenziato dal rapporto di Sostenibilità del nucleo di valutazione della spesa pensionistica pubblicato nel novembre 2009.

Infatti, in base alle ultime previsioni della RGS, il principale indicatore di sostenibilità finanziaria, rappresentato dal rapporto spesa su Pil, è previsto pari a 13,4 per cento nel 2060.

Un elemento che ha limitato la crescita della spesa pensionistica va rinvenuto nell'indicizzazione reale delle pensioni, consentendo di mantenere tale spesa intorno al 13,5 per cento del PIL, a partire dal 1998, con oscillazioni annue relativamente contenute, per effetto degli interventi normativi di modifica dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, sia di anzianità sia di vecchiaia, ai quali si è abbinata l'introduzione del meccanismo delle decorrenze (cosiddette "finestre di uscita").

Tali interventi, che, non possono definirsi "strutturali" hanno comunque contribuito a rallentare la dinamica del numero e degli importi medi delle pensioni erogate.

Va, peraltro considerato che gli effetti del metodo contributivo diverranno sensibili nel lungo periodo, mentre gli attuali pensionamenti, incentivati dalle misure recate dal DL 78/2010, riguardano coloro per i quali viene applicato il metodo retributivo e, quindi risultano particolarmente onerosi.

Gli effetti attesi dagli interventi citati non hanno corrisposto alle aspettative per fattori esogeni, dovuti essenzialmente alla modesta crescita economica registrata a partire dal 2001, che si è riverberata sul livello del Pil, ha impedito che gli effetti delle riforme si traducessero in un miglioramento del rapporto spesa su Pil. L'ulteriore riduzione della crescita del Pil generata dai primi riflessi sull'economia reale della crisi finanziaria ha determinato un nuovo incremento dell'indicatore che nel 2008 è salito a 13,88 per cento. La recessione economica del 2009 ha determinato un'ulteriore crescita del rapporto; infatti, i bilanci consuntivi dell'esercizio 2009, confermano la crescita di circa un punto percentuale (14,84 per cento) stimata dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale nel rapporto di novembre 2009.

Un ulteriore indicatore di stabilità finanziaria è rappresentato dal saldo contabile tra entrate contributive e uscite per prestazioni che, se si considera la spesa al lordo della componente GIAS, è passato da un valore negativo di circa 19 miliardi di euro nel 1989 a quasi 42 miliardi nel 1995. La forte crescita delle entrate contributive dell' anno seguente ha determinato un miglioramento del saldo di circa 8 miliardi di curo ma successivamente il disavanzo è tornato a crescere e nel 2005 ha superato i 42 miliardi di euro.

Nel successivo triennio la crescita delle entrate contributive è stata superiore a quella della spesa pensionistica e di conseguenza il disavanzo è sceso nel 2008 a 34,6 miliardi di euro. Nel 2009, per effetto della sostanziale stabilità delle entrate, a fronte di una crescita della spesa in linea con il triennio precedente (3,67 per cento), il disavanzo è tornato ai livelli del 2005.

Se in un'ottica di medio-lungo periodo i sistemi pensionistici non sostenibili sul piano finanziario non saranno in grado di garantire le prestazioni e i requisiti di accesso al pensionamento promessi sulla base della legislazione vigente, allo stesso tempo, la sostenibilità finanziaria perseguita a scapito di una compressione eccessiva del livello delle prestazioni, potrebbe risultare non socialmente sostenibile, rendendo inevitabili revisioni del quadro normativo e interventi di sostegno a favore delle posizioni economicamente più deboli.

L'Italia, peraltro, al fine di stabilizzare il sistema, in relazione sia al profilo della tenuta finanziaria sia dell'adeguatezza delle prestazioni, sono stati da ultimo introdotti meccanismi

automatici di adeguamento alla speranza di vita sia per quanto riguarda i parametri di calcolo delle prestazioni, sia con riferimento ai requisiti di accesso al pensionamento. I meccanismi, entrambi vigenti, operano in modo coordinato.

L'adeguatezza delle pensioni deve essere valutata e perseguita congiuntamente alla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici, come è da ultimo emerso nell'ambito del dibattito conseguente alla pubblicazione del Libro Verde "Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa" da parte della Commissione europea.

4.3.2. Previdenza pubblica obbligatoria: interventi di riforma

Gli interventi normativi in materia sono stati recati dal DL n.78/2010 convertito con la legge n. 122/2010. Le modifiche hanno riguardato:

- i requisiti e le modalità di accesso alle prestazioni pensionistiche;
- le disposizioni riguardanti la ricongiunzione e i trasferimenti dei contributi previdenziali.

Dal I° gennaio 2011 le attuali decorrenze (cc.dd. finestre) dei trattamenti pensionistici sono state modificate e sostituite con le cosiddette "finestre mobili", indipendentemente dal tipo di calcolo della pensione.

Per effetto di tali innovazioni, coloro che maturano i requisiti per la pensione di vecchiaia e di anzianità conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico:

- trascorsi 12 mesi dalla data di maturazione dei requisiti, per coloro i quali sono liquidate le pensioni a carico delle forme di previdenza dei lavoratori dipendenti;
- trascorsi 18 mesi dalla data di maturazione dei requisiti, per coloro i quali conseguono il trattamento di pensione a carico delle gestioni per gli artigiani, i commercianti, i coltivatori diretti nonché della Gestione separata.

Per i soggetti che maturano i trattamenti pensionistici derivanti dalla totalizzazione dei periodi assicurativi si applicano le seguenti decorrenze:

- pensione diretta di vecchiaia o di anzianità: trascorsi 18 mesi dalla data di maturazione dei previsti requisiti;
- pensione ai superstiti: dal primo giorno del mese successivo a quello del decesso del dante causa;
- pensione di inabilità: dal primo giorno del mese successivo a quello di presentazione della domanda.

Sono previste delle deroghe all'applicazione delle nuove decorrenze che riguardano:

- il comparto scuola;
- i lavoratori dipendenti che avevano in corso il periodo di preavviso alla data del 30 giugno 2010 e che maturano i requisiti di età anagrafica e di anzianità contributiva richiesti per il conseguimento del trattamento pensionistico entro la data di cessazione del rapporto di lavoro;
- i lavoratori per i quali viene meno il titolo abilitante allo svolgimento della specifica attività lavorativa per raggiungimento di limite di età;
- nel limite di 10.000 lavoratori in mobilità ovvero beneficiari di fondi di solidarietà, secondo le previste disposizioni contenute nella norma in esame, anche se i requisiti saranno maturati a decorrere dal 10 gennaio 2011.

  Dal 1° luglio 2010, alle ricongiunzioni contributive nell'A.G.O. (art. l, comma l, legge n. 29/1979) si applicano le disposizioni di cui all'art. 2 della legge n. 29/1979 e pertanto, sono divenute onerose. Il relativo onere da porre a carico dei richiedenti è determinato con riferimento ai criteri fissati per il riscatto di laurea (art. 2, d.lgs. n.184/9197). Diventano onerosi anche i trasferimenti delle posizioni assicurative dal Fondo di previdenza per i dipendenti dell'Ente nazionale Energia elettrica e delle aziende elettriche al F.P.L.D., nonché quelli dal Fondo di previdenza per il personale addetto ai servizi di telefonia al F.P.L.D.

Sono state inoltre abrogate tutte le disposizioni che prevedevano forme gratuite, per i lavoratori, di ricongiunzione, trasferimento o riconoscimento dei contributi e costituzione di posizione assicurativa.

Va sottolineato come, per i pubblici dipendenti, sia stato assicurato il mantenimento in servizio nel periodo intercorrente tra le maturazione dei requisiti e la decorrenza della pensione, come già previsto per i lavoratori privati.

La legge n. 122/2010, art. 12, commi 7 e 10 ha dettato, inoltre, una nuova disciplina in materia di trattamento di fine rapporto.

Il comma 7 del citato art. 12 ha previsto, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche -come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31/12/2009, n. 196- una dilazione in due o più rate del pagamento dell'indennità di buonuscita e del premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità, in caso di superamento della soglia di 90.000 euro al lordo delle trattenute fiscali; il comma 10 ha introdotto, sempre per i lavoratori sopra individuati, nuove modalità di calcolo dei relativi trattamenti di fine servizio.

4.3.3. L'adeguatezza delle pensioni e la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici

L'adeguatezza delle pensioni deve essere valutata e perseguita congiuntamente alla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici.

Da un lato sta quindi la sostenibilità macroeconomica dei conti e, dall'altro, l'adeguatezza delle prestazioni: due esigenze spesso avvertite come antitetiche che vanno, al contrario, contemperate in una logica di innalzamento dell'età di pensionamento effettiva che rappresenta l'unica strada per salvaguardare conti pubblici e tenore di vita dei pensionati.

Come evidenziato anche nel Rapporto congiunto del Comitato di Politica Economica e del Comitato di Protezione Sociale sui sistemi pensionistici europei (*Joint EPC¬SPC Report on pensions*) in fase di definizione, essi costituiscono due profili della stessa immagine: i sistemi pensionistici non sostenibili sul piano finanziario non saranno in grado di garantire nel medio-lungo periodo le prestazioni e i requisiti di accesso al pensionamento promessi sulla base della legislazione vigente; allo stesso tempo, la sostenibilità finanziaria perseguita a scapito di una compressione eccessiva del livello delle prestazioni, potrebbe risultare non socialmente sostenibile rendendo inevitabili revisioni del quadro normativo e interventi di sostegno a favore delle posizioni economicamente più deboli.

Non a caso, l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi pensionistici costituiscono obiettivi fondamentali perseguiti con il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC) sulle pensioni definito a livello Europeo con il Consiglio di Laeken del 2001, nell'ambito della più ampia strategia di coordinamento in materia di protezione sociale delineata con il Consiglio di Lisbona dell' anno precedente.

Per quanto attiene all' adeguatezza delle prestazioni, in sede europea, l'attenzione è stata rivolta, in particolare, alla variazione del reddito del lavoratore nel passaggio dalla fase attiva a quella di pensionamento misurata tramite il tasso di sostituzione (rapporto fra la prima rata di pensione ed ultima retribuzione).

Al riguardo, diventa determinante la possibilità di un reddito aggiuntivo per il pensionato derivante da forme di previdenza complementare, ancorché non obbligatorie.

Si rende quindi necessario un ampliamento del concetto di trattamento pensionistico "adeguato", soprattutto in un'ottica comparativa fra paesi diversi con un differente assetto del sistema di welfare.

In tale contesto, va, infine, ricordato che il sistema della previdenza complementare deve osservare i requisiti prudenziali minimi fissati nella direttiva "IORP" Institutions for Occupational Retirement Provision (direttiva 2003/41/CE relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali) che includono norme di solvibilità per i regimi a prestazioni definite e quelli che offrono garanzie di rendimento2.

---

[2] Tali norme comprendono principi per il calcolo delle riserve tecniche . (art. l 5), per la loro copertura tramite sufficienti attività (art. 16), per la costituzione di mezzi patrimoniali propri che si aggiungano alle riserve tecniche e che fungano da buffer in caso di necessità (art.l 7); per questi ultimi, la direttiva IORP fa riferimento alle norme tuttora vigenti in campo assicurativo (cd. *Solvency I*), essenzialmente basate su un coefficiente patrimoniale fisso da applicare agli impegni in essere.

4.3.4. Le prospettive della previdenza complementare

Nell'ottica del rilievo che la previdenza complementare presenta per il suo impatto sulla finanza pubblica, vanno considerati due ordini di elementi:

- I riflessi della crisi finanziaria sulla previdenza complementare;
- L'evoluzione del II pilastro della previdenza.

Infatti, da un lato, vanno considerate le conseguenze che minori livelli retributivi, rispetto al recente passato, determinano sulle scelte individuali di destinare alla previdenza complementare parte del TFR maturato e, dall'altro, l'esigenza sempre più avvertita di recuperare il forte ritardo, nel confronto con gli altri paesi industrializzati, nella costruzione effettiva del II pilastro previdenziale, rappresentato dalla previdenza complementare, in un contesto di progressiva limitazione del tasso di sostituzione del trattamento pensionistico obbligatorio rispetto al trattamento goduto in servizio.

Com'è noto, la crisi del 2008 della finanza internazionale ha avuto ripercussioni anche sulla nostra economia e la flessione dell' attività produttiva, iniziata nel 2008, si è accentuata nel corso del 2009, registrando, rispetto al 2008, un'ulteriore riduzione del prodotto interno nella misura del 5 per cento.

Tuttavia, la crisi finanziaria non ha di fatto determinato un elevato rischio per la stabilità dei fondi pensione, se non quello connesso con la solidità degli operatori con cui intrattenevano i rapporti. Si deve comunque sottolineare che la flessione dei valori azionari e le sue ripercussioni sui bilanci dei fondi, uniti alla riduzione dell'attività produttiva hanno ridotto il grado di fiducia degli aderenti.

La crisi ha colto il sistema dei fondi pensione in una fase delicata, ovvero dopo la conclusione dell'azione posta in essere per il suo potenziamento realizzata attraverso la procedura del silenzio-assenso per il conferimento del TFR.

Nei primi mesi del 2009 si era, infatti, registrata una stabilizzazione dei risultati raggiunti alla fine dell'anno precedente ed era quindi legittimo attendersi, ad invarianza dei fattori di crescita economica, un sensibile aumento della percentuale di incremento sia del 2009 sul 2008, sia del 2010 sul 2009, del livello delle risorse finanziarie destinate alla previdenza complementare e del livello del numero degli iscritti.

La crisi economica ha dunque avuto un impatto diretto per quella che, pur essendo una forma integrativa necessaria, soprattutto per i giovani, al fine di mantenere accettabile il tasso di sostituzione e dunque quello del benessere, rende necessaria un'allocazione di risorse che, in un contesto recessivo fortemente caratterizzato dalla precarietà dei rapporti di lavoro, non sono facilmente disponibili.

Nel 2009 la caduta dell'attività produttiva ha infatti determinato un forte deterioramento della situazione occupazionale; i provvedimenti intervenuti a rafforzare gli ammortizzatori sociali hanno consentito di contenere la caduta del numero dei lavoratori occupati.

Gli ammortizzatori sociali hanno, infatti, perlomeno, allontanato il momento della cessazione del rapporto di lavoro, ma non hanno certamente incentivato il ricorso alla previdenza complementare.

Le risorse finanziarie destinate alle prestazioni, alla fine del 2010, secondo la Relazione della Covip[3], hanno raggiunto i 83 miliardi di euro, con un incremento rispetto all'anno precedente di 9,4 miliardi, pari al 13 per cento. Le forme pensionistiche preesistenti, con 42 miliardi di euro, detengono ancora oggi la quota più consistente.

La circostanza che - nonostante il livello di disoccupazione sia aumentato e, fino al 2010, sia sensibilmente cresciuto il numero di lavoratori in cassa integrazione - il numero degli iscritti ai fondi negoziali, aperti e preesistenti sia rimasto sostanzialmente invariato non costituisce un elemento positivo.

Infatti, le nuove adesioni, nel 2010, con 377.000 nuovi iscritti, sono risultate appena sufficienti a compensare l'aumento dei riscatti e delle uscite per collocamento a riposo.

---

[3] Commissione di vigilanza sui fondi pensione.

Si ravvisa, pertanto, l'esigenza di porre attenzione a misure di incentivazione in grado di riattivare una dinamica nell'iscrizione ai fondi, in un momento di stasi.

Con particolare riferimento al tema delle adesioni, a fine dicembre 2010, gli iscritti alle forme pensionistiche complementari ammontavano a 5,3 milioni con un incremento, su base annua e al netto delle uscite, del 4,3 per cento, in rallentamento rispetto al 2009.

Le adesioni, segnala la COVIP, risultano per oltre il 70 per cento relative a lavoratori dipendenti del settore privato: 3.750.000 corrispondenti al 27 per cento del totale degli occupati. I lavoratori autonomi iscritti equivalgono al 20 per cento degli occupati.

La distribuzione degli aderenti per tipologie di fondo conferma la preferenza per quelli negoziali che a fine 2010 contano più di 2 milioni di iscritti, quasi esclusivamente lavoratori dipendenti del settore privato, dato pressocché sovrapponibile rispetto a quello del 2009; crescono invece di 273.000 unità gli iscritti ai P.I.P. – Piani individuali di previdenza "nuovi" (in linea con il regime del d.lgs. 252/2005) che raggiungono quindi quasi 1,2 milioni di adesioni; salgono a 848 mila unità gli iscritti ai Fondi aperti; i fondi preesistenti sono rimasti a circa 670.000 iscritti.

Le nuove adesioni sono state, nell'arco del 2010, circa 377.000, in aumento (7,5%) rispetto al 2009, invertendosi la tendenza alla diminuzione registrata nel rapporto 2009-2008 .

Sono usciti dal sistema 150.000 soggetti, soprattutto per riscatti, e per prestazioni pensionistiche in conto capitale.

Un fenomeno preoccupante è rappresentato dall'aumento degli iscritti non versanti, pari a circa un milione di unità, ormai, circa il 19 per cento degli iscritti totali. Si deve sottolineare come il tale fenomeno costituisca un effetto diretto della scarsa disponibilità delle risorse da destinare alla previdenza complementare, soprattutto per i lavoratori autonomi. La contribuzione di questi soggetti, non usufruendo dei versamenti da parte dei datori di lavoro o dal flusso da TFR, è più esposta a rischi di discontinuità: nei fondi pensione aperti, oltre il 50 per cento degli iscritti, non ha effettuato alcun versamento nel 2010.

Nel corso dell'anno in esame, in un contesto caratterizzato da una stasi degli iscritti, il meccanismo delle adesioni tacite ha visto aumentare la sua rilevanza: con riferimento ai fondi pensione negoziali, ha interessato circa un quarto delle nuove adesioni (circa 14.000 iscritti).

In un contesto che evidenzia la stasi dell'evoluzione dei Fondi negoziali, l'incremento dei Fondi aperti, l'invarianza di quelli preesistenti - per i quali la Corte, in ultimo nella Relazione sul rendiconto 2009, ha sottolineato l'esigenza di un non più procrastinabile adeguamento alle regole comuni – ed il sensibile incremento dei P.I.P., è tutt'altro che irrilevante il dato concernente la distribuzione per età degli iscritti ai fondi pensione.

Questa, raffrontata con quella dell'occupazione nazionale, evidenzia una minore partecipazione alla previdenza complementare da parte dei giovani. Infatti, alla fine del 2010, gli iscritti con meno di 35 anni sono pari al 17 per cento, circa, quasi 10 punti percentuali in meno rispetto allo stesso dato riferito al complesso dell'occupazione (26,4%).

Si può quindi sostenere che l'adesione alla previdenza complementare si è dimostrata maggiore fra quei lavoratori che beneficiando di occupazioni stabili e retribuzioni migliori, al momento del pensionamento godranno di prestazioni di base più elevate, dimostrando, per assurdo, che la previdenza complementare risulta più diffusa tra coloro che ne hanno un bisogno meno evidente.

4.3.5. Il Fondo di Tesoreria presso l'INPS (Fondo TFR)

Una specifica attenzione è stata posta dalla Corte all'andamento del cosiddetto "Fondo di Tesoreria".

L'art. 1, comma 759, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede che, con il procedimento di cui all'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con apposita conferenza dei servizi, siano accertate le risorse del "Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile" istituito presso la

Tesoreria dello Stato, al netto delle prestazioni e degli oneri di cui all'art. 1, comma 758 della citata legge n. 296 del 2006.

In merito, va precisato che l'istituzione di tale fondo, al quale affluiscono le quote di TFR dei lavoratori di aziende con più di cinquanta addetti e che dovevano alimentare spese "per lo sviluppo", consentendo di liberare stanziamenti "accantonati" dai capitoli indicati nell'Elenco 1 di detta "Finanziaria", ha posto e pone non pochi problemi in ordine alle apparenti caratteristiche di "Prestito forzoso".

Si richiamano, al riguardo, sia le Relazioni delle Sezioni Riunite in materia previdenziale, in sede di analisi del Rendiconto, degli ultimi anni, sia la deliberazione della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, n. 2/2010/G.

Premesso che le consistenze del Fondo sono imputate al Cap. 3331 del Capo X Entrate del bilancio dello Stato, va precisato che, mentre le disposizioni originarie sull'utilizzazione del Fondo (art. 1, commi 755 e seguenti della citata legge finanziaria 2007) indicavano il finanziamento di interventi di tipo strutturale e in conto capitale (di cui all'Elenco 1), in seguito all'art. 2, comma 105 delle legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), queste somme possono essere utilizzate per la copertura di ulteriori interventi diretti ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione sanitaria.

Il meccanismo contabile che rappresenta il rapporto tra l'INPS e lo Stato comporta un trasferimento finale dall'INPS allo Stato che ammonta complessivamente ad euro 15.858.544.899,88, così suddivisi:

- 3.406.782.644,00 nel 2007;
- 4.211.944.319,57 nel 2008;
- 4.530.346.923,13 nel 2009;
- 3.709.471.013,18 nel 2010.

Nella recente relazione, in sede di controllo sulla gestione, approvata con la Del. 1/2011/G(che fa seguito a quella precedentemente citata e che ne costituisce il follow-up) "Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti", sono emersi, tuttavia, profili critici ulteriori e più vasti di quelli rappresentati nel precedente referto. Essi riguardano essenzialmente il rispetto del vincolo di destinazione delle somme versate dai lavoratori e dai datori di lavoro, la corretta determinazione degli stanziamenti di bilancio e i profili economici complessivi dell'operazione.

A fronte di somme ad oggi prelevate pari a 15,86 miliardi di euro, sono previsti introiti di analoga natura fino a raggiungere, a tale scadenza, i 30 miliardi complessivi.

In buona sostanza, a fronte di una obiettiva difficoltà di giustificare una variazione sensibile della destinazione originaria dell'operazione, che peraltro non modifica il fatto che il TFR di soggetti che avevano espresso esplicitamente l'intenzione di non conferirlo ai Fondi-pensione, viene destinato ad esigenze pubbliche, la gestione è sostanzialmente caratterizzata dai flussi di cassa in entrata ed uscita e viene ritenuta sostenibile nel medio periodo, in mancanza di azioni che siano dirette agli interessati ed all'incremento della previdenza integrativa.

4.3.6. Enti pubblici di previdenza: interventi di razionalizzazione organizzativa, sinergie funzionali tra enti, misure di riassetto interno finalizzati al contenimento della spesa pubblica

La manovra di finanza pubblica (DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122) è intervenuta con disposizioni che hanno previsto la soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici, ed in particolare: dell'IPSEMA e dell'ISPESL nell'INAIL; dell'IPOST nell'INPS, dell'ENAM nell'INPDAP e dell'ENAPPSMSAD nell'ENPALS.

Inoltre, sempre in attuazione delle disposizioni inserite nella manovra di finanza pubblica, è stata data applicazione all'art. 8, commi 4 e 8, in materia di investimenti immobiliari da parte degli enti pubblici e di immobili da adibire a sede dei poli logistici integrati (cd. Case del welfare).

Di rilievo sono la Direttiva del Ministro del lavoro del 29 novembre 2010, relativa alla riforma della *governance* degli enti ed ai criteri per il funzionamento degli organi degli Enti pubblici non economici vigilati e la Direttiva dei Ministri del lavoro e dell'economia del 7 dicembre 2010.

Sotto il profilo dell'impatto economico della soppressione degli Enti citati, è interessante richiamare gli effetti finanziari stimati nella relazione tecnica che accompagna la conversione in legge del DL 31 maggio 2010, n. 78.

La relazione tecnica quantifica i risparmi di spesa in rapporto al costo per il funzionamento dei rispettivi organi societari, destinati alla soppressione. In particolare, i risparmi ammonterebbero:

- per IPSEMA a circa 636.000 euro
- per IPESL si attesterebbero sui 426.000 euro
- per IPOST si valuta in 790.000 euro
- per ENAM si valuta in euro 242.358.

I risparmi per l'eliminazione dei consigli d'amministrazione di INPS, INAIL, INPDAP ed ENPALS sono stati quantificati in 1 milione di euro circa."

Indirizzo e vigilanza sugli enti di previdenza (decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996).

Un'attività che sta assumendo sempre maggiore rilevanza è quella della vigilanza tecnico-finanziaria sugli enti gestori delle forme di previdenza obbligatoria prevista dal d.lgs. 509/1994 e dal d.lgs. 103/1996, che si è concretizzata, in particolare, nel monitoraggio dell'equilibrio di bilancio tecnico, finalizzato alla verifica della sostenibilità finanziaria nel medio-lungo termine e dell'adeguatezza dei trattamenti pensionistici dei suddetti enti, attraverso l'analisi dei bilanci tecnici attuariali redatti in base ai criteri individuati dal decreto interministeriale 29 novembre 2007.

Gli enti gestori della previdenza obbligatoria sono tenuti a redigere ed a comunicare ai Ministeri vigilanti il bilancio tecnico con cadenza triennale.

Nel corso dell'anno 2010, si è conclusa l'attività istruttoria relativa ai bilanci tecnici degli Enti previdenziali privati riferiti al 31.12.2006 e finalizzata alla formulazione dei referti d'intesa con le Amministrazioni covigilanti.

Emerge che diverse Casse ex d.lgs. 509/1994 non risultano in grado di salvaguardare l'equilibrio economico-finanziario nel lungo periodo e pertanto sono state invitate ad adottare incisivi interventi correttivi. Alcune di esse hanno presentato delibere di natura complessa che, di fatto, hanno riformato i rispettivi ordinamenti con significativi riflessi sull'equilibrio del bilancio tecnico riferito al 31/12/2006.

Gli enti ex d.lgs. 103/1996 che, in generale, non presentano criticità dal punto di vista della stabilità della gestione ma problemi di adeguatezza delle prestazioni erogate, sono stati invitati ad effettuare un attento monitoraggio sull'andamento del livello delle pensioni.

IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.
3. Quadro normativo e programmatico: *3.1. I provvedimenti normativi di maggior rilievo; 3.2. Programmazione e controllo.*
4. Assetti organizzativi.
5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: *5.1. Caratteristiche della spesa; 5.2. Stanziamenti e formazione di debiti pregressi; 5.3. Andamenti e risultati finanziario contabili; 5.4. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*
6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: *6.1. Giustizia civile e penale;* 6.1.1 Spese di giustizia; 6.1.2. Spese di funzionamento; 6.1.3. Misure di razionalizzazione della spesa. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche; 6.1.4. La durata dei processi. La legge Pinto; *6.2. Amministrazione penitenziaria.*

1. Considerazioni di sintesi

Le criticità della giustizia italiana[1] si sono dovute confrontare, anche nell'esercizio in esame, con una contrazione delle risorse finanziarie stanziate per la missione ed i programmi di pertinenza, che ha contribuito a determinare il formarsi di ulteriori rilevanti situazioni debitorie. Ciò deriva dalla tendenziale incomprimibilità delle spese gestite dal Ministero della giustizia, tanto quelle derivanti direttamente dall'espletamento delle funzioni giurisdizionali (le "spese di giustizia"), quanto quelle strumentali o esecutive di dette funzioni (le spese di funzionamento degli uffici giudiziari e quelle relative alle strutture detentive), circostanza che rende particolarmente penalizzante per questa Amministrazione l'operatività dei tagli lineari agli stanziamenti. L'Amministrazione viene dunque esposta ai maggiori costi dovuti agli interessi moratori e al rischio di subire l'interruzione delle forniture, con intuibili conseguenze sull'attività di supporto alla funzione giurisdizionale, nonché sull'ordine e la sicurezza delle strutture detentive[2].

---

[1] Nel testo sono riportati i dati relativi all'entità dei procedimenti civili e penali pendenti, alla durata "non ragionevole" dei processi (per la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha comminato numerose condanne nei confronti del nostro Paese), all'affollamento delle carceri che è superiore non solo alla capienza regolamentare, ma anche a quella c.d. "di necessità".

[2] Per l'Amministrazione penitenziaria risultano anche di difficile attuazione misure di razionalizzazione dei costi attraverso l'accentramento presso i Provveditorati regionali dei contratti per le forniture, non consentendo la mancata copertura finanziaria di assumere gli impegni necessari per far fronte agli appalti eventualmente aggiudicati.

Tuttavia, le difficoltà, nella contingente situazione economica, a reperire ulteriori risorse, rendono improrogabile l'individuazione, almeno per alcune voci di spesa, di prassi virtuose e di ambiti assoggettabili a razionalizzazione dei servizi. Ma soprattutto si palesa la necessità di delineare piani strategici, anche di medio lungo periodo, volti a determinare miglioramenti nel servizio giustizia, con le risorse esistenti, facendo convergere le iniziative normative e la programmazione dell'azione amministrativa sinergicamente verso prioritari obiettivi comuni[3]. Nel 2010 si sono registrati diversi interventi che hanno interessato tanto la giustizia civile e penale, quanto il sistema carcerario, proseguendo su linee di indirizzo delineate già nel precedente esercizio[4]. Si segnalano le misure tese a contribuire all'accelerazione dello svolgimento del giudizio, ovvero a ridurre i flussi di entrata delle controversie, così come i provvedimenti in materia di esecuzione penale destinati ad incidere sul contenimento della crisi carceraria, e in particolare l'adozione di un piano straordinario di edilizia penitenziaria. Sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa è rimasta invece ancora sospesa la prevista riforma della struttura del Ministero, voluta dal legislatore per conseguire un contenimento della spesa attraverso la razionalizzazione delle strutture.

L'analisi finanziaria svolta non ha fatto in ogni caso emergere, ancora nel 2010, miglioramenti sotto il profilo della spesa. Lo testimoniano le rilevanti difficoltà riscontrate nella gestione dei programmi della missione giustizia con le risorse esistenti, e in particolare l'incremento riscontrato nelle situazioni debitorie che potrà essere fronteggiato soltanto con stanziamenti straordinari.

L'Amministrazione fa affidamento sulla razionalizzazione e l'ammodernamento del servizio giustizia sotto il profilo tecnologico e digitale per il conseguimento di risparmi di risorse umane e finanziarie, oltre che per il miglioramento dei tempi e della qualità del servizio. Parimenti, con riferimento al settore penitenziario, le difficoltà gestionali dovute alla riduzione della spesa al livello minimo necessario al mantenimento di livelli essenziali di funzionamento e di sicurezza penitenziaria, si auspica possano essere superate attraverso il piano straordinario di edilizia penitenziaria, ravvisandosi in esso una soluzione stabile alla crisi carceraria. Tuttavia, perché il settore non subisca un ulteriore aggravamento, particolare attenzione va riposta alla sostenibilità dei programmi intrapresi, dovendosi assicurare le risorse effettivamente necessarie, nonché la tempestiva e corretta realizzazione degli stessi. Vale la pena, infine, ricordare che l'apprezzabile quanto inevitabile obiettivo di contenimento della spesa per il settore giustizia può e deve essere perseguito con interventi normativi di sistema ovvero attraverso programmi e azioni amministrative, incidenti tanto sulla domanda, quanto sull'offerta del servizio, ma non deve mai sacrificare un diritto umano fondamentale, quale il diritto alla giustizia, "*precondizione per la tutela di ogni altro diritto, una sorta di diritto ai propri diritti*"[5].

---

[3] Le risorse finanziarie ed umane messe a disposizione della giustizia non sono in ogni caso inferiori a quelle degli altri Paesi europei. E' quanto riferito nel Libro verde sulla spesa pubblica e nel Rapporto intermedio sulla spesa, presentati rispettivamente nel settembre e nel dicembre del 2007 (cfr. l'analisi effettuata nel 2007 dalla allora vigente Commissione tecnica per la finanza pubblica). Da quanto emerge dal rapporto 2010 (su dati aggiornati al 2008) della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ), che monitora l'efficienza della giustizia in 47 Paesi europei, l'Italia, per la spesa globale per la giustizia, è nella media rilevata in tutti i Paesi, calcolata in rapporto agli abitanti o al Pil.

[4] Alcuni degli strumenti adottati in passato quali rimedi alle disfunzioni del sistema si sono rilevati carenti, se non addirittura causa di aggravamento delle patologie esistenti. E' il caso della legge 24 marzo 2001, n. 89, c.d. legge Pinto, sull'equa riparazione dei danni derivanti dall'irragionevole durata dei processi. La durata irragionevole anche del processo per il riconoscimento dell'indennizzo, e dunque il tardivo pagamento di quest'ultimo, rendono lo strumento inadeguato rispetto alla necessità di garantire un effettivo diritto alla giustizia, nonché causa di un ulteriore rilevante peso per l'erario, lievitando negli anni le posizioni debitorie ed incrementandosi il contenzioso internazionale.

[5] Cfr. "*Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010*", Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il ruolo e le funzioni del Ministero della giustizia seguono le attribuzioni, previste costituzionalmente, per il Guardasigilli[6]. Il Dicastero è dunque il soggetto istituzionale cui spetta, ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, l'amministrazione della giustizia, e come tale è responsabile della predisposizione degli strumenti idonei a garantire questo servizio, sull'intero territorio nazionale. Svolge pertanto un'attività in larga misura funzionale alle strutture che forniscono il servizio, ovvero quelle giudiziarie, penitenziarie e minorili e gestisce le spese relative al funzionamento dei relativi uffici, sia a livello centrale che periferico. Il Ministero ha conseguentemente competenza esclusiva, nell'ambito della nuova struttura del bilancio dello Stato per missioni e programmi, per la missione "Giustizia" (n. 6), che assorbe la quasi totalità degli stanziamenti definitivi del Dicastero (98,1 per cento)"[7], e che si articola in quattro programmi[8].

Le competenze del Ministero della giustizia si caratterizzano per attenere ad una funzione fondamentale dello Stato, svolta da organi giurisdizionali ovviamente estranei all'Amministrazione, ma di cui quest'ultima deve assicurare l'espletamento. Il Dicastero si trova dunque a operare in situazioni fortemente condizionate da fattori esterni[9]. Accanto agli obiettivi e agli interventi rientranti direttamente nelle competenze e nella sfera di azione dell'Amministrazione - aspetti su cui ci si soffermerà ampiamente in seguito e di cui non vanno sminuite le potenzialità ai fini di un più funzionale svolgimento del servizio - non va altresì sottaciuta la rilevanza delle misure di natura ordinamentale riguardanti l'esercizio della funzione giustizia[10]. Queste ultime, infatti, condizionando fortemente il funzionamento degli apparati giudiziari e penitenziari, incidono sull'organizzazione e l'attività del Dicastero ed anche in

---

[6] L'art. 110 della Carta costituzionale, ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, affida al Ministro della giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

[7] Gli altri stanziamenti attengono a due missioni trasversali: n. 32. "Servizi istituzionali e generali alle amministrazioni pubbliche" e n. 33 "Fondi da ripartire". Nell'ambito della missione 32 sono imputate risorse solo ad un programma ("Indirizzo politico"), cui afferiscono tutte le spese del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Il Ministero non imputa infatti risorse al programma "Servizio ed Affari generali per le Amministrazioni di competenza", in quanto, nell'attuale struttura organizzativa dell'Amministrazione, le attività relative ai servizi generali sono incardinate nella struttura competente per la giustizia civile e penale. Anche nella missione "Fondi da ripartire" gli stanziamenti attengono ad un solo programma ("Fondi da assegnare") di pertinenza del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG), per poi essere ripartiti tra le diverse articolazioni del Ministero. Si precisa che allo stato di previsione del Ministero della giustizia sono allegati un'appendice relativa all'Ufficio centrale degli archivi notarili, approvato in sede parlamentare unitamente al bilancio del Dicastero, ed un annesso costituito dal bilancio della Cassa delle ammende, approvato con apposito decreto ministeriale di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

[8] I programmi della missione "Giustizia" sono: "Amministrazione penitenziaria", di esclusiva competenza del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP); "Giustizia civile e penale", di competenza del Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG) e del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG); "Giustizia minorile", di competenza esclusiva del Dipartimento per la giustizia minorile (DGM); "Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile", cui partecipano il DOG, il DAP e il DGM, per i settori di rispettiva competenza. Si precisa che la descritta articolazione della missione "Giustizia" nei programmi sopra citati, rilevata nel bilancio 2010, conferma l'articolazione dell'esercizio antecedente. Nell'ambito della classificazione COFOG (*Classification of the functions of government*) la giustizia è riconducibile alle funzioni di secondo livello 3.2 e 3.3, ovvero "tribunali" e "amministrazione e gestione delle carceri" (all'interno della funzione di primo livello n. 3 "Pubblica sicurezza e ordine pubblico").

[9] Ciò vale per l'attività di supporto all'espletamento della funzione giurisdizionale, ma anche per la gestione degli istituti penitenziari, settore più caratterizzato dall'incidenza dell'attività di carattere amministrativo, ma parimenti condizionato dalle determinazioni di tipo ordinamentale incidenti sull'entità di fattori esogeni, quali la crescita del numero dei detenuti.

[10] Si sono poste le basi per un più agevole intervento anche a livello europeo nel campo della giustizia, dopo il trattato di Lisbona, che ha consentito all'UE di estendere la sua azione, attraverso l'abolizione dei tre pilastri e la previsione di un ampio ricorso al cosiddetto "metodo comunitario", ovvero al processo decisionale basato sul voto a maggioranza qualificata delle proposte presentate dalla Commissione, con un rafforzamento del ruolo di colegislatore del Parlamento europeo, un più importante controllo democratico da parte dei parlamenti nazionali e la vigilanza della Corte di giustizia.

misura rilevante sulle relative spese[11]. Di rimando va osservato come, a sua volta, il funzionamento della giustizia, e dunque, per le parti di propria competenza, anche il ruolo svolto dal Ministero ai fini dell'organizzazione dei relativi servizi, non solo rileva ai fini del rispetto di un diritto umano fondamentale, quale il diritto alla giustizia, ma ha influenza sull'immagine dello Stato nel panorama europeo ed internazionale, con importanti effetti anche sull'economia e sulla competitività internazionale del Paese[12].

3. Quadro normativo e programmatico

In ragione delle peculiari funzioni svolte, assumono rilevanza nell'analisi del Ministero della giustizia, tanto le misure normative riguardanti direttamente le sue competenze, quanto i provvedimenti che, pur attenendo allo svolgimento della funzione giustizia in senso stretto, comunque incidono sull'organizzazione e sull'azione amministrativa. Le novità introdotte sul piano normativo vanno dunque esaminate congiuntamente alle finalità rinvenibili nel quadro programmatico che ha guidato l'azione amministrativa nell'esercizio in esame, dovendo i due aspetti necessariamente risultare coerenti e sinergici rispetto a prioritari obiettivi comuni[13].

E' stato autorevolmente evidenziato come il nostro sistema giudiziario viva una "*crisi di complessiva efficienza*"[14], come dimostrano pochi dati relativi al funzionamento degli apparati giudiziari della giustizia italiana rilevati al giugno 2010: 5.600.616 procedimenti civili pendenti, numero elevato anche se in lieve riduzione rispetto al 2009, e 3.290.950 procedimenti penali, in

---

[11] Come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, nel rapporto 2008 reso dalla allora vigente Commissione per la finanza pubblica, ben si evidenziava come le criticità connesse al sistema giustizia derivino sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, rilevando sotto il primo aspetto, in particolare, l'inadeguato sfruttamento di forme di conciliazione extra-giudiziali e le modalità di remunerazione degli avvocati, sotto il secondo aspetto l'incidenza tanto di profili strutturali e organizzativi, quanto di profili più propriamente ordinamentali. Altrettanto interessanti sono le valutazioni espresse, più recentemente, nella "*Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010*" (Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011), ove fra le criticità riconducibili alla domanda di giustizia si annovera l'elevatissimo e crescente numero di avvocati (secondo il rapporto della Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa dell'anno 2010, il rapporto giudici/avvocati in Italia, nel 2008, è stato di 32.4 avvocati per ogni giudice, mentre è di 8.2 in Francia e di 5 in Inghilterra; il rapporto avvocati/abitanti sarebbe stato di 322 avvocati per 100.000 abitanti in Italia e di 75,8 in Francia). Si evidenza in detta relazione come occorra verificare se "*la sovrabbondanza di avvocati sia funzionale a soddisfare le esigenze di giustizia dei cittadini, o non costituisca, a sua volta, una fonte di eccesso di domanda di giustizia non più rispondente a tali esigenze*".

[12] Il sistema-giustizia non rimane isolato rispetto al sistema produttivo del Paese, ripercuotendosi le criticità dello stesso sul normale svolgimento dell'attività economica, con potenziali effetti negativi in particolare sugli investimenti esteri in Italia. Al riguardo si rinvia alle "*Considerazioni finali*" rese dal Governatore della Banca d'Italia nell'Assemblea ordinaria dei partecipanti, Roma 31 maggio 2011, ove si rileva come il problema di efficienza della giustizia civile italiana ponga il Paese al 157esimo posto su 183 paesi nelle graduatorie stilate dalla Banca Mondiale, pertanto "*l'incertezza che ne deriva è un fattore potente di attrito nel funzionamento dell'economia, oltre che di ingiustizia. Nostre stime indicano che la perdita annua di prodotto attribuibile ai difetti della nostra giustizia civile potrebbe giungere a un punto percentuale*".

[13] Nello stesso atto di indirizzo del 5 febbraio 2010, il Ministro della giustizia ha precisato: "*le attività istituzionali del Ministero della Giustizia sono per loro natura di notevole valore politico-istituzionale. Amministrare la Giustizia è un servizio fondamentale dello Stato, verso il quale le attese della collettività diventano ogni giorno più pressanti. Le molteplici carenze, dovute, alla scarsità delle risorse, alla legislazione sovrabbondante e contraddittoria, alla difficoltà di elaborare moduli di efficienza, diretti a rendere moderna l'organizzazione giudiziaria nel suo complesso, richiedono impegno, attenzione e interventi. In questo contesto, il Parlamento, depositario della sovranità, dovrà adottare i più appropriati interventi normativi. L'azione amministrativa è volta al miglioramento dei servizi in relazione alle risorse impegnate.*"

[14] Cfr. "*Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010*", Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011. Nella citata relazione si segnalano quali principali difficoltà di ordine strutturale, evidenziate dai capi delle corti territoriali: l'aumento crescente di domanda di giustizia penale non bilanciata da qualche segnale di rallentamento della domanda di giustizia civile; l'anacronistica distribuzione geografica degli uffici giudiziari; la carenza di strutture e risorse; la lentezza del processo di informatizzazione; la scopertura dell'organico della magistratura (al 21 gennaio mancherebbero 1237 magistrati, ovvero il 12,88 per cento, di cui 337, il 13,86 per cento, magistrati requirenti) e la progressiva diminuzione del personale amministrativo e tecnico (passato nell'arco di dieci anni da 46.000 unità a poco più di 39.000 presenze, compresi i 5.000 addetti agli uffici degli ufficiali giudiziari).

incremento rispetto all'anno precedente[15]. Dati di cui si valuta a pieno la significatività, se rapportati anche al grave problema dei tempi della giustizia, in ragione del quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha comminato numerose condanne nei confronti del nostro Paese[16] e aspetto sul quale ha posto recentemente l'attenzione anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, nella risoluzione del 2 dicembre 2010, per ribadire come la lunghezza dei processi nella giustizia italiana costituisca una negazione dei diritti consacrati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nonché un pericolo grave per il rispetto dello Stato di diritto[17].

Non meno problematica è la situazione delle strutture carcerarie. Dopo i temporanei effetti seguiti all'emanazione della legge sulla concessione dell'indulto (legge n. 241 del 2006), il livello della popolazione detenuta ha superato il dato registrato anteriormente, arrivando, a fronte di una capienza "regolamentare" di 44.877 posti, e di una "di necessità" di 68.000, a 69.113 detenuti, di cui 25.421 stranieri[18].

Appare significativo evidenziare, dunque, gli strumenti posti in campo, nel 2010, tanto sul piano normativo che programmatico, accomunati dall'intento, se non di risolvere, quantomeno di attenuare le inefficienze del sistema. E' appena il caso di sottolineare che, riguardando l'analisi i problemi relativi alla gestione della spesa ed al funzionamento del servizio, non saranno oggetto di esame le iniziative normative aventi ad oggetto l'esplicarsi dell'equilibrio fra i poteri, come delineato dalla Carta Costituzionale, non avendo alcun rilievo rispetto alle descritte inefficienze del sistema giudiziario[19].

3.1. I provvedimenti normativi di maggior rilievo

Nel 2010 si sono registrati interventi normativi di rilievo che hanno interessato tanto la giustizia civile e penale, quanto il sistema carcerario. Rinviando per quest'ultimo aspetto alla successiva specifica trattazione[20], si evidenziano di seguito i principali provvedimenti normativi che, pur attenendo allo svolgimento della funzione giustizia in senso stretto, appaiono riconducibili alle stesse finalità ed obiettivi che hanno guidato l'azione amministrativa, o che comunque incidono sugli aspetti organizzativi e sull'attività di quest'ultima.

Quanto alla giustizia civile, vengono in primo luogo in rilievo le innovazioni introdotte in attuazione della legge 18 giugno 2009, n. 69 "disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"[21]. Non è ancora stato

---

[15] Dati riportati nella relazione sull'amministrazione della giustizia, nell'anno 2010, illustrata il 18 gennaio 2011 dal Ministro della giustizia al Senato, ove, quanto ai processi civili, si sottolinea la riduzione del 4 per cento che "*marca finalmente una decisiva inversione della tendenza negativa*" dei precedenti anni.

[16] Nel cinquantennio 1959 -2009, per l'eccessiva durata dei processi l'Italia avrebbe riportato 1.095 condanne, mentre la Francia 278, la Germania 54, la Spagna 11 (dati riportati nella citata "*Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010*", Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011). Negli ultimi anni molte condanne hanno avuto ad oggetto i ritardi nel pagamento degli indennizzi dovuti per l'equa riparazione dei danni derivanti dall'irragionevole durata del processo (c.d. legge Pinto). Per una più attenta analisi sul punto si rinvia al par. 6.1.4.

[17] Per la durata media dei giudizi civili e penali, di gran lunga superiore a quella ritenuta ragionevole dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, si rinvia ai dati forniti nella citata "*Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010*", Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011.

[18] Dati contenuti nel testo della relazione del Ministro al Parlamento sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010 consegnata alla Presidenza del Senato.

[19] Nella citata "*Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010*", Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011, si fa riferimento a atti ufficiali adottati nell'ambito delle Nazioni Unite e del Consiglio di Europa, ove emerge la particolare attenzione per il sistema di equilibrio di poteri realizzato nel nostro Paese, in attuazione della Costituzione (noto come modello "orizzontale", caratterizzato dalla pari dignità di tutte le funzioni).

[20] Vedi par. 6.2.

[21] Il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 110 ha disciplinato l'atto pubblico informatico che consente ai notai di erogare atti mediante l'esclusivo utilizzo delle tecnologie informatiche. E' stato inoltre presentato lo schema di decreto legislativo sulla semplificazione dei riti ("disposizioni in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione ai sensi dell'art. 54 della legge 69 del 18 giugno 2009"), che darà compiuta attuazione anche all'ultima delle deleghe conferite dal Parlamento al Governo in materia di riforma del processo civile. Va fatto cenno ancora alla proposta contenuta nel disegno di legge sulla cosiddetta "insolvenza civile", che ha lo scopo di agevolare il superamento della crisi da sovraindebitamento dei soggetti non fallibili, deflazionando le

possibile formulare una piena valutazione dell'impatto delle modifiche apportate sullo svolgimento dei giudizi, anche in ragione della norma transitoria (art. 58) che ne ha limitato l'applicazione ai processi instaurati successivamente all'entrata in vigore della legge[22]. In ogni caso, dalle previsioni contenute nella riforma, oltre che dall'attuazione delle deleghe ivi conferite al Governo per completare il quadro delle riforme del processo civile, l'Amministrazione attende un rafforzamento della già segnalata inversione di tendenza rispetto alla crescita del volume dei giudizi civili pendenti[23].

Un importante contributo alla riduzione dei tempi della giustizia civile, potrebbe derivare non soltanto da misure tese a contribuire all'accelerazione dello svolgimento del giudizio, ma anche, e probabilmente in maggior misura, da strumenti tesi a ridurre i flussi di entrata delle controversie, a fronte di una domanda di giustizia in costante aumento. Si segnala, al riguardo, l'introduzione, con il decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, dell'istituto della mediazione per la risoluzione alternativa delle controversie civili e commerciali, un importante strumento deflattivo della domanda di giustizia di derivazione europea[24].

La legge 4 novembre 2010, n. 183, modificando le norme del codice di rito relative alla conciliazione ed all'arbitrato, ha da ultimo potenziato le vie di composizione delle controversie di lavoro alternative al ricorso giudiziale, sollevando tuttavia perplessità, collegate all'assicurazione della dovuta garanzia dei diritti nel settore.

Si ricordano ancora le modifiche normative alle spese di giustizia ed in particolar modo l'assoggettamento dei ricorsi avverso le sanzioni del Codice della Strada al pagamento del contributo unificato e della marca a rimborso forfettario delle spese processuali[25].

Sul fronte penale, di particolare rilievo sono stati i provvedimenti posti in essere in materia di legislazione antimafia, inclusi quelli diretti ad aggredire i patrimoni mafiosi[26], nonché le novità in materia di esecuzione penale, incidenti sul contenimento della crisi carceraria[27].

Infine, si segnalano importanti misure assunte in materia di informatizzazione degli uffici giudiziari, aspetto che merita uno specifico approfondimento[28], e che ha visto l'assunzione di

---

pendenze delle procedure esecutive individuali e creando le condizioni per recuperare importanti quote di mercato gestite dal fenomeno dell'usura (disegno di legge n. 2364).

[22] Cfr. la già citata "*Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010*", Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011, cui si rinvia per le valutazioni critiche ivi riportate in ordine all'effettiva incidenza delle misure introdotte sulla razionalizzazione ed il contenimento dei tempi del giudizio (per es. in ordine al modesto impatto operativo avuto dal processo sommario di cognizione).

[23] Cfr. la relazione sull'amministrazione della giustizia, nell'anno 2010, illustrata il 18 gennaio 2011 dal Ministro della giustizia al Senato.

[24] Per i rilievi critici sul provvedimento, cfr. "*Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010*", Cassazione, Roma, 28 gennaio 2011, ove, fra l'altro si segnala che, perché l'istituto possa incidere effettivamente, occorre che anche le amministrazioni, parte di un numero elevato di controversie, forniscano un apporto di tipo conciliativo.

[25] La legge finanziaria 2010 (art. 2, comma 212) ha modificato il d.P.R. n. 115 del 2002 che disciplina le spese di giustizia. Tale innovazione normativa, in vigore dal 1° gennaio 2010, avrebbe abbattuto sensibilmente il numero delle opposizioni alle sanzioni amministrative (cfr. la relazione sull'amministrazione della giustizia, nell'anno 2010, illustrata il 18 gennaio 2011 dal Ministro della giustizia al Senato).

[26] Si segnalano in particolare: il DL 12 febbraio 2010, n. 10, che ha introdotto disposizioni urgenti in ordine alla competenza per procedimenti penali a carico di autori di reati di grave allarme sociale; la legge n. 50 del 2010, dunque l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, per garantirne un effettivo e rapido utilizzo per finalità istituzionali e sociali; la legge n. 136 del 2010 con cui è stato varato il Piano straordinario contro le mafie, contenente la delega al Governo per l'adozione del codice delle leggi antimafia, delle misure di prevenzione e delle certificazioni antimafia, nonché disposizioni immediatamente efficaci, quali quelle che inaspriscono la pena per il reato di turbata libertà degli incanti e introducono il nuovo reato di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente. Degni di nota sono inoltre, i decreti legislativi 4 febbraio 2010, n. 14, e 9 settembre 2010, n. 162, con cui sono stati istituiti rispettivamente l'albo degli amministratori giudiziari e i ruoli tecnici della polizia penitenziaria. E'stata anche introdotta la disciplina della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale del DNA, istituito presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, strumenti che dovrebbero consentire maggiore speditezza nelle attività d'indagine.

[27] Cfr. la legge n. 199 del 2010 ed il d.lgs. n. 161 del 2010 (per questi temi si rinvia al par. 6.2.).

un'importante iniziativa nell'esercizio in corso, ovvero il *Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia*, approvato dal Consiglio dei Ministri del 10 marzo 2011, che si pone come obiettivi, attraverso uno stanziamento straordinario di 50 milioni, la digitalizzazione di tutti gli uffici giudiziari italiani, notifiche digitali e la digitalizzazione di tutti gli atti e pagamenti *on line* per le spese di giustizia.

3.2. Programmazione e controllo

Gli strumenti e le attività di programmazione del Dicastero hanno sostanzialmente conservato, nel 2010, la struttura dei precedenti esercizi. Si sono tuttavia avviate nello stesso anno, ed in parte perfezionate nell'esercizio in corso, le modifiche rese necessarie dalla riforma introdotta con la legge n. 15 del 2009 ed il d.lgs. n. 150 del 2009. Nei contenuti, preso atto del margine di operatività della programmazione circoscritto dalle già descritte peculiarità dell'attività e dei servizi resi dall'Amministrazione giudiziaria[29], non vengono tuttavia sminuite, come sottolineato anche da questa Corte nelle precedenti relazioni, le potenzialità e le responsabilità dell'azione amministrativa per un miglioramento dei servizi, attraverso le risorse finanziare, umane e di mezzi impiegati. In tale direzione si pone anche la necessità, comune agli altri Ministeri, di dare attuazione ai principi ed implementazione agli strumenti previsti dalla richiamata riforma. Risultano, infatti, funzionali a tale precipuo scopo, molti dei 10 obiettivi da perseguire nel 2010, indicati dal Ministro nel proprio atto di indirizzo del 5 febbraio 2010[30]. Gli altri sono invece direttamente funzionali al miglioramento dell'amministrazione della giustizia, negli ambiti di competenza del Dicastero[31].

La direttiva del Ministro, approvata con d.m. 23 aprile 2010, ha individuato 54 Programmi Esecutivi d'Azione (PEA), che descrivono gli interventi concreti programmati dall'amministrazione e diretti a dare attuazione ad obiettivi specifici nell'azione ordinaria, secondo le priorità fissate dal Ministro nell'atto di indirizzo politico annuale che precede la definizione dei PEA[32]. Ogni programma esecutivo d'azione indica le strutture interessate, le

---

[28] Cfr. DL n. 193 del 2009, convertito con legge n. 24 del 2010, recante misure per l'informatizzazione delle procedure esecutive ed il processo telematico civile e penale. Si rinvia al par. 6.1.3.

[29] Si richiama ancora quanto dichiarato, nel proprio atto di indirizzo per il 2010, dal Ministro della giustizia in ordine alla necessità che il Parlamento è in primo luogo chiamato ad adottare i più appropriati interventi normativi a fronte delle molteplici carenze del sistema giustizia.

[30] In particolare: 1. valorizzazione delle risorse umane (formazione, riqualificazione, meritocrazia e motivazione del personale); 2. pianificazione della spesa e misurazione delle attività (attuazione della riorganizzazione del Ministero con revisione di tutte le attività operative di ogni ufficio, progettazione accurata dei servizi resi e dei costi che questi comportano, misurazione delle *performances* anche ai fini della valutazione del personale); 4. semplificazione delle procedure (ricerca di soluzioni gestionali innovative volte alla semplificazione e allo snellimento delle procedure amministrative); 5. meritocrazia e misurazione dei risultati (introduzione di strumenti di premialità meritocratica nella gestione del personale; monitoraggio dell'evoluzione dei costi di ciascun servizio e conseguente misurazione dei risultati conseguiti).

[31] Ovvero: 3. infrastrutture (razionalizzazione dell'uso delle infrastrutture giudiziarie, penitenziarie, minorili e degli Archivi Notarili, riducendo gli stabili in affitto. Progettazione e costruzione, ristrutturazione e ampliamento delle strutture penitenziarie; semplificazione delle procedure); 6. attuazione del sistema unico delle intercettazioni (rendere operativa la riforma legislativa in materia); 7. accelerazione del processo civile e penale (ricerca di soluzioni gestionali volte a indirizzare le risorse ai settori di diretto supporto alle attività giurisdizionali); 8. miglioramento delle condizioni di detenzione (rafforzare la collaborazione con il Servizio Sanitario Nazionale e con il volontariato. Differenziazione delle condizioni di detenzione fra detenuti in attesa di giudizio e condannati. Incrementare il lavoro dei detenuti con forme di collaborazione esterna); 9. tutela dei diritti dei minori (porre in essere tutte le attività volte ad arginare e affrontare le situazioni di devianza minorile rafforzando la tutela dei diritti e dei doveri dei minori stessi); 10. cooperazione internazionale (offrire ogni possibile contributo operativo e professionale per il rafforzamento e l'ampliamento della cooperazione e dello scambio reciproco di informazioni per prevenire e contrastare il terrorismo internazionale e le altre attività criminali trasnazionali. Offrire in ambito europeo ogni collaborazione per l'ampliamento e l'efficienza delle reti europee quali: la rete dei Consigli della Magistratura, delle Corti Supreme e della formazione giudiziaria).

[32] Rispetto al precedente anno, cambia notevolmente la distribuzione dei programmi fra i diversi C.d.R: un PEA interdipartimentale (DAG–DOG), 13 del Dipartimento per gli affari di giustizia, 10 del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, 15 del Dipartimento per la giustizia minorile, 12 del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, 3 degli Archivi Notarili.

risorse coinvolte e i tempi di realizzazione, nonché l'impatto sugli obiettivi generali posti nell'atto di indirizzo, rendendo evidente la stretta relazione fra quest'ultimi e i PEA. Non a caso, quanto ai contenuti dei diversi programmi, in coerenza con la prima serie di obiettivi sopra enucleata, si è sottolineato il ruolo di stimolo che la direttiva ha voluto assumere per l'Amministrazione, ai fini dell'adeguamento delle strutture alle esigenze imposte dalla nuova normativa[33].

Anche per il 2010 la prefazione alla direttiva mette in evidenza la stretta correlazione fra gli obiettivi prefissati per l'esercizio in esame e la nota preliminare al bilancio, aspetto di estrema rilevanza, in quanto pienamente conforme al ruolo assegnato alle note preliminari (ora sostituite dalle "note integrative"), di raccordo fra la programmazione finanziaria, che determina le risorse per l'espletamento delle attività dei ministeri e la pianificazione strategica, che individua gli obiettivi che le amministrazioni devono perseguire in base alle priorità politiche indicate nel programma di governo[34]. Tuttavia, come già rilevato per il 2009, nei documenti richiamati non risulta chiaramente evidenziato il raccordo fra la direttiva ministeriale e gli obiettivi contenuti nella nota preliminare, per quanto sia comune ai due documenti il riferimento all'atto di indirizzo del Ministro[35]. Ancora una volta, infatti, è emerso che, se i programmi della direttiva sono per lo più riconducibili agli obiettivi delle nota preliminare, non tutti gli obiettivi sono stati interessati da programmi esecutivi di azione oggetto di monitoraggio da parte dei controlli interni.

Gli aspetti evidenziati assumono particolare rilievo a seguito della riforma introdotta con la legge n. 15 del 2009, per il rilievo assegnato alla programmazione finanziaria e di bilancio, rispetto al ciclo di gestione delle *performance* ed ai sistemi di valutazione[36]. In conformità a quanto previsto all'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, si è provveduto alla sostituzione, a decorrere dal 23 aprile 2010, dell'Ufficio del SECIN con l'Organismo indipendente di valutazione delle performance (OIV), costituito in forma collegiale e con una struttura tecnica permanente, che ha assunto contestualmente le più ampie competenze previste per detto organismo. Da un lato, infatti, ha sostituito il SECIN nell'esercizio delle funzioni di controllo strategico, dall'altro è l'organo competente per le attività previste dalla nuova normativa, quali quella di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale, di trasparenza ed integrità, di valutazione dei dirigenti. Nel corso del 2010 l'attività posta in essere si è concretizzata nella continuazione delle attività già proprie del SECIN[37], nonché nella predisposizione degli strumenti necessari all'entrata in funzione dell'OIV, nell'ambito del quale è stata mantenuta la Commissione per la valutazione dei dirigenti di II

---

[33] Cfr. la prefazione alla direttiva redatta dal presidente dell'Organismo indipendente di valutazione delle performance (OIV).

[34] Nella nota preliminare dello stato di previsione del 2010, per i 6 programmi corrispondenti alle 3 missioni perseguite dal Ministero della giustizia, l'Amministrazione ha individuato 37 obiettivi, 15 classificati come strategici e 22 come strutturali. E' interessante evidenziare che agli obiettivi annuali, che rappresentano il 51,4 per cento del totale degli obiettivi, risulta associato l'86,6 per cento degli stanziamenti iniziali e che agli obiettivi strategici, che pur rappresentano il 40,4 per cento del totale degli obiettivi, è associato soltanto il 2,3 per cento degli stanziamenti. Sono aspetti riconducibili alle caratteristiche della spesa del Ministero (v. par. 5.1).

[35] Non tutti gli obiettivi dell'atto di indirizzo hanno però trovato attuazione in specifici PEA, né ad essi sono sempre riconducibili gli obiettivi della nota preliminare (vedi l'obiettivo n. 6 Intercettazioni).

[36] Nella stessa prefazione alla direttiva ministeriale si afferma: "*i tre nuovi organismi interni previsti: l'ufficio politico amministrativo, l'organismo indipendente di valutazione della performance e la dirigenza devono essere adeguatamente ridisegnati nella prospettiva di una stretta sinergia che la stessa normativa prevede in modo del tutto innovativo. Sul piano operativo l'ufficio politico amministrativo è quello che svolge funzioni particolarmente delicate e soprattutto propulsive in stretta collaborazione con l'OIV e la dirigenza. Quest'ultima dal canto suo deve prendere coscienza del nuovo ruolo che la riforma le attribuisce in termini di partecipazione attiva e di responsabilità*".

[37] Tra le principali, la redazione della direttiva annuale del 23 aprile 2010; il monitoraggio della direttiva 2009, realizzata per il 71,63 per cento; la validazione delle note preliminari al consuntivo 2009; la redazione delle note integrative al bilancio 2011.

fascia[38]. Detta Commissione, nel corso del 2010, ha completato la valutazione della dirigenza per il periodo 2008-2009.

Quanto alle attività di controllo già di competenza del SECIN, si è evidenziato come questo settore non possa più essere limitato ai risultati dei programmi esecutivi d'azione[39], ma debba essere esteso a tutte le attività del Ministero"[40]. Un auspicato rilancio di questa attività presuppone anche la necessaria rivitalizzazione degli uffici del controllo di gestione costituiti presso ciascun Dipartimento, interfaccia operativa dell'OIV e supporto al monitoraggio dell'andamento delle attività gestionali per consentire l'attuazione degli interventi correttivi necessari[41]. Attesa la rilevanza del controllo di gestione per l'implementazione del sistema di misurazione e valutazione delle performance, si segnala la redazione di un manuale del controllo di gestione, valido per tutto il Dicastero, recante i criteri per rilevare i prodotti e per misurare i costi degli stessi presso tutte le strutture territoriali.

Solo nell'esercizio in corso si è perfezionato il sistema di valutazione e misurazione delle performance, previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 150 del 2009, comprendente tutte le metodologie di valutazione delle strutture organizzative, della dirigenza e del personale (registrato il 27 aprile 2011). Così come è stato adottato recentemente il piano delle performance che, come previsto dalla legge, contiene la direttiva ministeriale per il 2011 (registrato in data 25 maggio 2011). E' ancora in corso, invece, l'istruttoria per l'adozione del piano per la trasparenza ed integrità.

4. Assetti organizzativi

Il Ministero della giustizia è organizzato in quattro Dipartimenti[42], cui sono affidati i quattro programmi della missione "Giustizia". Ai dipartimenti si aggiungono il Gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione del Ministro per un totale di cinque Centri di Responsabilità (C.d.R.). Solo la realizzazione di due programmi è affidata ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa, corrispondente ad un'unità organizzativa di primo livello del Ministero, come richiesto dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 (art. 21, comma 2, e art. 40, comma 2, lett. b, n. 2)[43]. Inoltre, rispetto alla necessità di raccordare univocamente i programmi alla classificazione COFOG *(Classification of the functions of government)* di secondo livello, prevista dalla stessa legge[44], viene in rilievo il programma 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile. Se la "giustizia" è infatti riconducibile alle funzioni di secondo livello 3.2 e 3.3, ovvero "tribunali" e "amministrazione e gestione delle carceri" (all'interno della funzione di primo livello 3 " Pubblica sicurezza e ordine pubblico"), il richiamato programma riguarda, nei suoi contenuti, entrambe le funzioni COFOG di secondo

---

[38] E' stata mantenuta la specificità dell'Amministrazione riconosciuta da varie norme (cfr. d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29; d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286; artt. 6, 19 e 20 del d.lgs. n. 165 del 2001, nonostante le ultime sostanziali modifiche). Sul punto si sofferma ampiamente il sistema di valutazione delle performance di seguito indicato.

[39] Alla chiusura dell'istruttoria per la presente relazione, l'OIV non risulta aver completato la richiamata attività di monitoraggio.

[40] Cfr. prefazione alla direttiva 2010 del presidente dell'OIV. In tal sede si è evidenziata la necessità di un potenziamento della struttura permanente che la riforma prevede, non potendosi limitare questa struttura a quella già esistente presso il SECIN, essendo le attività dei due organismi non assolutamente sovrapponibili e quella dell'OIV di gran lunga più ampia e di maggiori responsabilità.

[41] L'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 150 del 2009, stabilisce che l'organo di indirizzo politico, cui è attribuita la verifica dell'andamento della *performance*, con il supporto dei dirigenti, si avvale a questo fine delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione.

[42] Il Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG), il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi (DOG), il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) ed il Dipartimento per la giustizia minorile (DGM).

[43] Amministrazione penitenziaria di competenza esclusiva del DAP; Giustizia minorile di competenza esclusiva del DGM.

[44] L'art. 40, comma 2, lettera b, punto 3, della legge n. 196 del 2009, ha previsto il raccordo dei programmi alla classificazione COFOG di secondo livello, fra i principi e i criteri direttivi di delega per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato (vedi anche art. 21, comma 2).

livello richiamate[45]. Questa criticità, rilevata ancora nel bilancio 2010, è stata superata per l'esercizio in corso. Nella classificazione per Missioni e Programmi contenuta nella legge di Bilancio dello Stato per il triennio 2011- 2013, infatti, il programma in questione è stato soppresso, con la riconduzione dei relativi capitoli di spesa nell'ambito del programma di competenza del Dipartimento interessato. Quanto al programma 2. Giustizia civile e penale, permane invece, anche nell'esercizio in corso, la suddivisione dello stesso in due dipartimenti[46]. Segnalano i competenti Dipartimenti che la scissione del suddetto programma presupporrebbe una decisiva revisione dell'intera struttura ministeriale, tenuto conto anche dell'alta percentuale delle risorse totali del Ministero, assorbita dal medesimo programma[47].

Del resto, anche nel 2010, è rimasta sospesa la prevista riforma della struttura organizzativa del Ministero. Continuano dunque a restare per lo più inattuate le disposizioni che negli ultimi anni hanno imposto alle amministrazioni statali la riorganizzazione dei propri apparati, al fine di conseguire un contenimento della spesa attraverso la razionalizzazione delle strutture[48]. Si ribadisce, pertanto, l'urgenza di provvedere all'attuazione delle previsioni normative, sottolineando, tuttavia, attese le peculiarità del Dicastero in esame, come ogni riforma, perché elevi effettivamente l'efficienza e la qualità delle strutture amministrative, non possa prescindere da una attenta considerazione dell'evoluzione del complessivo quadro ordinamentale della funzione giustizia in rapporto agli assetti esistenti[49].

Quanto evidenziato vale anche rispetto alle rilevanti carenze di organico del personale amministrativo, che si aggiungono a quelle del personale magistratuale[50]. Peraltro, come nell'esercizio precedente, anche nel 2010, l'Amministrazione, non avendo proceduto a riorganizzare la propria struttura, è stata assoggettata al blocco delle assunzioni previsto dall'art. 74, comma 6, del citato DL 26 giugno 2008, n. 112. Si è in parte sopperito a tali carenze, con un ampio ricorso agli strumenti di natura temporanea espressamente previsti per dotare gli uffici di personale. In particolare, ci si è avvalsi di personale in comando da altre Amministrazioni anche

---

[45] Per i programmi che corrispondono in parte a due o più funzioni COFOG di secondo livello, deve essere indicata la relativa percentuale di attribuzione da calcolare sulla base dell'ammontare presunto dei capitoli di diversa finalizzazione, ricompresi nel programma (art. 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009).

[46] In particolare, al DOG competono le spese direttamente gestibili dall'amministrazione, in quanto attinenti propriamente al funzionamento degli uffici giudiziari, mentre sono di spettanza del DAG le spese, quali quelle di giustizia e quelle connesse all'applicazione della c.d. legge Pinto, la cui gestione è più diretta conseguenza dell'attività giurisdizionale.

[47] Per gli stanziamenti e le spese del programma, v. par. 6. Secondo il DOG, in particolare, una scissione avrebbe l'effetto opposto a quello da perseguire, generando dati non facilmente comprensibili.

[48] La legge finanziaria per il 2007 (art. 1, commi 404 e ss.) ha delineato un processo che ha avuto una accelerazione dall'art. 74 del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008. Quest'ultimo provvedimento ha previsto tagli alle dotazioni organiche nell'ambito di una più complessa revisione degli assetti organizzativi esistenti che, compiutamente attuati, dovrebbero consentire riduzioni complessive di spesa in una prospettiva anche di lungo periodo. Nella relazione dello scorso anno si dava tuttavia atto di una parziale attuazione, da parte del Ministero della giustizia, dell'art. 74 del DL 112 del 2008, attuata con dPCM del 15 dicembre 2008, sulle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, appartenente alle aree prima, seconda e terza, del DAG e del DOG, con una riduzione complessiva della spesa, per tale personale, del 10 per cento (con successivo d.m. del 5 novembre 2009, si è provveduto ad adeguare le piante organiche alla ridotta disponibilità di risorse). Si trattava, dunque, di un intervento che non ha interessato tutti i Dipartimenti dell'Amministrazione giudiziaria e con cui si è comunque data parziale attuazione alle disposizioni di cui all'art. 74, commi 1, 2 e 3, che prevedono riduzioni per gli uffici dirigenziali, il personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e la rete periferica, da realizzarsi attraverso una generale revisione degli assetti esistenti. Sulla stessa scia, nel 2010, nelle more dell'adozione del regolamento di riorganizzazione ministeriale, si è provveduto con due dPCM del 24/6/2010 a ridurre anche le dotazioni organiche del personale non dirigenziale appartenente al Dipartimento della giustizia minorile e agli Archivi notarili.

[49] Come più volte osservato da questa Corte, se qualsiasi iniziativa tesa alla razionalizzazione degli assetti organizzativi presuppone una prioritaria e generale revisione degli assetti esistenti - che, partendo dall'individuazione delle modalità di svolgimento più razionale ed efficiente dei compiti istituzionali, proceda con la concreta individuazione delle strutture e degli uffici da eliminare o ridimensionare, attraverso accorpamenti e concentrazioni di attività, e successivamente con la soppressione di posti di organico – per l'amministrazione della giustizia, chiamata a garantire il necessario supporto alla funzione giurisdizionale, nonché all'attività di gestione degli istituti penitenziari (consequenziale e complementare alla prima), questa metodologia si arricchisce di ulteriori rilevanti implicazioni.

[50] Si rinvia ai dati contenuti nella più volte citata relazione del Ministro al Parlamento per il 2010.

di diverso comparto[51]. Il ricorso da parte dell'Amministrazione della giustizia a questo strumento merita un'attenta riflessione, considerata la rilevanza del fenomeno e dunque il peso finanziario e le problematiche gestionali allo stesso correlate, quali i ritardi nei rimborsi alle amministrazioni di provenienza[52]. Non possono sottacersi, inoltre, valutazioni in merito alla coerenza di tale strumento, rispetto alla programmazione strategica del Dicastero, avuto riguardo anche all'impatto dello stesso sulla professionalità del personale. Diviene dunque essenziale, anche sotto il profilo delle risorse umane, una politica che segua un più ampio disegno riformatore, volto ad individuare prioritariamente un più razionale ed efficiente svolgimento dei compiti istituzionali connessi all'esercizio della funzione giustizia.

Va positivamente rilevata la sottoscrizione in data 29 luglio 2010 del Contratto collettivo nazionale integrativo del Ministero che contempla un nuovo ordinamento professionale del personale non dirigenziale, in osservanza dei criteri stabiliti dal CCNL del 14 settembre 2007. Si auspica possa rappresentare, in una situazione di carenza di organico, uno strumento di flessibilità nell'attività di supporto della giurisdizione[53].

In un contesto caratterizzato dalle criticità sin qui evidenziate, acquisiscono in ogni caso particolare significato tutte le iniziative comunque dirette a sviluppare processi di razionalizzazione nelle strutture e nelle attività degli uffici giudiziari e penitenziari. In primo luogo rileva l'attività di informatizzazione e razionalizzazione dell'amministrazione giudiziaria cui si darà specifico rilievo nei paragrafi che seguono[54]. Si evidenziano sin d'ora alcuni interventi che hanno interessato più direttamente l'Amministrazione giudiziaria: l'estensione del protocollo informatico alla Direzione generale dei magistrati; la gestione informatizzata delle autovetture del Ministero; la gestione informatizzata del personale amministrativo da parte degli uffici periferici che ne hanno fatto richiesta; l'informatizzazione delle nuove piante organiche dei nuovi profili professionali, individuati dal nuovo contratto collettivo integrativo[55].

Si segnala anche l'evoluzione del progetto "*Diffusione di best practice presso gli uffici giudiziari italiani*"[56] che ha interessato 96 uffici giudiziari, diversi per tipologia e grandezza, a

---

[51] Di seguito si elencano le diverse tipologie di comando cui ricorre l'Amministrazione giudiziaria, indicando le rispettive unità risultanti in comando a maggio dell'esercizio in corso (fonte: DOG - Direzione generale del bilancio e della contabilità): applicazioni presso le sezioni di Polizia Giudiziaria, ex art 5 - comma 2 - della legge n. 271 del 1989 (200 unità); personale comandato presso gli Uffici del Giudice di Pace, ex legge n. 468/99 (750 unità); comandi ex legge n. 151 del 2001 recante Disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (12 unità); comandi in base all'art. 3, comma 128 della legge finanziaria n. 244 del 2007 (500 unità) di cui 92 provenienti dal comparto Ministeri (per questi ultimi la spesa è imputata sui capitoli stipendiali e non come per gli altri sul cap. 1451 p.g. 27); comandi attivati da accordi sottoscritti dall'ex Direttore generale del Personale, ai sensi dell'art 4 CCNL del 16 maggio 2001 (anche per questa tipologia di comandi l'onere è imputato sui capitoli stipendiali, poiché effettuati nell'ambito del comparto Ministeri). Precisa l'Amministrazione che i dati rappresentano la situazione al maggio 2011, ma sono in evoluzione. In particolare ciò vale per le applicazioni presso le sezioni di Polizia Giudiziaria, in quanto a discrezione dei Procuratori della Repubblica, e dunque non programmabili dall'Amministrazione.

[52] A fronte di un fabbisogno di spesa annua stimata in circa 41 milioni, gli esborsi finanziari sostenuti dall'Amministrazione della giustizia negli ultimi anni sono stati pari a 31.3 milioni nel 2007, a 31,5 nel 2008, a 33, 3 nel 2009 e a 27,8 nel 2010 (dati riferiti dall'Amministrazione, che indicano l'esborso finanziario annuo, su fondi in conto competenza e in conto residui, utilizzato anche per i rimborsi delle annualità pregresse).

[53] Cfr. relazione del Ministro al Parlamento, già citata.

[54] Vedi par. n. 6.1.3.

[55] Si è così potuta portare a regime: la compilazione della domanda *on line* per il concorso in magistratura; la presentazione *on line* del ricorso in opposizione a sanzioni amministrative e al decreto ingiuntivo presso gli uffici del giudice di pace; la compilazione e l'invio delle domande *on line* per la progressione economica del personale; la registrazione al portale degli stipendi della pubblica amministrazione per l'accesso al cedolino e al CUD.

[56] Un progetto, finanziato dal Fondo sociale europeo per 23 milioni stanziati dalle Regioni con la programmazione 2007-2013, che prevede la realizzazione di 7 linee di intervento: Linea 1 - Analisi e riorganizzazione dell'ufficio giudiziario al fine di migliorarne l'efficienza operativa e l'efficacia delle prestazioni rivolte agli utenti interni ed esterni; Linea 2 – Analisi dell'utilizzo delle tecnologie, adozione ed utilizzazione delle stesse per il miglioramento organizzativo; Linea 3 – Costruzione partecipata della Carta dei servizi; Linea 4 – Accompagnamento alla certificazione di Qualità ISO 9001:2000 (eventuale); Linea 5 – Costruzione del Bilancio Sociale; Linea 6 – comunicazione istituzionale: realizzazione del sito *web*; Linea 7 – Comunicazione con la cittadinanza, rapporti con i media e organizzazione del Convegno finale con la pubblicazione dei risultati del progetto.

cui il progetto è stato esteso nel 2010, con la specifica formazione impartita a 200 dirigenti degli uffici giudiziari candidati che hanno partecipato ai seminari organizzati dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria[57]. Un progetto che si pone nella direttiva delineata dal legislatore, con disposizioni quali quelle contenute nel DL n. 193 del 2009, convertito con legge n. 24 del 2010, intese ad imporre una formazione specifica per i magistrati che aspirano al conferimento degli incarichi direttivi, con corsi mirati allo studio dei criteri di gestione delle organizzazioni complesse, nonché attraverso l'obbligo per il magistrato dirigente di vigilare sul rispetto dei programmi per l'informatizzazione predisposti dal Ministero (artt. 3- *ter* e 3 *quater*). Lo scopo è quello di pervenire a procedure più efficienti, unitamente ad un abbattimento dei costi, attenuando contestualmente le differenze di rendimento fra i diversi uffici giudiziari che possono dipendere, non solo da una distribuzione disomogenea delle risorse, ma anche da carenze di tipo organizzativo, ed in particolare da una diversa capacità manageriale dei responsabili degli uffici.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Caratteristiche della spesa

Il Ministero della giustizia, responsabile della predisposizione degli strumenti idonei a garantire un servizio di competenza statale, quale quello della giustizia sull'intero territorio nazionale, svolge un'attività in larga misura funzionale alle strutture che detto servizio forniscono, ovvero quelle giudiziarie, penitenziarie e minorili. Pertanto, la parte prevalente della spesa, corrispondente a circa il 94,7 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2010, è classificata come spesa diretta corrente, mentre il 3,6 per cento è classificata come spesa in conto capitale[58]. La spesa diretta corrente si compone quasi interamente di spese di funzionamento (78,7 per cento), ovvero spese per la diretta produzione del servizio[59].

Il Ministero resta l'unico soggetto istituzionale competente alla gestione dell'apparato giudiziario e gestisce le spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari e penitenziari, sia a livello centrale che periferico. Solo il 6,4 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2010 è costituito da trasferimenti correnti che si suddividono in "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" (il 61,7 per cento del totale dei trasferimenti correnti), interamente a favore dei comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari[60], e in "trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private" (il restante 38,3 per cento).

La spesa del Dicastero, in ragione delle finalità cui è preposta, si caratterizza per la sua rigidità. Infatti, a livello di bilancio complessivo, la quota rimodulabile ammonta al 9 per cento del totale degli stanziamenti iniziali per il 2010. Particolarmente rigida è la spesa di natura corrente, di cui, nel 2010, solo il 6 per cento risulta classificato come rimodulabile, mentre le spese in conto capitale sono rimodulabili per l'intero importo[61].

---

[57] Cfr. relazione del Ministro al Parlamento, già citata.

[58] Le spese in conto capitale afferiscono interamente alla categoria economica investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

[59] Prevalgono quelle del personale, categoria riconducibile a tre grandi aggregati: contratto ministeri e carriera penitenziaria; polizia penitenziaria; magistratura ordinaria.

[60] I trasferimenti ai comuni, consistenti in rimborsi per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari (ad es. fitto locali, pulizia, manutenzione, ecc.), in quanto trasferimenti ad enti locali e non spese dirette del Ministero, non concorrono alla determinazione delle spese di produzione del servizio giustizia del bilancio statale, ma vanno considerate per una valutazione esaustiva della spesa sostenuta per la giustizia. Per le criticità connesse a tali trasferimenti si rinvia all'analisi effettuata nella relazione dello scorso anno, capitolo sull'attuazione della missione "Giustizia" (par. 5.3).

[61] Dati forniti dall'UCB che, con riferimento agli stanziamenti iniziali nello stato di previsione della spesa del Ministero, precisa come, per l'esercizio 2010, l'Amministrazione non abbia fatto ricorso alla flessibilità prevista dall'articolo 23, comma 3, della legge n. 196 del 2009.

5.2. Stanziamenti e formazione di debiti pregressi

(migliaia di euro)

C.d.R.	2010			2009			2010/09	2010/09
	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Differenza (%) stanz. iniziale e definitivo	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Differenza (%) stanz. iniziale e definitivo	Differenza (%) stanz. iniziale di comp	Differenza (%) stanz. definitivo di comp
Gabinetto	27.446,43	28.652,25	4,39	30.328,05	33.718,71	11,18	-9,50	-15,03
DAG	671.265,67	714.972,87	6,51	627.716.84	1.139.439,50	81,52	6,49	-37,25
DOG	3.790.709,73	3.913.960,18	3,25	4.129.719,76	4.440.324,39	7,52	-8,21	-11,85
DAP	2.769.698,08	2.888.359,50	4,28	2.630.551,95	2.970.172,87	12,91	5,29	-2,75
DGM	150.496,47	170.866,33	13,54	142.424,43	178.645,18	25,43	5,67	-4,35
Totale	**7.409.616,38**	**7.716.811,12**	**4,15**	**7.560.741,03**	**8.762.300,64**	**15,89**	**-2,00**	**-11,93**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Particolare significato assume per l'Amministrazione in esame, attese le peculiari caratteristiche delle funzioni svolte e della relativa spesa, la progressiva riduzione, nel corso degli anni, degli stanziamenti iniziali di competenza, rilevabile a partire dal 2006[62]. Tra le peculiarità del Ministero della giustizia, si segnala, infatti, la costante ed ingente formazione di debiti pregressi, in linea di massima riconducibile alla presenza di spese incomprimibili[63], rispetto alle quali hanno inciso tanto le riduzioni negli anni degli stanziamenti iniziali, quanto i tagli determinati in corso di esercizio, in attuazione delle misure di stabilizzazione della finanza pubblica. Si segnala l'impatto sul consuntivo 2010 dei tagli operati ai sensi del DL n. 78 del 2010 e del DL n. 225 del 2010, che hanno determinato riduzioni lineari delle spese rimodulabili di parte corrente, pari rispettivamente a 3.143.192,81 euro e a 3.287.534,27 euro, per un totale di 6.430.727,08 euro[64]. I tagli hanno inciso in maniera preponderante sul capitolo 1451 – Spese per acquisto di beni e servizi (per complessivi 2.664.546,54 euro)[65], capitolo già in sofferenza, in cui confluiscono piani gestionali eterogenei fra loro, nonché non sempre coerenti con lo stesso capitolo, aspetto che rende ancora più problematica l'operatività delle riduzioni[66].

Negli ultimi anni, in parallelo alla riduzione degli stanziamenti, nonché all'incidenza, in modo lineare, delle misure di stabilizzazione della finanza pubblica, è andata aumentando l'entità del fenomeno dei debiti pregressi[67], incrementandosi contestualmente, da un lato la

[62] Si passa da stanziamenti iniziali pari a 7.819,0 milioni nel 2006, a 7.774,2 milioni nel 2007, 7.574,7 milioni nel 2008, 7.560,7 milioni nel 2009, fino a 7.409.6 milioni nel 2010. Rispetto al 2009, dunque, le dotazioni iniziali del Dicastero, si riducono dell'2 per cento. Si evidenzia sin d'ora l'ulteriore riduzione operata per l'esercizio in corso: nel 2011 gli stanziamenti iniziali corrispondono a 7.064 milioni, con un riduzione del 4,7 per cento rispetto al 2010.

[63] Come già precisato, ci si riferisce non solo alle "spese di giustizia" che dipendono direttamente dallo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, ma anche a spese, quali quelle relative alla gestione degli istituti penitenziari, che attengono comunque ad attività esecutive e complementari rispetto alla giurisdizione, e in quanto tali, essenziali per l'ordine sociale. In merito alla necessità e possibilità di introdurre comunque, almeno per alcune voci di spesa, prassi virtuose da ricondurre alla responsabilità dei capi degli uffici giudiziari, vedi *infra*.

[64] Dati forniti dall'UCB Giustizia. Nell'esercizio finanziario 2010 i tagli operati ai sensi del DL n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, hanno riguardato solo la Missione 32 "Servizi Istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" - Programma 2 "Indirizzo Politico", capitolo 1160 (5.324,00 euro).

[65] Fra gli altri capitoli maggiormente incisi dai suddetti tagli: 1478 - Istituzione e funzionamento della scuola superiore della magistratura (945.542,99 euro); 1761 – Spese di ogni genere riguardanti il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione dei detenuti (881.464,04 euro); 1762 - Spese per il pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, ecc. (492.247,04 euro).

[66] Cfr. quanto rilevato sul punto al par. 5.3.

[67] Come già osservato nella precedente relazione, negli anni 2007 e 2008, l'aver accantonato e reso indisponibile in modo lineare una quota degli stanziamenti, in attuazione delle previsioni di cui al comma 507 della legge finanziaria per il 2007, ha contribuito ad incrementare il fenomeno in esame, in particolare determinando la formazione di debiti anche in capitoli precedentemente non interessati dal fenomeno. Anche con riguardo al 2009, la riduzione degli stanziamenti determinata dalle previsioni di cui al decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, ha inciso sulla formazione di situazioni debitorie, in quanto le maggiori riduzioni hanno riguardato spese per consumi intermedi relative ad attività istituzionali, dalle quali l'amministrazione della giustizia non può in larga misura prescindere. Nel 2010, come sopra prospettato, le riduzioni degli stanziamenti ed i tagli operati dalle misure di stabilizzazione della finanza pubblica hanno ulteriormente aggravato la situazione debitoria esistente.

gravità delle problematiche gestionali di cui si farà cenno nei paragrafi seguenti, dall'altro l'incidenza negativa del fenomeno sull'esplicarsi della funzione informativa del bilancio [68]. Se solo nell'esercizio in corso o nei successivi si avrà piena conoscenza dei debiti generati nel 2010, ad oggi sono note rilevanti situazioni di sofferenza. Inoltre si sono consolidate le situazioni debitorie riferibili all'esercizio 2009. Risulta un debito complessivo al 31 dicembre 2009 pari a 323.751.386,09 euro, così suddiviso tra i vari centri di responsabilità: DAG, 177.857.000,00 euro; DOG, 31.624.098,75 euro; DAP, 111.839.255,00 euro; DGM, 2.431.032,34 euro[69].

Per l'esercizio 2010 i debiti, ad una prima stima parziale, riferita ai soli centri di responsabilità DAG, DAP e DGM, già ammonterebbero a 340.006.396,33 euro[70]. Dai dati non definitivi trasmessi, emerge comunque chiaramente, l'incremento delle posizioni debitorie nell'esercizio in esame[71].

5.3. Andamenti e risultati finanziario contabili

Le tabelle sotto riportate, recanti rispettivamente, con riferimento al rendiconto 2010, i principali dati contabili e i relativi indicatori finanziari, ci consentono alcune sintetiche valutazioni sugli andamenti e i risultati finanziari, nel loro complesso e per ciascun C.d.R.

(migliaia di euro)

C.d.R.	1.Gabinetto e uffici diretta collaborazione all'opera del Ministro	2. Dip. degli affari di giustizia	3. Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	4. Dip. dell'amministrazione penitenziaria	5.Dip. per la giustizia minorile	**Totale**
Residui definitivi	3.974,75	124.067,70	723.830,24	478.840,42	43.162,23	**1.373.875,34**
Stanziamento iniziale di competenza	27.446,43	671.265,67	3.790.709,73	2.769.698,08	150.496,47	**7.409.616,38**
Stanziamento definitivo di competenza	28.652,25	714.972,87	3.913.960,18	2.888.359,50	170.866,33	**7.716.811,12**
Massa Impegnabile	28.678.50	714.981,48	4.089.158,80	2.910.330,93	175.318,90	**7.918.468,61**
Impegni Totali	28.003,11	711.147,96	3.705.811,03	2.852.555,43	163.499,07	**7.461.016,59**
Stanziamento definitivo di cassa	30.250,25	829.616,38	4.064.936,37	3.093.304,34	178.741,68	**8.196.849,03**
Massa Spendibile	32.627,00	839.040,57	4.637.790,42	3.367.199,92	214.028,55	**9.090.686,46**
Pagato totale	29.385.55	807.525,66	3.890.458,19	2.965.748,05	160.004,40	**7.853.121,86**
Residui Finali Totali	2.691,26	28.801,72	596.394,78	271.227,43	35.064,02	**934.179,20**
Economie o maggiori spese competenza	-33,90	2.357,26	103.039,85	47.164,44	19.364,45	**161.892.11**
Economie o maggiori spese residui	584,09	355,93	47.897,60	83.059,99	9.595,68	**141.493,29**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

[68] Si ribadisce, in questa sede, quanto già rilevato nella precedente relazione in merito all'incidenza anche sul corretto esplicarsi della funzione informativa del bilancio dell'ingente formazione di debito che caratterizza il Ministero della giustizia: la spesa effettiva del Ministero, con riferimento all'esercizio in esame, è da considerarsi, infatti, al netto degli impegni effettuati per l'estinzione di debiti pregressi che attengono alla spesa effettuata nei relativi esercizi di competenza. Così come l'effettivo livello di spesa dell'esercizio in esame, il 2010, è quantificabile tenendo conto anche dei debiti generati nell'esercizio, la cui piena evidenza è ritardata nel tempo.

[69] Dati riferiti dall'UCB e trasmessi allo stesso Ufficio dalle amministrazioni competenti. Il DOG avrebbe riferito in un primo momento una situazione debitoria di 37.529.067,48 euro ridottasi a seguito di un saldo di 6 milioni.

[70] Il DOG ha comunicato che l'importo dei debiti pregressi formatosi nel 2010 non dovrebbe aver subito rilevanti variazioni rispetto al precedente esercizio.

[71] Maggiori dettagli in ordine ai debiti pregressi sono forniti nell'approfondimento svolto sui diversi programmi della missione giustizia, v. par. 6 e ss.

C.d.R.	1.Gabinetto e uffici diretta collaborazione all'opera del Ministro	2. Dip. degli affari di giustizia	3. Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	4. Dip. dell'amministrazione penitenziaria	5.Dip. per la giustizia minorile	**Totale**
Impegni totali/Massa impegnabile	97,64%	99,46%	90,63%	98,01%	93,26%	**94,22%**
Impegni comp/Stanz. def. comp.	95,56%	99,47%	91,06%	97,62%	92,51%	**94,34%**
Stanz. def. di cassa/Massa spendibile	92,72%	98,88%	87,65%	91,87%	83,51%	**90,17%**
Pagamenti totali/Massa spendibile	90,07%	96,24%	83,89%	88,08%	74,76%	**86,39%**
Pagamenti comp./Stanz. def. comp.	93,10%	96,11%	85,53%	94,98%	84,14%	**90,04%**
Residui finali/Residui iniziali	-32,29%	-76,79%	-17,61%	-43,36%	-18,76%	**-32,00%**
Residui stanz. totali/ Residui totali	2,76%	0,03%	28,59%	3,93%	6,72%	**19,66%**
Residui stanz. comp./Residui totali comp. %	3,69%	0,03%	36,80%	8,27%	13,29%	**29,85%**
Velocità gestione della spesa *	97,42%	96,62%	93,94%	97,27%	90,95%	**95,44%**
Velocità smaltimento residui **	68,21%	96,99%	75,01%	46,46%	37,63%	**65,85%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

**percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza*

***percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali*

Gli stanziamenti definitivi di competenza, pari a 7.716,8 milioni, appaiono incrementati del 4,15 per cento rispetto a quelli iniziali corrispondenti a 7.409,6 milioni, con una differenza in termini assoluti di 307,2 milioni. Uno scarto in linea con quelli registrati negli esercizi precedenti, fatta eccezione per il 2009, esercizio in cui il rapporto percentuale fra gli stanziamenti definitivi e quelli iniziali è stato del 15,89 per cento[72]. In realtà, come ampiamente illustrato nella relazione del precedente anno, il consistente aumento degli stanziamenti definitivi del 2009, non solo rispetto a quelli iniziali, ma anche rispetto agli stessi stanziamenti definitivi dei precedenti anni[73], è da imputarsi in buona parte alle assegnazioni effettuate in quell'esercizio per l'estinzione dei debiti pregressi, che hanno prodotto variazioni per ben 640,8 milioni[74].

Gli scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle definitive sono, dunque, prevalentemente imputabili alla manovra di assestamento e alle variazioni con prelevamento dai fondi di riserva[75]. Ampio è stato anche il ricorso ai capitoli fondo[76], che, ripartiti in corso di gestione fra i

[72] Negli esercizi precedenti l'incremento percentuale tra stanziamenti iniziali di competenza e definitivi è stato il seguente: 1,4 per cento nel 2004, 3,9 per cento nel 2005, 4,3 per cento nel 2006, 4.5 per cento nel 2007, 5,6 per cento nel 2008.

[73] Si passa da stanziamenti definitivi di competenza pari a 8.155.1 milioni nel 2006, 8.127,8 milioni nel 2007 e 8.000,7 nel 2008, ad un importo pari a 8.762,3 milioni nel 2009.

[74] Nel corso dell'esercizio finanziario 2009 sono stati effettuati stanziamenti corrispondenti alle richieste dell'Amministrazione, in applicazione dell'art. 9 del DL n. 185 del 2009 che, modificando l'art. 15 *bis*, comma 12, del DL n. 81 del 2007, ha previsto un apposito fondo per l'estinzione dei debiti esistenti, il cui ammontare è stato accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, secondo i criteri indicati dalla circolare n. 7 del 5 febbraio 2008.

[75] Si segnalano, in particolare le variazioni intervenute con prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie: sul capitolo 1360 – spese di giustizia (10 milioni); sul capitolo 1362 - indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari comprensive degli oneri sociali e dell'IRAP a carico dello Stato (12 milioni); sul capitolo 1400 - (11 milioni); sul capitolo 2134 - spese per l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile di collocamento in comunità e in centri diurni (13,5 milioni). Sul fondo spese impreviste, come nel precedente anno, sono invece intervenute variazioni per far fronte prevalentemente a spese per acquisto di beni e servizi, sia per le esigenze degli uffici giudiziari, che per quelle degli istituti penitenziari. Infatti, si è registrata una rilevante variazione per complessivi 21,5 milioni sul capitolo 1762 (spese per il pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, nonché organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti

vari dipartimenti, hanno consentito margini di flessibilità nell'ambito di un bilancio fortemente rigido.

Numerose sono state anche le variazioni compensative attraverso lo strumento dei decreti dei Direttori generali (DDG), per adeguare gli stanziamenti alle specifiche esigenze dei piani gestionali. Rispetto a tale opportunità, ampiamente sfruttata dall'Amministrazione, acquista rilievo la presenza, nello stato di previsione del Ministero della giustizia, di capitoli promiscui che, come negli esercizi precedenti, riguardano per lo più spese di acquisto di beni e servizi (capitoli 1081, 1250, 1451, 1671 e 2061). Si tratta di capitoli sui quali l'Amministrazione ha effettuato diverse variazioni compensative, al fine di adeguare i diversi piani gestionali alle effettive necessità. L'allocazione di risorse in capitoli siffatti, infatti, consente ai Centri di Responsabilità, più flessibili possibilità di gestione. Non può tuttavia non notarsi come, per la presenza di capitoli in cui confluiscono piani gestionali eterogenei fra loro, e a volte neanche coerenti con lo stesso capitolo, venga a risentirne l'esposizione contabile, complicandosi il monitoraggio delle relative spese. L'UCB presso il Ministero della giustizia ha formulato proposte di modifica delle impostazioni di bilancio, al fine di consentire un monitoraggio più puntuale di alcune categorie di spesa riguardanti, per l'appunto, capitoli promiscui su cui pesano spese soggette a limiti. Si segnalano al riguardo i capitoli 1451/26 e 2061/14, di competenza rispettivamente del DOG e del DGM, relativi entrambi a consulenze, e i capitoli nei quali sono imputate indistintamente le spese per automezzi ordinari e per automezzi blindati. Si tratta di spese che richiederebbero un più attento e disaggregato monitoraggio ai fini della verifica del rispetto delle previste misure di contenimento, ma la stessa esigenza potrebbe ravvisarsi rispetto a spese che, pur non assoggettate a specifiche limitazioni legislative, necessitano, in considerazione del loro critico andamento, di una specifica attenzione[77]. Infine va sottolineato come la presenza di capitoli promiscui renda problematica l'operatività delle riduzioni lineari sulle spese rimodulabili di parte corrente, introdotte con le manovre di finanza pubblica sopra richiamate. In presenza, infatti, di spese incidenti su piani gestionali non coerenti col capitolo, può accadere che vengano operati tagli su spese che, invece, per la loro natura (ad es. di spesa obbligatoria), dovrebbero essere esenti da riduzioni[78].

---

tossicodipendenti presso comunità terapeutiche) di competenza del DAP e di 10 milioni sul capitolo 1451 (spese per acquisto di beni e servizi) di competenza del DOG.

[76] Nello stato di previsione del Ministero della giustizia sono presenti cinque capitoli fondo:

- 1511 "Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali";
- 1515 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi";
- 1518 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge";
- 1537 "Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia";
- 1538 "Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato".

Si tratta di capitoli che operano come fondi ripartiti tra i vari dipartimenti per lo più con decreto del Ministero della giustizia. Si distinguono il capitolo 1511 che, riguardando il fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali, viene ripartito con DMT, ed il capitolo 1538, la cui ripartizione avviene con decreto interministeriale (Ministero della giustizia - Ministero dell'economia e delle finanze). Al riguardo va sottolineato che l'importo stanziato sul fondo 1515, pari a 1.594,9 milioni, è stato interamente ripartito fra vari capitoli (in particolare il 1451, il 1081 e il 1671). Lo stesso dicasi per il fondo 1538, confluito quasi interamente (904.346 euro) ai capitoli 1774 e 1805. Non sono stati invece oggetto di variazioni compensative in favore di altri capitoli, i fondi 1518 (già non utilizzato nel 2009) e 1511, quest'ultimo fra l'altro destinatario di una assegnazione di 10,3 milioni in sede di assestamento. Quanto al fondo per le spese di funzionamento della giustizia (cap. 1537), istituito dalla finanziaria 2006 per il triennio 2007-2009, è stato mantenuto solo come capitolo per memoria nel bilancio per il 2010. Tuttavia, nel corso dell'esercizio è stato finanziato con DMT n. 25425 di euro 629.659 ed interamente ripartito tra i capitoli 1451 (pp.gg. 14, 18, 28), 1501 (p.g. 01), 1671 (pp.gg. 02 e 08) e 2061 (p.g.18).

[77] E' la ragione per la quale si sono fatte confluire le spese per intercettazioni, incluse sino al 2009 fra le spese di giustizia (cap. 1360), in uno specifico distinto capitolo (1363), a decorrere dall'esercizio 2010 (vedi par. 6.1.1).

[78] Si richiama a tale riguardo il piano gestionale n. 27 del capitolo 1451, "rimborso alle amministrazioni pubbliche delle spese sostenute per il personale comandato presso il Ministero della giustizia".

5.4. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

A fronte della rilevata riduzione, rispetto al 2009, degli stanziamenti definitivi di competenza, sono conseguentemente diminuiti tanto gli impegni totali (pari a 7.461,1 milioni nel 2010 e a 8.271,4 milioni nel 2009), quanto i pagamenti totali (pari a 7.853,1 milioni nel 2010 e a 8.087,2 milioni nel 2009). Il decremento degli stanziamenti definitivi ha indotto una riduzione della massa impegnabile (pari a 7.918,5 milioni nel 2010 e a 9.070,7 milioni nel 2009), cui ha contribuito anche la diminuzione dei residui di stanziamento del 10,3 per cento (da 201,7 a 181 milioni). Una riduzione quest'ultima imputabile anche all'applicazione rigorosa della disciplina di cui all'art. 1, comma 6, del D.L. n. 194 del 2002, convertito in legge n. 246 del 2002. I capitoli che, nell'esercizio 2010, sono stati maggiormente interessati dal fenomeno sono i seguenti: 7011, 7200, 7211, 7300, 7321, 7400. Si tratta di capitoli di parte capitale, la cui spesa è strettamente connessa all'attuazione di investimenti, per i quali le procedure di impegno vengono eseguite con ritardo, anche in ragione della pressione degli oneri correnti. La riduzione degli impegni totali non è invece riconducibile ad una ridotta capacità di impegno delle risorse disponibili da parte dell'Amministrazione. Se si ha infatti riguardo al rapporto fra impegni totali e massa impegnabile, si rileva un indicatore pari a 94,22 per cento nel 2010, in crescita rispetto a quello registrato nel 2009 pari a 91,2 per cento[79]. Si registra dunque una buona capacità di impegno in tutti i C.d.R. del Ministero, sia pure con significative differenziazioni[80]. Rispetto all'esercizio 2009 risultano ridotte anche le economie (del 48,7 per cento), da 591,2 milioni del 2009 a 303,4 milioni nel 2010[81].

Si è anche ridotta del 9 per cento, rispetto al precedente esercizio la massa spendibile (9.090,7 milioni nel 2010, 9.990,3 milioni nel 2009). In ogni caso, se è peggiorato il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e massa spendibile (90,2 per cento nel 2010, 94,2 per cento nel 2009), è migliorato il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (86,4 per cento nel 2010 e 80,9 per cento nel 2009), così come è migliorato il rapporto tra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (95,8 per cento nel 2010; 85,9 per cento nel 2009)[82]. Se si ha riguardo agli indicatori di velocità, buono appare quello di gestione della spesa relativo ai pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza (95,4 per cento), meno quello relativo ai pagamenti in conto residui (65,85 per cento)[83]. Va tuttavia rilevato un incremento della velocità di smaltimento residui rispetto agli esercizi precedenti (52,6 per cento nel 2009; 50,1 per cento nel 2008), così come si registra una riduzione dei residui finali totali rispetto a quelli risultanti nel 2009 (934,2 milioni nel 2010 a fronte di 1.311,9 milioni nel 2009). Del resto l'indice che esprime l'accumulazione dei residui nell'anno (residui finali/residui iniziali) è negativo per tutti i C.d.R.[84]. Per il Ministero della giustizia, diversamente dagli altri ministeri, i residui sono

---

[79] Se si ha riguardo in particolare alla gestione di competenza, si evidenzia che cresce anche il rapporto tra gli impegni in conto competenza e gli stanziamenti definitivi di competenza (90,98 per cento nel 2009 e 94.34 per cento nel 2010).

[80] In particolare è del 97,64 per cento per il Gabinetto, del 99,46 per cento per il DAG, del 90,63 per cento per il DOG, del 98,01 per cento per il DAP e del 93.26 per cento per il DGM.

[81] La formazione di ricorrenti economie di spesa è inoltre da ricondursi anche alle variazioni di bilancio registrate al termine dell'esercizio, ed in particolare il 28, il 30 ed il 31 dicembre 2010, ed ha riguardato i seguenti capitoli: 1200, 1402, 1607, 1608, 2000, 2031, 2032, concernenti stipendi ed altri assegni fissi al personale ed i correlati oneri sociali e fiscali. Anche nel 2010, come per il triennio precedente, ma per un importo inferiore, si è invece registrata un'eccedenza di spesa sul capitolo 1602 "Stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura in servizio presso l'Amministrazione centrale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione". L'eccedenza si è registrata sul piano gestionale 2 per un importo complessivo pari a 166.043,15 euro, stando a quanto riferito dall'UCB, per la difficoltà di effettuare previsioni certe rispetto alla dinamica stipendiale del personale di magistratura.

[82] Anche per l'esercizio 2010 tuttavia si evidenziano alcune criticità nella capacità di pagamento, in misura diversa per i vari Centri di Responsabilità: le percentuali più basse di quest'ultimo indicatore riguardano, infatti, il DGM (74,76 per cento) ed il DOG (83,89 per cento), mentre il DAG registra il 96,24 per cento, il Gabinetto il 90.07 per cento ed il DAP l'88,08 per cento.

[83] Particolarmente basso è quest'ultimo indicatore per il DGM (37.63 per cento) e per il DAP (46,46 per cento).

[84] Si segnala in particolare il valore dell'indicatore per il DAG (- 76.79 per cento).

maggiormente concentrati sulle spese di parte corrente. Nel 2010 i residui finali totali relativi alle spese in conto capitale sono stati 383,8 milioni, mentre quelli relativi alle spese di parte corrente sono stati 550,4 milioni[85].

Quanto alle entrate, risultano intestati all'Amministrazione giudiziaria 18 capitoli (5 dei quali relativi ad entrate riassegnate) per i quali sono state complessivamente formulate previsioni iniziali di cassa, per il 2010, per 136,2 milioni e sono stati incassati 197,4 milioni (+44,9 per cento). Le previsioni sono state formulate per 11 capitoli (solo il cap. 3525[86] riferito a entrate riassegnate), rispetto ai quali, tuttavia, gli incassi rappresentano solo il 16,8 per cento delle previsioni (per un importo di 22,9 milioni), e l'11,6 per cento del totale dei versamenti. Il rimanente 88,4 per cento degli incassi sono riconducibili, pertanto, a capitoli per i quali non sono state formulate previsioni. Al riguardo si è appurato che diversi capitoli sono stati istituiti in corso d'anno, e per tale ragione non risultano inseriti i relativi dati previsionali. Ci si riferisce in particolare al capitolo di entrata 3636, capitolo sul quale si sono registrati incassi per 123,9 milioni (il 62,8 per cento del totale) [87], come anche al capitolo di entrata 3531[88]. Parimenti non sono stati inseriti i dati previsionali per i capitoli istituiti nel 2009, ovvero i capitoli di entrata 2413 (p.g. 9, 10 e 11) e 2414 (p.g. 1, 2, e 3). In particolare, il capitolo 2414, riguardante le risorse intestate al Fondo Unico di Giustizia (v. par. 6.1.1) ha rappresentato il 19,4 per cento degli incassi[89].

Con riferimento agli scostamenti rispetto a quanto previsto per i capitoli per i quali invece sono state formulate previsioni di proventi, si segnala, in particolare, il capitolo 3530 "entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero della giustizia", sul quale risultano incassi per 13,7 milioni, a fronte dei ben 125 milioni previsti, con uno scostamento negativo pari all'89 per cento, che evidenzia una sovrastima notevole per l'anno in esame. Riferisce l'Amministrazione che trattasi di un capitolo "calderone" sul quale affluiscono entrate di varia natura, le cui previsioni di entrata vengono effettuate esclusivamente sulla base della media delle entrate dell'ultimo triennio[90]. Effettivamente, se si analizzano i dati relativi all'anno 2008, si può notare

---

[85] Con particolare riferimento alla consistenza dei residui passivi perenti, l'UCB riferisce che l'Amministrazione della Giustizia, nel corso dell'esercizio 2010, ha inoltrato richieste di reiscrizioni in bilancio per un importo totale pari ad 32.474.967,76 euro. Di tale importo complessivo sono stati reiscritti in bilancio euro 21.325.016,32, mentre euro 11.149.951,44, sono stai riproposti nel corso del corrente esercizio finanziario, previo riscontro della sussistenza degli elementi giuridici alla base della richiesta stessa. Nel corso dell'esercizio 2010 sono state altresì reiscritti in bilancio euro 24.008.383,35 relativi a richieste di reiscrizione presentate dall'Amministrazione nel corso dell'esercizio 2009, non convalidate e riproposte dallo stesso Ufficio centrale del bilancio all'inizio dell'esercizio finanziario 2010.

[86] Cap. 3525 "contributi annui degli inscritti nel ruolo dei revisori dei conti e quote da versare dagli aspiranti alla nomina a revisore dei conti".

[87] Cap. 3636 "versamenti di somme da erogare al personale del Ministero della giustizia, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse ed accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati", piani gestionali 1 e 2, riguardanti rispettivamente i versamenti relativi alle somme rimaste da pagare alla fine dell'esercizio a titolo di competenze accessorie, ed i versamenti relativi ai pagamenti non andati a buon fine. Precisa l'Amministrazione che tale capitolo è stato istituito alla fine del 2010 per accogliere le somme stanziate per il pagamento delle competenze accessorie al personale e non ancora erogate. Lo stesso risulterebbe attualmente acceso solo per i residui 2010 ed assolverebbe la mera funzione di consentire la riassegnazione in conto competenza di risorse riferibili all'anno precedente.

[88] Cap. 3531 "contributo annuo dovuto dagli iscritti all'albo degli amministratori giudiziari, ai sensi dell'art. 9 comma 1 del d.lgs. n 14 del 2010".

[89] Cap. 2414 "risorse di cui all'art. 2, comma 7, del DL n. 143 del 2008, convertito dalla legge n. 181 del 2008, da destinare al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia ed all'entrata del bilancio dello Stato".

[90] Fra i proventi maggiormente rilevanti delle entrate eventuali e diverse del capitolo 3530, segnalati dall'UCB, si possono elencare: i versamenti relativi agli accessi agli atti ai sensi della legge n. 241 del 1990 (se l'interessato chiede di ricevere tramite servizio postale le fotocopie dei documenti richiesti, queste sono trasmesse, all'indirizzo indicato nella richiesta, previo versamento da parte del destinatario dell'importo dovuto per la trasmissione, calcolato dall'ufficio sulla base dell'esame della richiesta, da corrispondersi mediante versamento su conto entrate dello Stato); i proventi dei veicoli da alienare da parte degli uffici giudiziari (l'alienazione del veicolo si perfeziona con la notifica, a cura di un'apposita commissione, al custode acquirente del provvedimento dal quale risulti la determinazione all'alienazione, da parte dell'ufficio giudiziario e l'eventuale corrispettivo da versare ovvero, nell'ipotesi in cui l'importo dovuto per le spese di custodia sia superiore al valore dell'autoveicolo, la differenza che deve essere corrisposta dall'Amministrazione; il corrispettivo deve essere versato dal custode, entro sessanta giorni dalla

come il versato di quell'anno fosse di circa 266 milioni a fronte di una previsione di circa 90 milioni, pertanto, trattandosi di entrate eventuali e diverse, non è possibile prevedere in maniera precisa l'importo da attribuire alle stesse[91]. Per le valutazioni di questa Corte sulle inadeguatezze nell'articolazione del bilancio derivanti dalla presenza di corposi capitoli aventi per oggetto entrate eventuali e diverse, si rinvia alle "Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili – Entrata", contenute nella relazione dello scorso anno.

Nella stessa relazione si riferiva che l'Amministrazione, al fine di corrispondere alle raccomandazioni formulate dalla Corte, condividendo l'esigenza di una più appropriata registrazione delle entrate riassegnabili in bilancio, ha provveduto ad istituire, per il 2009, tre nuove unità previsionali. Fra queste la 2.1.5.3, "Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti", cui fanno capo anche i capitoli di entrata 2413 e 2414 per i piani gestionali sopra indicati, di competenza del DOG. Sul capitolo 2413, relativo a somme da introitare ai fini della riassegnazione, in tutto o in parte, al Ministero della giustizia, le previsioni di entrata iniziale relative al capitolo, in termini di competenza, sono state pari a zero; a seguito di variazioni con DMT per 11,8 milioni, si è raggiunta la previsione definitiva per tale importo, che è stata lievemente disattesa da un valore dell'accertato pari ad 11,9 e del riscosso e del versato pari a 12,2 milioni. Tale capitolo di entrata è stato riassegnato al DOG sui capitoli di spesa, 1451, 1501 relativi ad attività che riguardano il programma giustizia civile e penale, e 2131 relativo al programma edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile; al DAP sui capitoli 1761, 1764, 1805 relativi ad attività del programma amministrazione penitenziaria. Dall'andamento rilevato è possibile dunque una prima considerazione positiva sull'attività svolta in relazione ai servizi di competenza, di cui al capitolo di entrata in esame. Sul capitolo 2414, da una previsione di entrata iniziale, in termini di competenza, pari a zero, a seguito di variazioni con DMT per 183,3 milioni, si perviene alla previsione definitiva per lo stesso importo, che è stata sensibilmente disattesa da un valore dell'accertato, del riscosso e del versato pari a 220,6 milioni.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

Le considerazioni sin qui svolte vengono arricchite da un'analisi più specifica sui risultati finanziari e gestionali conseguiti, nell'esercizio 2010, nell'attuazione di ciascun programma della missione giustizia, utilizzando i dati e gli indicatori riportati nelle tabelle che seguono.

---

comunicazione, sul capitolo 3530 dello stato di previsione dell'entrata del Ministero della giustizia); gli avanzi di cassa dei funzionari delegati; tutto ciò che deve essere versato in entrata del Ministero della giustizia e che non sia riconducibile ad un capitolo specifico nell'ambito di quelli previsti per il capo XI.

[91] Dati forniti dall'UCB, secondo il quale l'elevata volatilità nei valori indicati può anche ricondursi all'istituzione di capitoli specifici, al fine di una riassegnazione delle somme relative ai capitoli di spesa pertinenti, resi necessari da provvedimenti normativi succedutisi nel tempo.

(migliaia di euro)

Missione	**6. Giustizia**				**Totale**
Programma	1. Amm.ne penitenziaria	2. Giustizia civile e penale	3. Giustizia minorile	4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	
Residui definitivi iniziali	253.927.28	715.988,64	13.855,87	386.128,81	**1.369.900,59**
Stanziamento iniziale di competenza	2.679.584,22	4.295.037.78	133.889,10	164.846,82	**7.273.357,92**
Stanziamento definitivo di competenza	2.784.130.21	4.451.666,57	153.998,25	181.722,79	**7.571.517,82**
Massa Impegnabile	2.784.309,17	4.460.891,30	154.027,75	258.323,05	**7.657.551,27**
Impegni Totali	2.733.246,56	4.378.123,22	145.621,34	175.522,81	**7.432.513,93**
Stanziamento definitivo di cassa	2.949.275,05	4.815.646,18	161.373,61	221.522,79	**8.147.817,62**
Massa Spendibile	3.038.057.49	5.167.655,21	167.854,13	567.851,59	**8.941.418,41**
Pagato totale	2.822.596,00	4.656.686,50	144.223,60	200.230,21	**7.823.736,31**
Residui Finali Totali	110.285,42	391.747,73	9.548,77	303.321,34	**814.903,26**
Economie o maggiori spese competenza	47.141.309.82	99.789.979,18	9.188.855,23	5.749.498,73	**161.869,64**
Economie o maggiori spese residui	58.034.753,41	19.431.009,09	4.892.902,66	58.550.536,04	**140.909,20**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

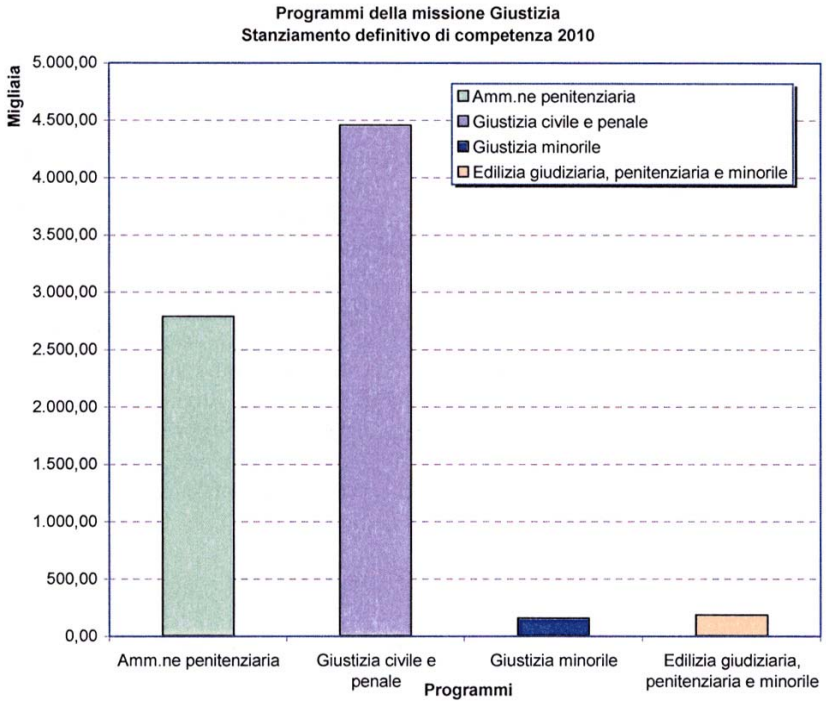
Missione	**6. Giustizia**				**Totale**
Programma	1. Amm.ne penitenziaria	2. Giustizia civile e penale	3. Giustizia minorile	4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	
Impegni totali/Massa impegnabile	98,17%	98,14%	94,54%	67,95%	**97,06%**
Impegni comp/Stanz. def. comp.	97,80%	95,85%	93,58%	65,69%	**95,79%**
Stanz. def. di cassa/Massa spendibile	97,08%	93,19%	96,14%	39,01%	**91,12%**
Pagamenti totali/Massa spendibile	92,91%	90,11%	85,92%	35,26%	**87,50%**
Pagamenti comp./Stanz. def. comp.	96,35%	90,57%	90,31%	37,63%	**91,42%**
Residui finali/Residui iniziali	-56,57%	-45,29%	-31,09%	-21,45%	**-40,51%**
Residui stanz. totali/ Residui totali	3,70%	1,83%	0,22%	18,53%	**8,28%**
Residui stanz. comp./Residui totali comp.	2,76%	2,24%	0,37%	52,24%	**13,30%**
Velocità gestione della spesa *	98,54%	94,49%	96,50%	57,29%	**95,44%**
Velocità smaltimento residui **	55,21%	87,26%	37,21%	34,15%	**65,84%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

**percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza*

***percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali*

Nell'ambito della missione giustizia, su cui si concentra la nostra analisi, i programmi che assorbono l'assoluta maggioranza delle risorse sono il programma 2. Giustizia civile e penale (il 58,8 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza della missione 6, pari a 4.451,7 milioni), ed il programma 1. Amministrazione penitenziaria (il 36,8 per cento, con stanziamenti definitivi di competenza, pari a 2.784,1 milioni). Gli stanziamenti per gli altri due programmi corrispondono, rispettivamente, al 2,4 per cento per il programma 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile (stanziamenti definitivi pari a 181,7 milioni) ed a circa il 2 per cento per il programma 3. Giustizia minorile (stanziamenti definitivi pari a circa 154 milioni).



Gli stanziamenti iniziali di competenza per la Missione Giustizia sono passati da 7.308,2 milioni del 2009 a 7.273,3 milioni del 2010[92]. La riduzione ha interessato in particolare il programma "Giustizia civile e penale"[93]. Ancora più rilevante è la riduzione verificabile sugli stanziamenti definitivi (8.612,5 milioni nel 2009; 7.571,5 milioni nel 2010), ma come già chiarito, sul valore degli stanziamenti definitivi totali della missione nel 2009 hanno inciso le variazioni intervenute per l'estinzione dei debiti pregressi (per un totale di 640,8 milioni), attinenti alla spesa di competenza di esercizi precedenti.

Dall'analisi degli indicatori emerge una buona capacità di impegno, sia sull'intera massa impegnabile (97,06 per cento) che sugli stanziamenti definitivi di competenza (95,79 per cento). Si sottolinea un miglioramento rispetto al 2009, esercizio in cui detti indicatori sono stati rispettivamente del 93,73 per cento e 92,24 per cento. Dunque per la missione giustizia le numerose variazioni intervenute in corso di esercizio non hanno inciso negativamente sulla capacità di trasformazione in impegno delle somme disponibili. Fa eccezione il programma edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile (i rispettivi indicatori corrispondono a : 67,95 per cento e 65,69 per cento). Anche le economie si riducono del 48,1 per cento rispetto all'esercizio precedente, passando da 583,89 milioni a 302,8 milioni.

Meno positivi gli indicatori relativi alla capacità di pagamento, ma comunque in crescita rispetto al 2009. Se il rapporto fra gli stanziamenti definitivi di cassa e la massa spendibile è pari al 91,1 per cento, il livello di utilizzo della stessa, dato dal rapporto tra pagamenti totali e

[92] Sono stati ulteriormente ridotti a 7.064 milioni nel 2011.

[93] Stanziamenti di competenza:

(migliaia di euro)

Programma	Stanziamento iniziale		Stanziamento definito	
	2009	2010	2009	2010
Amministrazione penitenziaria	2.552.092,27	2.679.584,22	2.845.920,06	2.784.130,21
Giustizia civile e penale	4.484.034,12	4.295.037,78	5.405.894,77	4.451.666,57
Giustizia minorile	127.795,39	133.889,10	158.272,24	153.998,25
Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	144.290,19	164.846,82	202.442,52	181.722,79
Totale	**7.308.211,97**	**7.273.357,92**	**8.612..529,59**	**7.571.517,82**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

massa spendibile è pari solo all'87,5 per cento[94]. Leggermente più alto (91,4 per cento) il rapporto fra i pagamenti di competenza sugli stanziamenti definitivi di competenza[95]. Del resto, positivo è anche l'indicatore della velocità di gestione della spesa (95,4 per cento)[96], in crescita rispetto al 2009 (93,3 per cento).

Quanto alla gestione dei residui, va evidenziata una rilevante riduzione dei residui finali rispetto agli iniziali, l'indicatore di accumulazione dei residui nell'anno è infatti pari a -40,51 per cento[97]. Nel 2009 tale indicatore era pari a – 2,48 per cento[98]. Cresce anche la velocità di smaltimento dei residui (65,84 per cento) rispetto al 2009 (52,53 per cento)[99].

Nel raffronto fra i diversi programmi, i valori più bassi riguardano il programma "Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile", sia nella capacità di impegno che di pagamento, e tanto nella gestione di competenza, quanto in quella dei residui. Una situazione da correlare alla specificità del programma[100] ed alla tipologia di spese che ad esso fanno riferimento. Se si ha riguardo al macroaggregato degli investimenti dell'intera missione si osserva come quelli di pertinenza di questo programma costituiscono l'89,52 per cento, diviso fra i diversi Centri di Responsabilità in misura diversa (42,74 per cento al DAP, 49,23 per cento al DOG, 8,03 per cento al DGM). Per i capitoli di parte capitale, le cui spese sono strettamente connesse all'attuazione degli investimenti, la gestione è rallentata già nella fase di impegno delle risorse, in ragione della pressione degli oneri correnti, ma anche a causa dei tempi richiesti dagli *iter* procedurali connessi all'attività contrattuale[101].

6.1. Giustizia civile e penale

Il programma in esame si compone di varie attività strumentali al funzionamento della giustizia civile e penale, in particolare attinenti all'organizzazione ed al funzionamento dei relativi servizi, nonché alla gestione delle spese di giustizia[102].

---

[94] Si rileva comunque un miglioramento dello stesso indicatore rispetto a quello rilevato nell'esercizio 2009 per l'intera missione (81,93 per cento). Si segnala, tuttavia, il 35,26 per cento per il programma edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile.

[95] Più alto anche del medesimo indicatore rilevato nel 2009 (86,11 per cento).

[96] Tuttavia per il programma edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile è 57,29 per cento.

[97] I residui di stanziamento incidono in misura ridotta sui residui totali (8,28 per cento), fatta eccezione per il programma edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile (18,53 per cento).

[98] Su tale dato ha inciso anche, per il 2009, l'assegnazione quasi a fine esercizio delle assegnazioni per l'estinzione di debiti pregressi, cui si è fatto cenno.

[99] Si sottolineano, in ogni caso, come critici, il 37,21 per cento per il programma giustizia minorile e il 34,15 per cento per il programma edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile. Rinviando per quest'ultimo programma a quanto di seguito specificato, quanto alla giustizia minorile, l'Amministrazione competente ha evidenziato come per determinati capitoli risulti impossibile completare il pagamento nei termini previsti, con costante formazione di residui a loro volta smaltiti lentamente, a causa delle scarse disponibilità della cassa (su tale programma l'assestamento di bilancio ha riguardato solo alcune integrazioni di cassa per un ammontare complessivo di 1.161.882 euro).

[100] Rientrano nel programma 4 della missione giustizia: le attività di programmazione tecnica ed economica, controllo e verifica in materia di edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile; il sostegno per infrastrutture giudiziarie e penitenziarie; gli interventi finanziari per l'edilizia giudiziaria comunale e demaniale; le infrastrutture per gli uffici giudiziari minorili. Quanto all'edilizia penitenziaria, va precisato che si riconducono a questo programma di competenza del Ministero della giustizia, gli interventi di manutenzione e ristrutturazione degli istituti penitenziari esistenti, inclusa la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi, mentre la realizzazione di nuovi istituti è di pertinenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con fondi stanziati sul bilancio dello stesso Dicastero (si rinvia al par. 6.2. per alcune considerazioni sul "Piano carceri").

[101] Segue pertanto, anche una maggiore formazione di residui passivi perenti, quale effetto delle nuove previsioni che hanno ridotto i tempi della perenzione.

[102] Nel dettaglio: "attività di cooperazione giudiziaria; Gestione delle attività inerenti alle prove concorsuali; Gestione degli adempimenti connessi alle consultazioni elettorali; attività di verbalizzazione degli atti giudiziari; Gestione delle spese di giustizia; Contenzioso relativo ai diritti umani in materia civile e penale; Organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale; Studio e proposta di interventi normativi in materia giudiziaria; attività inerenti alle notifiche, alle esecuzioni e ai protesti in materia giudiziaria; attività di indagine sulle problematiche penitenziarie; Rapporti con Unione europea, Organizzazioni delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione; Studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico".

La realizzazione di questo programma, che assorbe la percentuale maggiore di risorse (il 58,79 per cento degli stanziamenti definitivi dell'intera missione) è affidata a due Centri di Responsabilità (DOG e DAG)[103]. L'83,94 per cento degli stanziamenti definitivi è di competenza del DOG (3.736,69 milioni). Al DAG ne sono stati assegnati 714,97 milioni corrispondenti al 16,06 per cento. In coerenza con i contenuti del programma, circa il 76,31 per cento degli stanziamenti definitivi è destinato alle spese di funzionamento, quasi interamente di competenza del DOG. Gli stanziamenti definitivi per interventi (22,17 per cento) sono invece in massima parte assegnati al DAG (67,87 per cento). Assai ridotti gli stanziamenti per investimenti, pari a 1,52 per cento, prevalentemente di competenza del DOG (99,67 per cento).

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari non ha evidenziato particolari criticità per questo programma, rilevandosi una buona velocità di gestione della spesa (94,49 per cento) e di smaltimento residui (87,26 per cento), indicatori entrambi in crescita rispetto al 2009[104]. Le rilevanti variazioni intervenute in corso di esercizio, dovute alla necessità di sopperire alle carenze rilevatesi nelle dotazioni iniziali di molti capitoli di spesa, non hanno inciso dunque sulla capacità di impegno e di spesa, come si era rilevato nel 2009[105].

Vanno in ogni caso evidenziate le difficoltà gestionali del programma in esame, in parte imputabili alle insufficienze registrate negli stanziamenti, nel 2010 come negli esercizi precedenti, e causa del formarsi delle ennesime situazioni debitorie. I dati consolidatisi per il 2009 hanno evidenziato situazioni debitorie relative quasi interamente alle spese di giustizia (cap. 1360 e cap. 1363, istituito per le spese per intercettazioni, vedi *infra*) e alle spese di funzionamento (cap. 1451 e cap. 1501). Del resto, fatta salva la possibilità di individuare per alcune voci prassi virtuose (vedi *infra*), non solo le spese di giustizia, ma anche la maggior parte delle spese di funzionamento, per quanto riconducibili in base alle categorie economiche ai consumi intermedi, risultano per lo più incomprimibili da parte dell'Amministrazione, perchè necessarie all'espletamento del servizio. Segue un approfondimento su tali spese e sui rimedi messi in campo.

6.1.1. Spese di giustizia

Le spese di giustizia includono voci fra loro eterogenee (quali le spese per intercettazioni relative ad indagini in corso, le spese anticipate dallo Stato per lo svolgimento dei giudizi penali, le indennità corrisposte ai magistrati onorari), che si caratterizzano per afferire direttamente allo svolgimento della funzione giustizia[106]. Si tratta, dunque, di spese rispetto alle quali permane una scarsa capacità di controllo, attesa la separazione tra chi liquida le spese e chi gestisce i fondi a disposizione per le stesse[107]. Pertanto la riduzione negli anni degli stanziamenti ha comportato una crescita esponenziale delle posizioni debitorie[108].

---

[103] In merito alle problematiche connesse alla mancata concentrazione del programma presso un unico C.d.R. si rinvia al par. 4.

[104] Nel 2009 la velocità di gestione della spesa è stata del 92,21 per cento, quella di smaltimento dei residui del 64,54 per cento. E' migliorata anche la capacità di impegno (Impegni totali/Massa impegnabile): 94,1 per cento nel 2009; 98,14 per cento nel 2010; così come la capacità di spesa (Pagamenti totali/Massa spendibile) che era risultata particolarmente critica nel 2009 (81,93 per cento nel 2009; 90,11 per cento nel 2010).

[105] Nel 2009, in realtà, le difficoltà nell'utilizzare per tempo somme assegnante durante l'esercizio avevano riguardato in particolare le variazioni intervenute per l'estinzione dei debiti pregressi che avevano interessato in misura maggiore i capitoli di questo programma ed in particolare il capitolo 1360, relativo alle spese di giustizia, ed il capitolo 1451, relativo alle spese di acquisto di beni e servizi.

[106] In base al monitoraggio effettuato dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia, le spese di giustizia previste dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (ed annotate sui registri istituzionali che gli uffici giudiziari hanno l'obbligo di tenere in base allo svolgimento della relativa funzione di giustizia), nell'anno 2009 si sono concentrate in 4 voci così ripartite: 36 per cento per intercettazioni; 19 per cento per onorari ai difensori; 15 per cento per gli ausiliari del magistrato; 13 per cento per le indennità dovute al giudice di pace.

[107] Per spese quali le consulenze e le intercettazioni, se spetta ai magistrati decidere e liquidare le spese, i fondi con i quali le spese sono pagate sono gestiti da funzionari delegati, spesso competenti per un intero circondario o comunque più procure o tribunali.

[108] Si ricorda che il DL n. 223 del 4 luglio 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, contestualmente alla riforma del sistema di pagamento delle spese di giustizia, prevedeva che lo stanziamento relativo a dette spese fosse ridotto di

I capitoli interessati sono il 1360, il 1362[109] ed il 1363. Quest'ultimo è stato istituito con la legge di approvazione del bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2010, per le spese, prima incluse nel capitolo 1360, relative alle intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali, ivi comprese quelle inerenti al noleggio degli apparati di intercettazione. Ciò in ragione della particolare rilevanza delle spese in parola rispetto al complesso delle spese di giustizia, ed al fine di meglio consentirne il monitoraggio e la razionalizzazione. Nell'analisi delle spese del capitolo 1360, va dunque considerato che, per il 2010, sono al netto delle spese per intercettazioni.

CAP 1360: "Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle sezioni di polizia giudiziaria e diverse - ivi comprese quelle relative alla Direzione Nazionale ed alle direzioni distrettuali antimafia per le attività di cui all'articolo 371 bis del codice di procedura penale, per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Trasferte alla magistratura onoraria. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabile con le spese di giustizia".

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Pagato totale	Residui totali
2006	684.800,70	684.800,70	531.202,16	344.705,85
2007	584.633,12	589.633,12	729.281,92	131.557,66
2008	484.800,70	508.500,70	551.201,42	8.994,20
2009	474.000,00	949.298,33	842.056,99	115.975,74
2010	328.332,48	339.364,84	433.286,64	22.008,05

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

CAP 1363: "Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni"

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Pagato totale	Residui totali
2010	179.801,12	179.801,12	179.594,47	206,65

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Con riferimento alle spese di cui al capitolo 1360, si evidenzia in primo luogo la riduzione, negli anni, tanto degli stanziamenti iniziali, quanto di quelli definitivi[110]. Si evidenzia inoltre la differenza, in ciascun esercizio, fra gli stanziamenti definitivi e le dotazioni iniziali, determinata dalle variazioni resesi necessarie per sopperire alle carenze rilevate. Si sono in ogni caso formate rilevanti posizioni debitorie, per il cui esercizio gli uffici giudiziari sostengono spese aventi natura obbligatoria, anche se non trovano corrispondente copertura negli ordinari stanziamenti di bilancio. Nel 2010, in particolare, a fronte di uno stanziamento definitivo di

50 milioni per l'anno 2006, di 100 milioni per il 2007 e di 200 milioni a decorrere dal 2008. Si rinvia alla relazione del precedente anno per le modifiche intervenute sul sistema di erogazione delle spese di giustizia, originariamente previsto dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, e radicalmente modificato dall'articolo 21 del DL n. 233 del 2006. In quella sede si è evidenziato come la riforma non abbia inciso in modo sostanziale sulle criticità connesse alla gestione di tali spese ed in particolare sulla formazione di situazioni debitorie.

[109] La spesa per la magistratura onoraria (cap. 1362) è di circa 151 milioni, di poco superiore agli stanziamenti definitivi del capitolo, ed in diminuzione rispetto a quella registrata nel 2009 (circa 153 milioni) - dati riferiti dall'Amministrazione (DAG). Pertanto non si prevedono particolari situazioni debitorie su questo capitolo.

[110] Fa eccezione il 2009, esercizio nel quale a determinare l'importo degli stanziamenti definitivi, come già rilevato, hanno contribuito in buona parte le variazioni intervenute per estinguere i debiti pregressi. In particolare, per i debiti certificati al 31 dicembre 2007 e al 31 dicembre 2008, si è provveduto ad assegnare, nel 2009, complessivi 350 milioni sul capitolo 1360 e complessivi 16,5 milioni sul capitolo 1362.

339,4 milioni è stata sostenuta una spesa di circa 440 milioni[111]. Pertanto, dalla gestione finanziaria del 2010, risulta un debito di circa 100 milioni per le sole spese di giustizia incluse nel cap. 1360 (dunque al netto delle spese per intercettazioni), che va a sommarsi al debito di altrettanti 100 milioni emerso dalla gestione finanziaria dell'esercizio precedente, per le stesse voci di spesa. E' evidente che queste posizioni debitorie potranno essere fronteggiate soltanto con stanziamenti straordinari[112].

Tutte le voci delle spese di giustizia incluse nel capitolo 1360 rappresentano, complessivamente, circa il 63 per cento della spesa sostenuta dagli uffici giudiziari per lo svolgimento delle attività processuali, il 37 per cento è invece rappresentato dalle spese per intercettazioni (incidenti sul capitolo 1363, di nuova istituzione), che rappresentano la maggior voce di spesa sostenuta dall'erario per le spese di giustizia, nonché, anche nel 2010, quella che, da sola, ha determinato il sorgere della posizione debitoria più consistente: a fronte di stanziamenti definitivi pari a circa 180 milioni, si è sostenuta una spesa di circa 270 milioni. Sulla base dei provvedimenti di liquidazione emessi dal magistrato istruttore ai sensi del d.P.R. n. 115 del 2002 è emerso, dunque, un debito per spese di intercettazioni di circa 90 milioni che va a sommarsi a quello di 75 milioni del 2009. I dati di spesa riferiti dall'Amministrazione (DAG) per gli ultimi due esercizi evidenziano, dunque, una spesa annua per intercettazioni pari a circa 270 milioni che, sommata alle altre spese di giustizia, porta la spesa per ciascuno degli ultimi due esercizi ad un valore superiore a 700 milioni. Tuttavia, se si analizzano più nel dettaglio questi dati, si evidenzia che, a fronte della riduzione nel corso degli anni degli stanziamenti per le intercettazioni e per le spese di giustizia in generale, queste ultime non solo non si riducono, ma tendono a crescere. Si riportano di seguito i dati forniti dalla Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia, relativamente alle spese liquidate dagli uffici giudiziari, ai sensi del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, ed annotate sui registri istituzionali, relative al triennio 2007-2009[113].

---

[111] Dato quest'ultimo riferito dall'Amministrazione (DAG). Fra le voci di spesa che compongono quelle di cui al cap.1360, le più rilevanti attengono agli onorari dei difensori per la difesa di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato (circa 150 milioni) e dalle spese per ausiliari del magistrato (consulenti, perito, interpreti, ecc), ammontanti anch'esse a circa 150 milioni.

[112] Nel 2010 si è completata la gestione delle risorse stanziate (in prossimità della chiusura dell'esercizio 2009) per l'estinzione dei debiti maturati al 31 dicembre 2008, per i quali, nel 2009, è stato istituito il piano gestionale 4 del capitolo 1360.

[113] I dati sono tratti dalla relazione del Ministro della giustizia al Parlamento, anno 2010. La Direzione citata utilizza, quali fonti, i registri istituzionali che gli uffici giudiziari hanno l'obbligo di tenere in base allo svolgimento della relativa funzione. I dati considerati nella tabella sono quelli relativi al Modello 1/A/SG e rappresentano gli importi liquidati per le spese a carico dell'erario, dunque forniscono una misura statistica delle spese in termini di cassa. Si precisa che i dati riportati sono stati trasmessi, fino al 20 novembre 2010, dalla quasi totalità degli uffici giudiziari; ai fini della comparabilità fra gli anni, la parte mancante è stata stimata dalla stessa Direzione sulla base del peso e del *trend* storico.

SPESE LIQUIDATE DAGLI UFFICI GIUDIZIARI CLASSIFICATE PER TIPOLOGIA DI SPESA
DATO NAZIONALE - TRIENNIO 2007-2009

(migliaia di euro)

Voci di spesa	2007	2008	2009
SPESE	**312.552,81**	**302.936,08**	**328.478,88**
Viaggio	6.887,33	6.976,82	7.100,56
Sostenute per lo svolgimento dell'incarico	18.310,71	21.378,22	18.391,01
Spese per intercettazioni	252.125,02	244.690,72	268.552,12
Altre spese straordinarie nel processo penale	21.973,86	16.048,06	22.178,44
Postali e telegrafiche	856,25	678,83	639,22
Demolizione/riduzione opere - compimento/distruzione opere	38,83	282,76	115,85
Custodia	4.500,98	4.370,50	5.387,30
Stampa	3.432,17	4.995,74	2.799,55
Altre spese	4.427,65	3.514,43	3.314,82
INDENNITÀ	**150.237,29**	**160.844,07**	**165.063,02**
Trasferta	3.034,06	3.198,42	2.365,08
Custodia	23.562,29	25.972,49	24.615,83
Spettanti a magistrati onorari ed esperti	112.711,28	120.818,24	127.428,30
di cui: *spettanti al Giudice di pace*	*79.857,61*	*86.233,47*	*94.606,14*
spettanti ai Giudici Onorari Aggregati (GOA)	*2.009,97*	*1.064,11*	*705,66*
spettanti ai Giudici Onorari di Tribunale (GOT)	*14.466,08*	*15.367,60*	*14.184,04*
spettanti ai vice procuratori onorari (VPO)	*16.377,63*	*18.153,06*	*17.932,45*
Spettanti ad esperti sezioni: Corte Appello Minori, Tribunale minori, Trib sorveglianza	5.710,53	6.010,33	6.103,85
Spettanti a giudici popolari	3.453,37	3.167,34	2.809,45
Altre indennità	1.765,76	1.677,25	1.740,52
ONORARI	**256.438,45**	**265.552,29**	**257.630,69**
agli investigatori privati	1,59	10,07	240,32
agli ausiliari del magistrato	119.849,67	119.357,07	109.685,61
ai consulenti tecnici di parte	7.491,42	7.578,92	4.478,39
ai difensori	129.095,77	138.606,23	143.226,37
ALTRE VOCI	**2.810,85**	**3.091,46**	**2.658,14**
TOTALI VOCI DI SPESA	**722.039,40**	**732.423,91**	**753.830,73**
di cui: *oneri previdenziali*	*4.868,90*	*5.170,08*	*4.879,95*
IVA	*83.587,14*	*84.865,38*	*87.880,31*

Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale di Statistica

Rispetto alle dimensioni del problema, non può non osservarsi che, se rispetto a determinate voci di spesa, quali quella relativa al patrocinio a spese dello Stato, eventuali risparmi possono dipendere solo da misure di tipo ordinamentale incidenti sugli istituti a garanzia del procedimento giurisdizionale e dell'esercizio dell'azione penale, per altre non è esclusa la possibilità di introdurre prassi virtuose da ricondurre anche alle responsabilità dei capi degli uffici giudiziari. Proprio con riguardo alle intercettazioni, si rileva come un'importante criticità sia costituita dalla presenza di pagamenti diversificati per le stesse prestazioni. In particolare nel settore del noleggio degli apparati manca un tariffario unico valido su tutto il territorio nazionale. Un'iniziativa in tal senso sarebbe pertanto auspicabile. L'Unità di monitoraggio appositamente istituita dal Ministro della giustizia nel dicembre del 2008, attraverso l'opera di supporto e consulenza svolto in favore delle singole procure, avrebbe determinato una diffusa rinegoziazione dei prezzi unitari ed un risparmio stimato, l'anno scorso, dalla stessa Amministrazione, tra il 25 ed il 30 per cento dei costi unitari stessi[114]. I dati sopra riportati evidenziano tuttavia l'incremento, almeno nel 2009, delle spese per intercettazioni,

[114] Si rinvia a quanto riportato al riguardo, più in dettaglio, nella relazione dello scorso anno.

nonostante una complessiva riduzione dei bersagli intercettati[115]. Al riguardo, l'Amministrazione, da un lato evidenzia il maggiore ricorso a intercettazioni ambientali più costose, dall'altro sottolinea come i tempi procedurali di liquidazione delle spese di giustizia rendano non univoca l'attribuzione delle stesse all'anno di pertinenza. Dette spese vengono infatti rilevate sulla base dei provvedimenti di liquidazione emessi dal magistrato ai sensi del d.P.R. n. 115 del 2002, e possono riguardare anche attività realizzate in esercizi precedenti[116]. Dall'esercizio 2009, l'Amministrazione ha emanato diverse circolari volte a velocizzare le procedure di liquidazione, per far fronte in particolare ai solleciti di pagamento pervenuti dalle società di noleggio degli apparati per le intercettazioni. La stessa Amministrazione pertanto ritiene che la spesa rilevata nell'ultimo biennio possa aver risentito della velocizzazione dell'attività di liquidazione, facendo concentrare in tale periodo le spese pregresse. Tale ipotesi, a parità di condizioni, dovrebbe essere confermata da una riduzione delle spese in argomento negli esercizi successivi.

Una riduzione delle spese per le intercettazioni dovrebbe inoltre derivare dall'applicazione dell'art. 2, comma 211, della legge finanziaria per il 2010, che, modificando l'art. 96, comma 4, del d.lgs. n. 259 del 2003 (codice delle comunicazioni elettroniche) ha previsto, a partire dal 2010 sino all'emanazione del decreto previsto dallo stesso art. 96, il rilascio gratuito di informazioni relative al traffico telefonico. Il risparmio atteso è stato quantificato in 10 milioni. Nel 2010 la norma ha avuto effetti parziali, essendosi pagate prestazioni fornite negli anni precedenti, per le quali non era prevista la gratuità del servizio[117].

Infine, va ricordato come un importante ausilio per fronteggiare la carenza di risorse per le spese di giustizia, possa derivare da un'efficiente gestione delle somme derivanti dall'esercizio della funzione in parola. Nell'esercizio 2010, all'operatività del Fondo unico di giustizia (FUG), le cui quote sono in parte da destinarsi al potenziamento dei servizi istituzionali del Ministero della giustizia[118], ha fatto seguito la stipula, sia pure tardiva rispetto ai termini di legge, della convezione per la gestione dei crediti relativi alle spese di giustizia e delle pene pecuniarie. Detta convenzione ha dato attuazione alla normativa che ha previsto l'affidamento della gestione a Equitalia Giustizia S.p.A. e che ha lo scopo di conseguire una maggiore rapidità ed efficienza nell'acquisizione dei dati dei debitori e nella quantificazione dei crediti (cfr. art. 1, commi 367 e ss. delle legge finanziaria per il 2008).

6.1.2. Spese di funzionamento

Nel 2010 si sono riprodotte, anche con maggiore gravità, le difficoltà, già evidenziate nei precedenti esercizi, a reperire le risorse finanziarie per far fronte alle spese necessarie per garantire il funzionamento dei servizi. Le maggiori difficoltà di gestione hanno riguardato il capitolo 1451 relativo a spese per acquisto di beni e servizi, su cui, fra l'altro hanno maggiormente inciso le riduzioni operate sugli stanziamenti[119]. E' un capitolo "promiscuo"[120], in cui confluiscono piani gestionali eterogenei fra loro, che in molti casi hanno dovuto essere integrati, già da inizio anno, con le risorse provenienti dal "fondo di riserva per le spese impreviste", nonché dal fondo alimentato dal gettito del "contributo unificato" (riassegnazione in bilancio di entrate), per assicurare la copertura degli impegni contrattuali assunti.

---

[115] Sempre nella relazione del Ministro della giustizia al Parlamento, anno 2010, si evidenzia una riduzione del totale dei bersagli intercettati: 137.086 nel 2008; 132.040 nel 2009. Aumentano tuttavia le intercettazioni ambientali, probabilmente ritenute più efficaci, ma anche più costose: 10.894 nel 2008; 11.131 nel 2009.

[116] L'attività di liquidazione delle spese è fra l'altro fortemente rallentata, alla stregua delle altre attività processuali, dalle forti carenze di personale.

[117] Le spese per intercettazioni e più in generale le spese di giustizia potrebbero trarre beneficio da altre iniziative intraprese per la razionalizzazione della spesa, quali la previsione di obblighi formativi per i magistrati che aspirano al conferimento di incarichi direttivi (cfr. DL 29 dicembre 2009, n. 193 "Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario", convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24).

[118] Si rinvia al capitolo "Giustizia", par. 5.5 della relazione dello scorso anno per un approfondimento sul FUG.

[119] Vedi par. 5.2.

[120] Vedi par. 5.3.

CAP 1451: "Spese per acquisto di beni e servizi"

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Pagato totale	Residui totali
2010	106.559,43	147.065,12	138.362,64	63.310,07

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Se carenze si sono rilevate un po' su tutte le voci di spesa facenti capo a detto capitolo, le maggiori difficoltà hanno riguardato: le spese per fotoriproduzione e per spese di ufficio (capp.1451/21 e 1451/22); le spese di funzionamento relative a canoni, utenze, spese postali, tassa per la rimozione dei rifiuti solidi urbani, spese per la manutenzione, noleggio e trasporto di impianti ed attrezzature degli uffici giudiziari (capp. 1451/13; 1451/14; 1451/18; 1451/19). Su tali capitoli si sono formate nuove situazioni debitorie. Le stesse difficoltà gestionali si prevede saranno rilevate anche nell'esercizio in corso, considerata l'ulteriore riduzione operata sugli stanziamenti iniziali del capitolo, pari a 89,68 milioni. Trattasi, infatti, di spese per lo più incomprimibili da parte dell'Amministrazione, in quanto funzionali all'espletamento della funzione giustizia. Diventa tuttavia di particolare pregnanza ogni iniziativa volta ad ottimizzare la gestione delle scarse risorse finanziarie disponibili, ed in particolare il monitoraggio sull'andamento delle spese degli uffici giudiziari su tutto il territorio nazionale[121].

Si segnalano anche difficoltà nella gestione delle spese di funzionamento degli esami di avvocato e di avvocato cassazionista, revisore contabile e per il concorso per notaio. L'incremento dei costi provocato, in particolare, dalle modifiche apportate alle modalità di svolgimento dell'esame di abilitazione alla professione forense[122], unitamente alla progressiva riduzione delle somme destinate al capitolo su cui gravano dette spese (cap. 1250/10), ha comportato il prodursi di una rilevante situazione debitoria, calcolata dall'Amministrazione per un importo pari, nel 2010, a circa 3,5 milioni.

Infine occorre focalizzare l'attenzione sulle spese riguardanti l'informatica, settore sul quale si sono riscontrate rilevanti criticità gestionali, che hanno messo a rischio i servizi di assistenza all'inizio dell'esercizio in corso. La difficoltà è stata imputata alla costante contrazione delle risorse finanziarie stanziate, riscontrabile nei dati riportati nella tabella che segue relativa al capitolo 1501 (spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo) che assorbe la quota principale della gestione corrente dei sistemi informativi[123]. Nel 2011 gli stanziamenti iniziali si sono ancor più ridotti passando da 38, 8 milioni del 2010 a 27,7 milioni nel 2011.

CAP 1501: "spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo, nonché funzionamento e manutenzione delle attrezzature per la microfilmatura di atti"

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Pagato totale	Residui totali
2008	49.369,20	85.375,65	76.691,65	32.217,11
2009	34.326,66	76.634,54	77.585,73	29.944,03
2010	38.776,22	47.305,14	39.777,98	35.823,77

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

[121] La direttiva per il 2009 aveva previsto un apposito PEA, realizzato in quell'esercizio solo per l'85 per cento. Stesse finalità, nella direttiva per il 2010, ha avuto il PEA 46.

[122] Ci si riferisce alle novità introdotte con il DL 21 maggio 2003, n. 12, convertito in legge 18 luglio 2003, n. 180, che, aumentando il numero delle commissioni di esame ha, di fatto, raddoppiato il numero dei commissari.

[123] Sul capitolo 1501 sono stati movimentati 3 piani gestionali, il numero 1 che assorbe la quasi totalità delle risorse, ed i nn. 6 e 7 sui quali c'è stata solo una gestione di cassa sulle somme stanziate nel 2009 per somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi, e non pagate nello stesso anno. I residui totali iniziali di questi due piani di gestione pari complessivamente a poco più di 12.000 euro sono stati pagati quasi totalmente (sono residuati al 2010, circa 3.300 euro).

Al fine di assicurare l'immediata ripresa del servizio per il primo semestre del 2011, sono state recuperate con urgenza risorse pari a circa 5 milioni, attraverso variazioni operate su diversi capitoli per consumi intermedi[124]. L'Amministrazione ha dichiarato che le variazioni intervenute non hanno determinato immediate ricadute negative sulla funzionalità degli uffici giudiziari, e che gli stanziamenti dei capitoli relativi alle spese di funzionamento degli uffici saranno integrati, in corso d'anno, con riassegnazioni in bilancio riguardanti la Giustizia. Al riguardo non può tuttavia non sottolinearsi come dette variazioni abbiano ridotto anche stanziamenti di capitoli già in sofferenza, sui quali si sono formate rilevanti posizioni debitorie nel 2010 e altre se ne prevedono per il 2011, attesa la riduzione già operata sugli stanziamenti iniziali (cap. 1451/14 – spese per acquisto di cancelleria; cap.1451/21 - spese per fotoriproduzione; cap. 1451/22 - spese di ufficio). In ogni caso, va riposta particolare attenzione sulla sostenibilità della gestione, nel corrente esercizio, dei sistemi informativi. Infatti le dotazioni di bilancio iniziali sul capitolo 1501, e su tutti gli altri capitolo interessati (1151, 1350, 1751, 2121), non sarebbero sufficienti a coprire il fabbisogno di risorse occorrenti per il 2011, che è stato quantificato in 67,9 milioni (di cui 48,9 per la copertura dei contratti pluriennali stipulati prima del 2011, e 19 milioni per coprire le necessità determinate dai contratti in scadenza nell'anno)[125]. Dunque le ulteriori risorse minime occorrenti, al netto delle variazioni già avvenute, sarebbero pari a 33 milioni. L'Amministrazione ha precisato di poter contare, per il 2011, su un afflusso di risorse dal Fondo Unico di Giustizia per circa 78 milioni[126].

Va ancora rilevato come, da un'analisi dettagliata sui flussi finanziari relativi al capitolo 1501, effettuata per il tramite di indicatori finanziari, siano emerse criticità anche nella gestione, nel 2010, delle ridotte risorse stanziate, che inducono a raccomandare, per gli esercizi futuri una maggiore attenzione per tale spesa. Se la capacità di impegno si è rilevata buona, è risultata invece bassa la capacità di spesa (l'indicatore pagamenti totali/massa spendibile è stato pari a 51,49 per cento, quando l'indicatore dell'intero programma è stato pari a 90,11 per cento)[127]. La velocità di gestione della spesa, ovvero la percentuale dei pagamenti in conto competenza sugli impegni in conto competenza è risultata conseguentemente bassissima (35,96 per cento, a fronte di un valore del 94,49 per cento, riscontrato sulla spesa dell'intero programma). Anche la velocità di smaltimento dei residui, ovvero la percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali (76,21 per cento), è risultata comunque più bassa di quella dell'intero programma (87,26 per cento). Inoltre il rapporto residui finali/residui iniziali, pari a 19,64 per cento, indica un incremento dei residui, quando, come sopra rilevato, nell'intera missione, e in particolare nel programma giustizia civile e penale, gli stessi complessivamente si sono ridotti[128]. I residui finali totali sono stati pari a 35,8 milioni, mentre le economie in conto residui sono risultate pari a 1,5 milioni.

---

[124] In particolare, 1,1 milioni dal capitolo fondo 1515 per consumi intermedi; 1 milione dal capitolo 1451/6 trasferimenti d'ufficio di personale; 400.000 euro dal capitolo 1451/8 spese per formazione del personale; 1 milione dal capitolo 1451/14 spese per acquisto di cancelleria; 500.000 euro dal capitolo 1451/21 spese per rilascio documenti; 500.000 euro dal capitolo 1451/22 spese d'ufficio; 459.380 euro dal capitolo 1451/27 rimborsi per personale comandato.

[125] Dati forniti dall'Amministrazione (DOG).

[126] Oltre all'assegnazione di 5 milioni sopra richiamata, si è già rilevata sul capitolo 1451/1, ad aprile del 2011, un'ulteriore assegnazione di circa 6 milioni.

[127] Già l'indicatore di provvista della cassa ovvero autorizzazioni di Cassa/Massa Spendibile è stato basso (66,06 per cento, a fronte di un indicatore pari al 93,19 per cento rilevato per l'intero programma).

[128] Il capitolo 1501 è stato oggetto di diverse variazioni (tagli e assegnazioni) in corso di esercizio che hanno portato complessivamente ad un incremento delle dotazioni iniziali per circa 8,5 milioni, derivanti per lo più da riassegnazioni dal fondo unico di giustizia e da riassegnazioni dal contributo unificato. Vista la ridotta incidenza di tali importi sui totali, le rilevate criticità possono solo in minima parte ricondursi ad eventuali riassegnazioni avvenute a fine esercizio.

6.1.3. Misure di razionalizzazione della spesa. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche

Si è visto come la realizzazione del programma in esame si è dovuta confrontare con una carenza di risorse aggravata dalla riduzione nel tempo degli stanziamenti, circostanza comune alle altre amministrazioni statali, ma che acquista risvolti peculiari per l'amministrazione della giustizia, in considerazione della tendenziale incomprimibilità delle spese. Non mancano tuttavia spazi per l'introduzione, da parte della stessa Amministrazione, di misure di razionalizzazione[129], quali quelle dirette ad estendere l'informatizzazione nelle attività inerenti alla funzione giustizia. Particolare attenzione merita al riguardo l'attività posta in essere per il consolidamento del Processo Civile Telematico (PCT), tesa ad ammodernare il sistema giustizia, perseguendo contestualmente obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di accelerazione dei tempi del processo. Il PCT è il progetto del Ministero della giustizia diretto alla realizzazione di un sistema informativo nel settore civile, con l'obiettivo di automatizzare i flussi informativi e documentali tra le parti, il giudice e la cancelleria[130]. Nel corso del 2010 il PCT ha esteso il proprio ambito di applicazione in tutte le sue forme di realizzazione[131]. Rilevando quanto già riferito dal Ministro nella relazione al Parlamento sulla giustizia per l'esercizio 2010, si sottolinea come sia attivo con valore legale per i decreti ingiuntivi in 25 tribunali, in 12 per le esecuzioni, in 8 per il settore fallimentare ed in 5 anche per i pagamenti elettronici (servizio che consente di pagare con moneta elettronica il contributo unificato e tutti i diritti previsti). Parimenti maggiore diffusione hanno avuto i sistemi *web* di gestione dei registri informatici per la cognizione ordinaria per le esecuzioni[132]. Sono stati inoltre attivati punti di accesso per la consultazione via Internet di dati e documenti processuali, in 157 tribunali su 165, e mentre in 151 uffici sono possibili le consultazioni da remoto dei registri della cognizione, in 81 sono consultabili anche quelli delle procedure esecutive[133]. Si segnala ancora l'incremento, nel 2010, delle comunicazioni telematiche introdotte con l'articolo 5 del DL n. 112 del 2008, passate dalle oltre 100.000 del 2009 a quasi 500.000 comunicazioni inviate nello scorso anno.

Nel settore penale si evidenzia lo sviluppo e la diffusione di tre importanti strumenti: il calendario delle procure (lo strumento "Calendar",); il SIDIP, ovvero il sistema informativo dibattimentale penale; il *package* procura (un sistema di applicazioni informatiche per gestire elettronicamente i flussi informativi in entrata e in uscita dalla procure, al fine di creare il fascicolo elettronico). Inoltre, sempre nel 2010, è stato potenziato il servizio di documentazione degli atti processuali penali mediante un apposito portale *web* che rende possibile scaricare le trascrizioni delle udienze penali[134], così come si è rafforzato il servizio di multivideoconferenza, per consentire la partecipazione a distanza ai processi penali per i detenuti più pericolosi e per i collaboranti e testimoni protetti.

Si segnalano infine le ulteriori norme introdotte in sede di conversione del DL 29 dicembre 2009, n. 193, con la legge 22 febbraio 2010, n. 24, in tema di informatizzazione delle procedure esecutive, nonché il Decreto del Ministro della giustizia del 21 febbraio 2011 recante

---

[129] Si rinvia alla relazione dello scorso anno per l'analisi di alcune iniziative intraprese negli ultimi anni per ridurre i costi dei servizi attraverso un maggiore controllo sulle procedure contrattuali.

[130] In particolare con il PCT si realizza: la consultazione a distanza dei registri di cancelleria e dei documenti; la trasmissione telematica e l'acquisizione automatica di atti da parte di avvocati ed ausiliari del giudice nel registro e nel fascicolo; l'invio telematico degli avvisi relativi agli atti processuali; la registrazione e trascrizione telematica degli atti giudiziari.

[131] Gli investimenti negli ultimi due anni per il PCT ammontano, stando a quanto riportato dal Ministro nella più volte citata Relazione al Parlamento, ad oltre 15 milioni.

[132] I primi sono stati avviati in 18 distretti di corte d'appello su 26 ed in 127 tribunali su 165; i secondi su tutto il territorio nazionale.

[133] Si precisa che in diversi uffici è stato anche messo a disposizione un servizio di consultazione evoluta, per consentire agli avvocati di consultare il fascicolo digitale appositamente creato, che raccoglie gli atti e i documenti del processo (per il processo di cognizione in 10 corti di appello e in 89 tribunali; per il processo di esecuzione, in 78 tribunali).

[134] Attraverso un ampliamento contrattuale si è consentito anche alle procure l'accesso informatico a tali dati, per evitare alle stesse la richiesta del formato cartaceo dei verbali agli uffici giudicanti, con un risparmio di spesa e dei tempi per il rilascio delle copie.

il regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Si evidenziano, in particolare, le regole per l'adozione della posta elettronica certificata *standard* per tutte le trasmissioni "da" e "per" il dominio "Giustizia".

Il complesso degli sforzi organizzativi e l'impiego di risorse per razionalizzare ed ammodernare il servizio giustizia sotto il profilo tecnologico e digitale dovrebbe essere più che compensato da risparmi di risorse umane e finanziarie, oltre che da un miglioramento dei tempi e della qualità del servizio. In tal senso i risparmi realizzati, ove dette innovazioni sono già da tempo operative[135], consentono di formulare un giudizio previsionale positivo sia sugli attesi risparmi di spesa che sull'efficienza complessiva del sistema[136]. Tuttavia, anche rispetto a tali spese di investimento, che dovrebbero essere incentivate per le ragioni appena esposte, si rilevano ricorrenti difficoltà nel reperimento delle risorse necessarie, nonché nella gestione delle risorse disponibili. Rispetto al 2011, l'Amministrazione competente fa sapere di aver già rilevato per le spese per informatica (parte capitale) una carenza di risorse per 24,5 milioni.

6.1.4. La durata dei processi. La legge Pinto

I tempi "non ragionevoli" dei processi, non solo incidono sul rispetto di un diritto umano fondamentale, quale il diritto alla giustizia, ma costituiscono un rilevante peso sui costi del servizio, non solo per l'incremento dei costi organizzativi legati al fenomeno, ma anche per gli oneri finanziari connessi all'obbligo dello Stato di corrispondere un'equa riparazione a chi subisce la lentezza dei giudizi (legge 24 marzo 2001, n. 89, c.d. legge Pinto).

Nel 2010 si è consolidata l'inversione di tendenza rispetto alla crescita dei ricorsi recanti richiesta di indennizzo, già rilevata lo scorso anno: ne sono stati presentati 8.858, a fronte dei 9.192 del 2009 e degli 11.904 del 2008[137]. Tuttavia i decreti per ritardata giustizia depositati nel 2010 sono stati soltanto 7.231. Salvo rare eccezioni, non viene per lo più rispettato il termine di quattro mesi per la decisione ed il deposito del decreto, con un incremento tanto del contenzioso internazionale, quanto dei costi per l'erario. Si è infatti sviluppato un rilevante contenzioso davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, per l'inefficace funzionamento del rimedio interno, determinato dall'eccessiva durata dei procedimenti, dal tardivo pagamento dell'indennizzo, oltre che dall'insufficiente misura dello stesso rispetto ai parametri della Corte[138]. Quest'ultima ha precisato che il tardivo pagamento dell'indennizzo e la durata irragionevole dello stesso "processo Pinto" innescano un circolo vizioso che ostacola l'effettivo diritto del ricorrente garantito dall'art. 34 della CEDU[139].

Quanto ai tempi, l'Amministrazione si è attivata per investire i Presidenti delle Corti di appello e le Procure generali dell'adozione di tutte le misure organizzative intese a rispettare il termine di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 89 del 2001[140]. Ancora più complessa la questione della carenza di risorse stanziate per il pagamento degli indennizzi. Si tratta di spese che non incidono direttamente sullo stato di previsione del Ministero della giustizia, in quanto il relativo capitolo (cap. 1264 "Somma occorrente per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo") opera come capitolo per memoria incrementato annualmente mediante prelievo dal capitolo 2829 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e

---

[135] Segnala l'Amministrazione che per il solo Tribunale di Milano, in un anno, sono stati risparmiati oltre 2,4 milioni grazie alla riduzione dei costi per le notifiche a mezzo posta.

[136] Si richiamano al riguardo, anche i risultati sui tempi, dati dal rilevamento statistico nazionale, nel settore civile, ove sono stati più incisivi gli interventi in parola (v. par. 3).

[137] Le maggiori domande di indennizzo continuano a riguardare il settore civile, e sono in particolare in materia fallimentare, commerciale, stato e famiglia, esecuzioni civili e opposizione a decreti ingiuntivi.

[138] L'Amministrazione riferisce di 98 sentenze emesse dalla CEDU nel 2010, di cui 45 relative all'eccessiva durata dei procedimenti per il riconoscimento degli indennizzi.

[139] Cfr. sentenza Simaldone c. Italia, ricorso n. 22644/03, del 31 marzo 2009.

[140] Così come sono stati sensibilizzati i Presidenti dei tribunali ordinari ad ottimizzare il controllo sulla durata dei procedimenti di cognizione o di esecuzione, ed in particolare a far sì che l'attività di allegazione documentale del "processo presupposto" non gravi sul singolo giudice, ma sia svolta dal Presidente o da un ufficio di presidenza.

delle finanze ("fondo da ripartire per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo"), sulla base di richiesta avanzata dall'Amministrazione giudiziaria che quantifica il fabbisogno in ragione dei decreti di condanna emessi a proprio carico. Per il 2010 l'assegnazione in termini di competenza e di cassa è stata pari a 16,6 milioni, a fronte di una richiesta di risorse per saldare il debito complessivo gravante sull'erario (dunque quello del 2010 sommato al debito maturato nei precedenti esercizi), pari a 95 milioni. Fra l'altro le somme sono state rese effettivamente disponibili da luglio del 2010, non consentendone il pieno utilizzo. Sono dunque incrementate le azioni esecutive nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze. Gli ultimi dati certificati dall'Amministrazione, nella richiesta di fondi per l'esercizio in corso, riportano un debito complessivo delle Corti di appello, per queste competenze, pari a 187,59 milioni (106 milioni di debiti pregressi, 81,5 maturati solo nel 2010).

Sul tema va segnalato il disegno di legge recante "*disposizioni in materia di spese di giustizia, danno erariale, prescrizione e durata del processo*" (Atto Senato n. 1880-B), ove si prevede l'estinzione dei processi penali in caso di violazione dei termini di "ragionevole durata", con l'obiettivo dichiarato di rendere più certi i presupposti, la procedura e la quantificazione dell'equo indennizzo, nel quadro di un generale contenimento degli effetti, anche economici, derivanti dalla durata dei processi. Al riguardo, ribadendo quanto già rilevato nelle considerazioni di sintesi di questa trattazione, si richiama l'attenzione sulla necessità di non sacrificare un diritto umano fondamentale, quale il diritto alla giustizia, neanche al fine di perseguire obiettivi apprezzabili come il contenimento della spesa pubblica.

Rispetto a questa rilevantissima problematica, ferma la necessità di una generale riflessione, imposta dalla Corte di Strasburgo, sull'adeguatezza dello strumento previsto dalla legge n. 89 del 2001 rispetto alla necessità di garantire effettivamente il diritto alla giustizia, occorre con urgenza un coordinamento strategico volto ad individuare le risorse, gli strumenti e le modalità per pianificare il rientro del debito, anche al fine di evitare nuove condanne in sede europea e dunque l'ulteriore lievitazione della spesa. Ma soprattutto occorre intervenire sulle cause che determinano il sorgere dell'obbligazione e dunque sui tempi del processo, con interventi di sistema, sia sul piano normativo, attraverso interventi deflattivi della domanda di giustizia[141], che organizzativo. In particolare, il consolidamento dell'informatizzazione e delle applicazioni tecnologiche può costituire un importante strumento, non solo per la riduzione dei costi del servizio, ma anche ai fini del miglioramento della qualità dello stesso, e quale incisivo ausilio contro l'anomala durata dei processi.

6.2. Amministrazione penitenziaria

Il programma Amministrazione penitenziaria si compone di varie attività strumentali alla gestione del sistema carcerario, dal trattamento ed assistenza ai detenuti, al coordinamento del personale penitenziario, al funzionamento e sicurezza degli istituti penitenziari[142]. La realizzazione del programma, affidata ad un unico Centro di Responsabilità (DAP), assorbe il 36,8 per cento degli stanziamenti definitivi dell'intera Missione Giustizia.

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari ha confermato, per il 2010, quanto già rilevato con riferimento al precedente esercizio, ovvero una tendenza ad una maggiore efficienza nella gestione, sia in termini di competenza che di cassa, della quota degli stanziamenti di bilancio messi a disposizione degli organi decentrati[143]. Nel 2010 si rileva un

---

[141] Vedi par. 3.1.

[142] Nel dettaglio "coordinamento tecnico operativo del personale penitenziario e dei collaboratori esterni; Assistenza ai detenuti per il reinserimento nel mondo del lavoro e per le misure alternative alla detenzione - Trattamento penitenziario detenuti ed internati - Servizi sanitari penitenziari; Politiche di ordine e di sicurezza per i detenuti negli istituti penitenziari, per i detenuti con misure alternative a detenzione; Funzionamento e sicurezza istituti penitenziari".

[143] Il DAP ha riferito dello svolgimento di una costante attività di monitoraggio sulla gestione finanziaria dei provveditorati regionali, attività svolta, da questi ultimi, anche sulla gestione dei funzionari delegati alla spesa degli

miglioramento, sia pure sensibile di quasi tutti gli indicatori finanziari, a loro volta già migliorati nel 2009 rispetto al precedente esercizio. È cresciuta la velocità di gestione della spesa (98,54 per cento nel 2010; 97,33 per cento nel 2009). E' migliorata la capacità di impegno (impegni totali/massa impegnabile): 98,17 per cento nel 2010; 96,22 per cento nel 2009. Così come la capacità di spesa (pagamenti totali/massa spendibile): 92,91 nel 2010; 91 per cento nel 2009. Si riduce invece la percentuale di pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali (55,21 per cento nel 2010; 68,76 per cento del 2009). L'Amministrazione ha evidenziato come le proposte di variazione in aumento degli stanziamenti definitivi di cassa su una serie di capitoli e piani gestionali, formulate in sede di assestamento del bilancio, siano state recepite nella misura del 40 per cento, incidendo così negativamente sulla capacità di smaltimento dei residui e sulla formazione di ulteriori residui passivi. In ogni caso si registra una forte riduzione dei residui finali totali rispetto agli iniziali (- 56,57 per cento).

Anche nel 2010 la gestione del programma in esame ha dovuto confrontarsi con le forti difficoltà riconducibili alle insufficienze negli stanziamenti. Il lieve incremento delle dotazioni iniziali rispetto al 2009 (da 2.552,1 milioni nel 2009 a 2.679,6 milioni nel 2010), quale effetto della rimodulazione delle previsioni di bilancio per il triennio 2009-2011 (in attuazione dell'art. 60 del DL n. 112 del 2008 convertito in legge n. 133 del 2008), è stato fortemente attenuato dalla riduzione delle risorse apportate, in corso di esercizio, dai fondi da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia e per le sopravvenute esigenze di spesa dei consumi intermedi[144]. Gli stanziamenti definitivi del programma, conseguentemente risultano ridotti nel 2010 rispetto al precedente esercizio (da 2.845,9 milioni a 2.784,1 milioni).

Tutto ciò ha determinato il formarsi dell'ennesima situazione debitoria. Nel 2010 la consistenza delle esposizioni debitorie delle direzioni degli istituti penitenziari e degli altri uffici e servizi dell'Amministrazione penitenziaria è risultata pari a oltre 131,5 milioni, con un incremento del 17,7 per cento rispetto a quella rilevata alla fine dell'esercizio precedente. Del resto le spese relative alla gestione degli istituti penitenziari, per quanto riconducibili a competenze più propriamente amministrative, e anche ove riconducibili in base alle categorie economiche ai consumi intermedi, attengono per lo più ad attività meramente esecutive di funzioni giurisdizionali o complementari rispetto a queste ultime. Sono pertanto in gran parte incomprimibili da parte dell'Amministrazione, per la forte incidenza degli oneri per il personale in servizio presso le articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione penitenziaria[145], ma anche per la destinazione delle altre risorse a spese comunque necessarie per assicurare il funzionamento di servizi istituzionali.

---

istituti penitenziari e degli uffici e servizi decentrati, tenuto conto della fisiologica dispersione di risorse su una rete con oltre 280 centri di spesa.

[144] Da tali fondi nel 2009 erano state tratte risorse finanziarie per complessivi 41,4 milioni; nel 2010 per soli 0,25 milioni.

[145] In particolare, quanto alle rilevanti posizioni debitorie formatesi per la liquidazione delle indennità di missione e degli altri rimborsi, l'Amministrazione evidenzia come siano dovuti al personale di polizia penitenziaria, in base a previsioni normative e contrattuali. Si riferisce di vertenze sindacali già promosse dal personale dipendente per tali competenze.

SITUAZIONE DEBITORIA AL 31 DICEMBRE 2010
PROGRAMMA "AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA"

Capitolo	1671			1687	1762		1764	1761				
P.R.A.P.	art. 5 Missioni polizia penitenziaria	art. 15 Manut. noleggio mezzi trasporto	art. 17 Spese canoni acqua, luce, ecc.	Manutenzione ordinaria immobili	art. 1 Spese acqua, luce, ecc..	art. 2 Spese arredi casermaggio ecc.	art. 3 Spese trasporto detenuti	art. 1 Vitto detenuti	TOTALE 2010	Situazione debitoria 2009	Variazione 2010 sul 2009	Variaz %
Piemonte V.Aosta	7.409	28.773	50.138	325.889	8.367.241	206.239	277.867	1.852.884	11.116.439	8.857.611	2.258.828	25,5
Lombardia	756.228	45.755	20.858	2.007.575	15.631.742	604.594	530.683	1.216.854	20.814.290	17.771.464	3.042.826	17,1
Liguria	50.704	2.820	95.004	111.127	1.911.844	64.560	-	405.619	2.641.678	1.157.883	1.483.795	128,1
Triveneto	166.998	8.677	76.514	158.468	6.246.894	132.203	10.435	-	6.800.190	6.898.121	-97.931	-1,4
Emilia Romagna	115.103	57.142	30.008	315.017	5.897.677	82.485	51.153	238.151	6.786.736	6.374.463	412.273	6,5
Toscana	192.542	6.889	9.034	122.622	4.784.065	13.655	158.275	884.462	6.171.544	8.811.747	-2.640.203	-30,0
Marche	31.288	2.823	-	62.139	2.218.188	36.781	8.068	573.347	2.932.633	2.837.029	95.604	3,4
Umbria	41.015	2.281	-	112.990	2.964.713	3.375	-	878.723	4.003.096	3298921	704.175	21,3
Lazio	102.173	558.551	256.683	876.151	10.494.885	219.457	186.926	3.203.073	15.897.899	11.258.251	4.639.648	41,2
Abruzzo Molise	243.712	69.951	95.041	3.231	4.383.814	71.062	196.787	1.604.713	6.668.312	6.781.389	-113.077	-1,7
Campania	1.872.053	322.559	189.362	279.937	15.039.803	475.345	199.161	359.146	18.737.366	14.692.715	4.044.651	27,5
Puglia	686.888	135.945	29.986	72.647	6.264.871	203.816	114.938	1.427.613	8.936.702	6.219.147	2.717.555	43,7
Basilicata	58.180	1.442	31.558	106.692	685.867	16.440	1.958	75.036	977.172	1.169.258	-192.086	-16,4
Calabria	351.917	55.002	13.648	20.098	4.114.554	59.614	215.066	186.037	5.015.936	2.923.365	2.092.571	71,6
Sicilia	1.229.257	330.127	2.540	151.759	6.906.409	187.598	563.492	1.416.901	10.788.083	9.760.657	1.027.426	10,5
Sardegna	208.467	-	11.373	12.668	2.436.060	7.021	-	624.588	3.300.177	3.027.234	272.943	9,0
Totale	**6.113.934**	**1.628.737**	**911.747**	**4.739.010**	**98.348.627**	**2.384.245**	**2.514.809**	**14.947.147**	**131.588.253**	**111.839.255**	**19.748.998**	**17,7**

Fonte: Ministero della giustizia – DAP

A fronte di stanziamenti in costante riduzione, incidono dunque sulle spese, determinando le ingenti situazioni debitorie sopra riportate, fattori di crescita non controllabili dall'Amministrazione. Si fa riferimento oltre all'incremento della popolazione detenuta, a fattori specifici incidenti sulle spese di mantenimento dei detenuti e sui costi dei servizi, quali l'elevazione delle tariffe per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (determinate dalle amministrazioni municipali senza margini di negoziazione), e l'incremento dei costi per l'approvvigionamento energetico e per le forniture idriche. L'Amministrazione evidenzia come, nonostante l'emanazione di puntuali direttive per il contenimento della spesa, le spese correnti siano risultate incompatibili rispetto alle disponibilità previste in bilancio, né ritiene in alcun modo possibile alcuna ulteriore forma di razionalizzazione delle forniture, senza mettere a rischio l'ordine e la sicurezza degli istituti penitenziari. Rileva inoltre, come anche i costi che si è riusciti a tenere sotto controllo, risultino congelati a livelli che già con difficoltà reggono il rapporto con i prezzi di mercato[146].

Alla luce delle riportate considerazioni dell'Amministrazione per le voci di spesa richiamate, deve prevedersi un'ulteriore crescita dei debiti pregressi, attese le riduzioni di bilancio operate per il 2011 e per l'intero triennio 2011-2013 per le stesse voci di spesa, in conformità alle disposizioni di cui all'art. 60 del DL 25 giugno 2008, n. 112 e dall'art. 2 del DL

[146] Ad esempio l'appalto per il vitto ai detenuti e agli internati viene aggiudicato sulla base di una retta giornaliera media di 4,15 euro procapite per tre pasti.

3 maggio 2010, n. 78. Inoltre va osservato come si sia riprodotto per l'esercizio in corso quanto già rilevato nel 2009, ovvero sono state impegnate parte delle disponibilità di competenza per sanare debiti pregressi, al fine di prevenire l'interruzione della fornitura di determinati servizi o comunque azioni legali per il recupero dei rispettivi crediti.

Si ritiene possa avere qualche rilevanza, anche se non determinante ai fini dell'individuazione delle cause, né delle soluzioni alle rilevate criticità, una più corretta e funzionale individuazione delle spese "rimodulabili" e "non rimodulabili" del programma [147], in considerazione dell'incidenza sulle prime dei tagli lineari[148], ma più in generale per la rilevanza di tale classificazione sulla corretta allocazione delle ridotte dotazioni finanziarie in bilancio e sulla flessibilità nella gestione del programma[149]. Non si sono potute infatti utilizzare dotazioni finanziarie superiori all'effettiva necessità di spesa, che invece avrebbero potuto essere destinate a spese con maggiori ed evidenti criticità di gestione, perché stanziate su capitoli per spese definite non rimodulabili, quali quelle per vestiario e armamento della polizia penitenziaria (cap. 1673), per la concessione di buoni pasto (cap. 1609/9), o per interventi e progetti a favore dei tossicodipendenti (cap. 1768)[150].

Il rientro dalle esposizioni debitorie evidenziate non potrà in ogni caso prescindere da assegnazioni straordinarie, e comunque da una riconsiderazione delle dotazioni necessarie per le spese di questo programma. Appare opportuno sottolineare come l'assegnazione di risorse non adeguate ai fabbisogni, non solo esponga l'Amministrazione ai maggiori costi dovuti agli interessi moratori e al rischio di subire l'interruzione delle forniture, con le intuibili conseguenze sull'ordine e la sicurezza delle strutture detentive, ma rende inattuabili possibili iniziative di razionalizzazione dei costi con l'accentramento presso i Provveditorati regionali dei contratti per le forniture. Attraverso procedure accentrate, infatti, si potrebbero ottenere prezzi più bassi rispetto a quelli convenzionalmente concordati e, con riguardo alle forniture energetiche, si potrebbero individuare tipologie di contratto più idonee per l'applicazione di fasce tariffarie più convenienti. Invece, l'Amministrazione è disincentivata dal perseguire queste iniziative, non consentendo la mancata copertura finanziaria di assumere gli impegni necessari per far fronte agli appalti eventualmente aggiudicati.

Va tuttavia evidenziato come l'esiguità dei fondi stanziati nel 2010, così come per l'esercizio in corso, corrisponda ad un più generale indirizzo strategico volto a limitare, di fatto, la programmazione della spesa per il settore penitenziario al mantenimento dei livelli minimi essenziali di funzionamento e di sicurezza penitenziaria, per destinare nel contempo le maggiori risorse disponibili ad un piano straordinario di edilizia penitenziaria diretto a realizzare

---

[147] In particolare si evidenzia come le spese per la fornitura del vitto ai detenuti (cap. 1761/1) e quelle per le attività trattamentali (cap. 1761/4 e 1761/8) sono state classificate quali spese rimodulabili, e come tali sono state assoggettate alle riduzioni lineari dei relativi stanziamenti di competenza, nonostante il costante aumento della popolazione detenuta. Sono state invece classificate come spese non rimodulabili le spese per le mercedi ai detenuti lavoranti e le spese per il trasporto dei detenuti e del relativo personale (cap. 1764/2 e cap. 1764/3), spese che in sede di previsioni di bilancio del 2009 (allora cap. 1761/5 e cap. 1761/6) erano state oggetto di riduzioni lineari, nonostante la loro qualificazione quali "oneri inderogabili" (riduzioni che non sono state poi oggetto di riconsiderazione neanche in sede di previsioni di spesa per il 2010).

[148] Il complessivo importo delle riduzioni lineari a carico di questo programma è stato pari a 3,94 milioni (2,16 in applicazione dell'art.2, comma 1, ultimo periodo, del DL n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010; 1,78 ai sensi del DL n. 125 del 2010, convertito in legge n. 125 del 2010). Hanno avuto un limitato impatto sul programma, nel consuntivo 2010, le misure di contenimento recate dal DL n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, in quanto destinate prevalentemente a produrre effetti dal 2011.

[149] Modeste sono state, infatti, le compensazioni formulate dal DAP fra gli stanziamenti, potendo operare esclusivamente sui capitoli e piani gestionali delle spese rimodulabili relative ai consumi intermedi e agli investimenti, e solo mediante compensazione nell'ambito di un plafond delle dotazioni per le quali è stata ammessa la flessibilità ex art. 60 della legge 133 del 2008.

[150] Economie di un certa consistenza, sia di competenza che sui residui, sono state rilevate anche sul capitolo 1772 "Interessi sul peculio dei detenuti", ambito su cui è difficile operare previsioni puntuali, attesa l'eterogeneità e mobilità della popolazione detenuta. Quanto alle economie rilevate sul capitolo 1609/9, l'Amministrazione riferisce che la presenza di servizi mensa negli istituti penitenziari e nelle scuole di formazione ha reso limitato il ricorso ai buoni pasto. Tuttavia si prevede un maggiore utilizzo di questa modalità alternativa di fruizione dei pasti, soprattutto negli istituti di minore dimensione, attese le problematiche gestionali determinate dai servizi di ristorazione.

l'aumento della capienza delle strutture a partire da quelle esistenti[151]. Si è avviato un intervento infrastrutturale che presuppone investimenti per 675 milioni, prevedendo, nell'arco di un triennio, di soddisfare un bisogno carcerario pari a circa 9.150 posti[152]. Il piano degli interventi che prevede la realizzazione di undici nuovi istituti carcerari e di venti nuovi padiglioni in ampliamento delle strutture carcerarie esistenti è stato presentato dal Commissario delegato per l'esecuzione degli interventi di edilizia penitenziari (nominato con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 marzo 2010), ed approvato il 30 giugno 2010 dal competente Comitato interministeriale costituito dal Ministro della Giustizia, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dal Capo del Dipartimento della Protezione civile, organo di vigilanza sull'attuazione del piano carceri[153]. In proposito, pur nella consapevolezza della necessità di intervenire in una situazione divenuta negli anni insostenibile, non può non rilevarsi come il ricorso ad una procedura di emergenza sia poco coerente con l'attuazione di un provvedimento di pianificazione quale quello per l'edilizia carceraria.

Il piano straordinario di edilizia penitenziaria costituisce in ogni caso la principale di tre linee di intervento individuate dal Governo[154], nell'ambito di un più generale progetto di stabilizzazione del sistema carcerario, motivato dal crescente numero dei detenuti, cui il sistema esistente non riesce a far fronte[155]. Gli altri due strumenti sono la rideterminazione della pianta organica della polizia penitenziaria[156] ed il potenziamento delle misure di deflazione dei flussi di ingresso nel sistema carcerario e delle misure alternative alla detenzione[157].

---

[151] Nel 2010 è stata trasferita la somma di 40 milioni dal capitolo 7300 (di competenza del DAP e relativo al programma edilizia giudiziaria penitenziaria e minorile) alla contabilità speciale del Commissario delegato per l'esecuzione degli interventi di edilizia penitenziaria (vedi *infra*).

[152] Si rinvia a quanto riportato nella relazione del precedente anno in merito ai finanziamenti. Al riguardo, in una nota del febbraio 2011, il Commissario, rilevando come a quella data la copertura finanziaria fosse assicurata per un ammontare complessivo di 325 milioni, sottolineava la necessità di ottenere per intero la copertura finanziaria prevista, ed in particolare di ottenere da parte del CIPE e del Ministero dell'economia e delle finanze i necessari atti deliberativi e decreti di assegnazione, potendo le stazioni appaltanti bandire gare solo previa verifica della effettività della copertura finanziaria.

[153] Per le prime attuazioni del piano, si rinvia ai dati da ultimo riferiti al Parlamento dal Ministro nella relazione sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010.

[154] Cfr. relazione del Ministro al Parlamento sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010.

[155] Come già ricordato, nella stessa relazione sopra citata, si riferisce di un livello della popolazione detenuta che, a fronte di una capienza "regolamentare" di 44.877 posti, e di una "di necessità" di 68.000, è giunta a 69.113 detenuti, di cui 25.421 stranieri. L'incidenza del numero dei detenuti stranieri rileva sotto vari profili, rendendo più difficilmente gestibile la situazione di emergenza, non da ultimo per le difficoltà di accesso alle misure alternative per quei soggetti che, pur in possesso dei requisiti, non sono nelle condizioni di seguire un programma trattamentale esterno a causa di oggettive carenze di riferimenti esterni. Un dato che dà contezza dell'incidenza del fenomeno è il numero dei trasferimenti dei reclusi comuni, operato dagli uffici centrali del Ministero, resisi necessari per ripristinare nei limiti del possibile la capienza tollerabile, quantificato nel 2010 in 6.565 trasferimenti che vanno ad aggiungersi a quelli disposti dai provveditorati in ambito regionale (fonte: relazione del Ministro al Parlamento sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010). Si rileva ancora come la condizione attuale di sovraffollamento renda ancora più urgente l'incentivazione delle misure di sostegno psicologico che tuttavia richiedono risorse, anche con il concorso delle regioni e degli enti locali, oltre che la valorizzazione delle professionalità interne. L'Amministrazione competente ha quantificato in 200 milioni (di cui 160 per spese di funzionamento e 40 per investimenti) le risorse aggiuntive necessarie per realizzare condizioni operative appropriate e conformi all'ordinamento penitenziario.

[156] Con la legge n. 199 del 2010 è stata autorizzata l'assunzione di nuove 1.800 unità di polizia penitenziaria a copertura dell'aumentato fabbisogno connesso al fisiologico avvicendamento ed all'apertura delle nuove strutture carcerarie. La Cassa ammende ha anche finanziato fondamentali progetti mirati al recupero dei "ristretti" anche tramite nuovi posti di lavoro presso le case circondariali, attuando la funzione di rieducazione, risocializzazione e recupero della pena (fonte: relazione del Ministro al Parlamento sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010).

[157] Si richiama in primo luogo la legge 26 novembre 2010, n. 199, relativa all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno, dalla cui attuazione si attende un incremento dell'entità dei soggetti in esecuzione penale esterna, già in aumento del 29,5 per cento nel 2010 rispetto al 2009 (fonte: relazione del Ministro al Parlamento sull'amministrazione della giustizia, esercizio 2010). Una riduzione degli stranieri detenuti (cui, come già precisato, è spesso difficile applicare misure alternative alla detenzione) potrà derivare invece dal decreto legislativo 7 settembre 2010, n. 161, che attua la decisione europea in materia di trasferimento delle persone condannate dal nostro Paese verso lo Stato membro di cittadinanza e viceversa, per l'esecuzione delle pene detentive.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.
3. Quadro normativo e programmatico: *3.1. Novità introdotte nell'anno; 3.2. Programmazione economico-finanziaria, Note preliminari al bilancio, Direttive generali, Piano della performance, Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione.*
4. Assetti organizzativi: *4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa; 4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009; 4.3. Innovazione tecnologica.*
5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: *5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.; 5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*
6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: *6.1. Programma 2 "Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali"; 6.2. Programma 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale"; 6.3. Programma 8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali"; 6.4. Programma 9 "Informazione, promozione culturale scientifica e dell'immagine del Paese all'estero".*

1. Considerazioni di sintesi

Il Ministero degli affari esteri (MAE), titolare di una missione politica fondamentale, nel 2010, per far fronte ai suoi delicati compiti ed adeguare la sua azione ai grandi mutamenti sulla scena internazionale ed europea, ha attuato profondi cambiamenti sotto il profilo normativo ed organizzativo. Con risorse finanziarie ulteriormente ridotte ha svolto la sua attività nei diversi settori, sia strettamente politici che di promozione economica e culturale, per assicurare un'adeguata presenza ed immagine dell'Italia nel mondo. Per la natura della sua attività, non a caso, nel 2010 sul piano finanziario la percentuale più elevata è assorbita dagli interventi, mentre gli investimenti costituiscono lo 0,5 per cento del totale degli stanziamenti. Attenzione è stata prestata alla tutela dei nostri cittadini ed alla promozione degli interessi economici all'estero, nonché alla diffusione della lingua e della cultura italiana e all'importante impegno assunto a favore dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), nell'ambito dei c.d. "obiettivi per il millennio" (0,70 per mille del Pil entro il 2015), impegno, che, allo stato attuale, si è ben lungi dal poter rispettare, come si vedrà più innanzi.

Dall'analisi che segue non emergono gravi criticità sotto il profilo finanziario, tranne che per la consistenza dei residui (con una loro ridotta velocità di smaltimento). Il settore caratterizzato da maggiori "sofferenze" resta quello della cooperazione allo sviluppo, anche,

forse, per il mancato adeguamento della normativa, che, dopo l'importante riforma del 1987, è stato oggetto di successivi interventi "episodici", mentre appare ormai evidente l'esigenza di una nuova disciplina organica. Va in particolare affrontato il problema delle rendicontazioni, che potrebbe tuttavia trovare un inizio di soluzione con le ultime disposizioni introdotte dalla legge n. 149/2010, di cui si dirà nell'esposizione successiva, ed anche con il previsto regolamento interministeriale (MAE e MEF) tendente a stabilire le modalità di "armonizzazione del regime giuridico delle rendicontazioni degli interventi" (di cooperazione allo sviluppo), conclusi negli esercizi finanziari fino all'anno 2010. Tale criticità si rileva anche dall'esame di taluni mandati di spesa, che evidenziano aspetti problematici, e dai frequenti rilievi ed osservazioni formulati dall'Ufficio Centrale del Bilancio. A tale riguardo la Corte sta svolgendo un'indagine specifica in sede di controllo sulla gestione.

Nel complesso il MAE, di fronte alla riduzione delle risorse ed al mutato scenario internazionale ed europeo, ha operato una profonda razionalizzazione delle sue strutture centrali e periferiche. In merito alle prime, riducendo le Direzioni generali per adeguarsi al modello seguito dai *partners* europei e facendo coincidere i Centri di Responsabilità (C.d.R.) con i programmi dagli stessi gestiti; per le seconde, con l'attribuzione di un'autonomia gestionale e conseguente responsabilizzazione dei titolari delle stesse direzioni preposti. Nell'ambito della riorganizzazione è proseguita l'opera di ammodernamento tecnologico, sia al centro che in periferia, e, in attuazione del d.lgs n. 150/2009, è stato istituito l'Organismo indipendente di valutazione - OIV (a carattere monocratico) ed è stato avviato il Piano della *performance*.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

La riforma del Ministero, di cui si tratterà successivamente, in realtà ha profondamente rinnovato non solo l'aspetto organizzativo ma, in parte, la sua configurazione, che si ispira all'evoluzione del concetto tradizionale di diplomazia, unendo il profilo di "politica estera" (e dell'insieme dei rapporti con le varie aree geografiche ed i vari paesi), con il rilancio della presenza economica e culturale dell'Italia, con il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese ed a quello che ormai si definisce il "Sistema Paese". Essa si adegua al modello seguito in altri paesi dell'Unione, superando la tradizionale articolazione per aree geografiche e tiene conto della notevole incidenza che l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ha sulla sua stessa politica estera, che, per vari settori, non è più solo italiana, ma parte della più generale politica estera e di sicurezza dell'Unione. Questa nuova impostazione trova una precisa rispondenza nelle priorità politiche che il Governo, nel suo complesso, ed il Ministro, nella direttiva, hanno stabilito.

Compiti fondamentali, infatti, o, se si vuole, missioni essenziali, del MAE sono in particolare: il rafforzamento del ruolo dell'Italia nella comunità internazionale per garantirne la stabilità e sostenere i rapporti bilaterali e multilaterali, ponendo al centro il sistema delle Nazioni Unite ed il suo ulteriore consolidamento, al fine di favorire la pace, il rispetto dei diritti umani, la legalità e la sicurezza internazionale, la solidarietà, attraverso la cooperazione allo sviluppo (priorità politica 1); l'approfondimento del processo di integrazione europea, nonché la centralità delle relazioni transatlantiche, contribuendovi con i lavori fondanti della cultura e della società italiana (priorità politica 2); il rilancio dello sviluppo economico del nostro Paese, pur nella difficile congiuntura internazionale, potenziando il "Sistema Italia" e valorizzando l'apporto dei cittadini e delle imprese italiane all'estero (priorità politica 3).

3. Quadro normativo e programmatico

3.1. Novità introdotte nell'anno

Nel 2010 sono state adottate, come negli anni passati, oltre alle leggi di autorizzazione alla ratifica di accordi internazionali, alcune leggi ed atti normativi che riguardano direttamente il Ministero degli affari esteri, ma vi sono anche leggi di carattere generale che contengono richiami a questa materia, quali la legge finanziaria per il 2010, la legge di stabilità per il 2011 e la legge di assestamento n.158 del 2010.

Si segnalano alcune leggi e atti normativi specifici in questa materia. Tra le altre, la legge 5 marzo 2010, n. 30[1], che, all'art. 4, comma 6, dispone l'assunzione di trentacinque unità di personale della carriera diplomatica (annue nei cinque anni 2010-2014) necessarie per l'entrata in funzione del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Questa legge conteneva norme per materie diverse, che si ritrovano anche nella successiva legge 3 agosto 2010 n. 126[2]: missioni internazionali di pace; aiuto allo sviluppo; organizzazioni internazionali militari; cooperazione internazionale; difesa e sicurezza internazionale. Da ricordare anche la legge 23 giugno 2010 n. 98[3] riguardante i Comitati italiani all'estero (Comites) ed il Consiglio generale degli italiani all'estero (CGIE). Della legge 13 agosto 2010 n. 149[4], che ha introdotto alcune importanti novità in materia di assistenza allo sviluppo, si tratterà nell'esame del programma n. 4.2.. In questo stesso settore va ricordata la legge 29 dicembre 2009 n. 197[5]. Infine, con d.P.R. 29 ottobre 2010, n. 243, è stato emanato il Regolamento recante il riordino dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare.

3.2. Programmazione economico-finanziaria, Note preliminari al bilancio, Direttive generali, Piano della performance, Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione

Al di là della missione fondamentale prima descritta, è difficile trovare, come per altri ministeri, un'esposizione estesa nei documenti programmatici di carattere generale, che contengono solo qualche accenno all'attività di questo ministero. Nel DPEF 2010-2013 l'allegato 3 "Contributi dei ministeri" dedica, infatti, solo un breve spazio al MAE. Dopo l'indicazione delle citate priorità, si evidenzia l'esigenza di una presenza attiva dell'Italia sulla scena internazionale, anche attraverso una modernizzazione dei servizi forniti dalla rete all'estero, e, in aderenza alla generale riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, di completamento del processo di razionalizzazione delle strutture, di digitalizzazione ed innovazione tecnologica e di semplificazione amministrativa. Altro obiettivo, strumentale a quest'opera di razionalizzazione, è l'accresciuta autonomia gestionale e finanziaria per favorire una sempre maggiore competitività del Sistema Paese. Un cenno viene fatto inoltre alla cooperazione allo sviluppo, rilevando i gravi ritardi in questo settore, considerando che non solo non è stato raggiunto l'obiettivo dello 0,33 per cento dell'aiuto pubblico allo sviluppo rispetto al PIL nel 2006, ma che esso è nettamente inferiore (0,19 nel 2007 e 0,22 nel 2008, con previsione di ulteriore decremento). Alla luce di questa situazione il Governo si proponeva, tra le priorità, un riallineamento in materia di APS, svolgendo, peraltro, un'azione per eliminare gli sprechi e le duplicazioni ed accrescere l'efficacia degli aiuti, affermando un concetto evolutivo di aiuto allo sviluppo. Va ricordato che su questa materia il MAE elabora uno specifico documento programmatico di cui si dirà trattando del programma 4.2.

Nell'ambito dei documenti programmatici vanno menzionate la Nota preliminare per il 2010 e la nota integrativa (che ha sostituito quest'ultima) per il 2011 e per il triennio 2011-2013.

Nella Nota preliminare per il 2010 venivano ribaditi gli impegni internazionali ed europei e si indicava l'esigenza di un maggiore raccordo con la società civile e il mondo economico e della cultura, al fine di "valorizzare l'azione dell'Italia nei vari settori di interesse". Si metteva, altresì, in evidenza l'opera di semplificazione delle procedure e di ottimizzazione delle risorse, sempre più scarse, ed erano indicati gli obiettivi strategici e gli stanziamenti di competenza per ciascuno di essi; erano esposti in schede i Programmi/Obiettivi, con i C.d.R. responsabili, e descritti specifici indicatori.

---

[1] Conversione in legge del DL 1° gennaio 2010, n. 1, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione e per l'attivazione del Servizio europeo per l'azione esterna.

[2] Conversione in legge del DL 6 luglio 2010, n.102, recante proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo.

[3] Conversione in legge del DL 28 aprile 2010, n. 63, recante disposizioni urgenti in tema di immunità di Stati esteri dalla giurisdizione italiana e di elezioni degli organismi rappresentativi degli italiani all'estero.

[4] Modifiche all'articolo 1 del DL 14 marzo 2005, n. 35 (convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), e agli articoli 11 e 13 della legge n. 49/1987, in materia di cooperazione allo sviluppo.

[5] Conversione in legge del DL 4 novembre 2009, n. 152, recante disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo.

La Nota integrativa per il 2011, in linea con quanto esposto nel DPEF 2010-2013, conferma le priorità politiche e l'impegno a consolidare il ruolo dell'Italia nell'ONU e nelle istituzioni europee. E' evidenziato il contributo dell'Italia alla tutela dei diritti umani e al consolidamento della democrazia, senza trascurare l'azione a tutela dei cittadini e delle imprese italiane all'estero e la promozione del "Sistema Paese", che si realizza anche con la diffusione della lingua e della cultura italiana all'estero, con una riorganizzazione amministrativa e tecnologica, a tale scopo, delle strutture del Ministero, centrali e periferiche.

La direttiva del Ministro indica, in aderenza con il contenuto della Nota preliminare, gli obiettivi strategici e strutturali e l'attribuzione di risorse per il loro conseguimento, nonché il sistema di monitoraggio di valutazione dei dirigenti, l'avvio dell'attività di performance ed è corredata da un prospetto di interconnessione tra missioni, programmi, priorità politiche ed obiettivi strategici, articolati in obiettivi operativi nell'ambito della pianificazione 2010-2012.

L'OIV ha elaborato il Piano della Performance del Ministero, approvato con un decreto del Ministro. Il Piano, in attuazione della delibera n. 112/2010 della Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT), contiene: l'analisi del contesto interno ed esterno entro cui opera l'Amministrazione; gli obiettivi strategici ed i relativi responsabili; gli obiettivi derivanti dai controlli strategici e di gestione, atti a valutare gli uffici ed il relativo personale sia dell'apparato centrale che della rete estera; la ponderazione attribuita dal Ministro alle schede di valutazione del personale.

Il direttore dell'OIV, nella veste di organo monocratico, è stato nominato con d.m. del 4 marzo 2010; su tale nomina è stato espresso parere favorevole dalla CIVIT con delibera n. 17 del 2010. L'OIV è stato completato con la costituzione della struttura tecnica permanente (STP). L'attività svolta dall'OIV nel 2010, oltre all'elaborazione del citato Piano della *performance* e alla collaborazione nella preparazione della direttiva, ha riguardato la verifica dell'attuazione degli obiettivi assegnati dal Ministro (14 strategici e 34 operativi) [6].

Va, peraltro, rilevato che il sistema di valutazione del MAE si applica ai dirigenti - ad esclusione del personale appartenente alla carriera diplomatica - ed al personale dipendente inquadrato nelle aree prima, seconda e terza, di cui all'art. 6 del CCNL, Comparto Ministeri 2006-2009, nonché al personale in servizio presso le sedi estere, di cui all'art. 2 del citato CCNL. La valutazione dei diplomatici, nella articolazione da segretario di legazione ad ambasciatore, è disciplinata dagli artt. 106 e ss. del d.P.R. 5 gennaio 1967 n. 18 sull'"Ordinamento dell'Amministrazione degli Affari esteri". Un diverso sistema di valutazione richiederebbe una modifica del citato d.P.R. n. 18 /1967 e del dPCM 20 luglio 2007 n. 153.

4. Assetti organizzativi

4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa

Il 2010 è stato caratterizzato da una nuova riorganizzazione del Ministero, a breve distanza da quella realizzata a seguito dell'approvazione del regolamento avvenuta con il d.P.R. n. 258 del 27 dicembre 2007, e dall'avvio della nuova configurazione dei controlli interni, realizzata con l'attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009.

Il nuovo regolamento, approvato con il d.P.R. n. 95 del 19 maggio 2010, entrato in vigore il 16 dicembre 2010, ha richiesto un lavoro di preparazione nel corso del 2010 ed ha comportato un assestamento dell'Amministrazione. Esso è stato seguito dal d.m. n. 2060 dell'11 ottobre 2010, che ha disciplinato gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, le articolazioni interne (unità e uffici) delle strutture di livello dirigenziale generale presso l'Amministrazione centrale del Ministero, nonché quelle delle altre strutture di primo livello e della Segreteria generale.

L'Amministrazione, secondo la nuova articolazione dei C.d.R. del MAE, ha sostanzialmente ottemperato a quanto previsto dall'art. 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009, affidando ciascun nuovo programma ad un unico Centro di Responsabilità a partire dal

[6] Dai dati forniti dall'Amministrazione si rileva che due obiettivi erano in ritardo: uno era stato cancellato per mancanza di fondi, due erano da considerarsi avviati e tre non risultavano monitorabili per un incompleto inserimento dei dati.

2011, ad eccezione del programma "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza" della missione 32 affidato a cinque C.d.R..

Le altre importanti novità sono costituite: dall'istituzione del nuovo Organismo indipendente di valutazione (OIV), che ha sostituito, con un ampliamento di competenze indotto dalla nuova normativa, il precedente Servizio di controllo interno (SECIN)[7], e dall'approvazione del d.P.R. n. 54 del 1° febbraio 2010 (in attuazione dell'art. 6 della legge n.69/2009), contenente il Regolamento "in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari di I° categoria".

La riforma del MAE ha riguardato sia l'assetto dell'Amministrazione centrale che la rete estera. In questa ottica sono state ridotte le Direzioni generali[8] da 13 a 8 (e in conseguenza i C.d.R.) che sono state articolate per macroaree tematiche, che a loro volta coincidono con le grandi priorità assegnate alla politica estera italiana. A queste si aggiungono altre 5 strutture di primo livello[9]. E' stata creata, nelle varie Direzioni generali, la figura di Direttore centrale - Vice Direttore generale.

Due Direzioni generali hanno un carattere trasversale, perché riguardano rispettivamente le "risorse e l'innovazione" e "l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni", mentre le altre 6 si adeguano alle trasformazioni in atto a livello globale. Di queste ultime, tre (DG per gli affari politici, DG per la mondializzazione e DG per l'Unione europea) si occupano dei rapporti bilaterali con i singoli paesi rientranti nelle varie aree geografiche, assorbendo le competenze delle precedenti DG, che seguivano il criterio geografico.

L'obiettivo della riforma è di collegare il Ministero con le varie Amministrazioni statali, Enti territoriali, imprese ed istituzioni culturali e, verso l'esterno, di accrescere la presenza italiana nelle diverse organizzazioni internazionali (soprattutto nell'Unione Europea) e di potenziare l'autonomia e l'efficienza delle rappresentanze diplomatico-consolari.

In merito a quest'ultimo aspetto, va rilevato che l'autonomia si sta realizzando attraverso la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti per i trasferimenti finanziari all'estero, nonché con la razionalizzazione della struttura e la gestione del bilancio delle sedi all'estero, alle quali si accompagnano procedure di verifica e controllo delle attività svolte. Ogni sede è tenuta a presentare annualmente, entro il 31 ottobre, sulla base della programmazione e degli obiettivi da raggiungere, un bilancio di previsione annuale, nel quale sono descritti la ripartizione e l'utilizzo delle risorse acquisite sia *in loco* (con sponsorizzazioni ed altre tipologie di entrate) che con finanziamento ministeriale (mediante un'unica dotazione finanziaria in cui confluiscono i vari capitoli di spesa fino ad oggi accreditati in maniera distinta). Un'interessante novità è costituita dalla possibilità di riportare all'esercizio successivo, e non più all'erario, l'eventuale saldo attivo. Il nuovo sistema non solo consente una maggiore autonomia e flessibilità nella gestione, ma conferisce anche una maggiore responsabilità ai Capi delle Rappresentanze diplomatiche e ai titolari degli uffici consolari[10]. Qualora le dotazioni finanziarie assegnate dal Ministero siano diverse da quelle previste, il capo missione adotta il

---

[7] Con decreto del Ministro, sentita la CIVIT, è stato designato il responsabile dell'OIV per il triennio 1 maggio 2010-30 aprile 2013. Con successivo decreto è stata definita la composizione della struttura tecnica di supporto, composta da un contingente non superiore a sei unità. V. d.m. n. 175 del 1° settembre 2010.

[8] DG per gli affari politici e di sicurezza; DG per la mondializzazione e le questioni globali; DG per l'Unione europea; DG per la promozione del Sistema Paese; DG per gli italiani all'estero e le politiche migratorie; DG per la cooperazione allo sviluppo; DG per le risorse e l'innovazione; DG per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni.

[9] Segreteria generale; Cerimoniale diplomatico della Repubblica; Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero; Servizio stampa e informazione e Servizio per gli affari giuridici, del contenzioso diplomatico e dei trattati.

[10] Questi provvedono alla redazione di un bilancio preventivo (approvato dal Ministero) e possono disporre variazioni compensative in corso d'anno tra le diverse tipologie di spesa, all'interno dello stesso titolo o, previa autorizzazione ministeriale, tra titoli diversi. Sono escluse le voci a destinazione vincolata e le entrate derivanti dall'applicazione della tariffa consolare che continuano ad essere versate all'erario.

bilancio c.d. rimodulato[11]. Poiché l'autonomia gestionale è divenuta operativa solo dal 1° gennaio 2011, non si può valutarne il reale impatto. In merito al finanziamento integrativo, che costituisce il primo esempio di gestione autonoma delle sedi all'estero, si sono registrati i seguenti importi: dall'ottobre 2009 al marzo 2010: 1.372.046 euro e dall'aprile al settembre 2010: 1.096.204 euro. Nel 2010 sono stati assegnati a questi uffici: 60,4 milioni per spese di funzionamento, ai quali vanno aggiunti 5,94 milioni per missioni all'estero ed a favore delle sedi di Bagdad, Beirut, Kabul, Tblisi, Islamabad e Kahrtoum.

Dalle informazioni fornite dall'Amministrazione si evince che le esigenze della rete estera sono superiori alle dotazioni ministeriali, perché, nonostante le economie, che potrebbero derivare dall'autonomia gestionale, vi sono elementi che determinano un aumento delle spese generali (ad es. le variazioni, spesso notevoli, del cambio delle valute locali ed il forte aumento dei prezzi). Quanto alle spese in conto capitale, vi sono le spese per gli immobili, di cui si dirà tra breve. Si può qui anticipare l'impiego di 10 milioni di euro per l'acquisto di un immobile per l'Ambasciata italiana a Beirut e l'impegno di fondi per un cambio di immobile per il Consolato generale di Londra (per ragioni di sicurezza).

La rete estera del Ministero è costituita da 325 uffici: 126 rappresentanze diplomatiche, 9 rappresentanze permanenti presso enti o organizzazioni internazionali, 1 delegazione diplomatica speciale, 97 uffici consolari e 92 istituti italiani di cultura.

Sotto il profilo organizzativo è continuata anche nel 2010 la ristrutturazione della rete estera prevista dalla LF 2007 (art. 1, comma 404, lett. g). Sono state chiuse 8 sedi consolari[12]; sono stati declassati a "Consolato" 2 Consolati generali (Basilea e Karachi); sono stati declassati a "Sezioni" 8 Istituti italiani di cultura (IIC)[13]; sono state chiuse 2 Sezioni (Innsbruck e Grenoble) ed è stato soppresso il posto di addetto culturale presso il Consolato di Lilla.

Questa ristrutturazione va inserita nell'opera di razionalizzazione, che deve tenere conto della diversa presenza dell'Italia nell'area dell'Unione europea, nella quale i cittadini italiani sono anche titolari della cittadinanza europea, con tutti i diritti che essa comporta, che li pongono su un piano di parità con i cittadini dei paesi che li ospitano. E'evidente, quindi, l'esigenza di uno snellimento degli uffici in questa area.

D'altra parte, va anche considerato il mutato panorama internazionale che ha determinato una diversa configurazione delle priorità e degli interessi italiani nei confronti delle varie aree geografiche e dei paesi emergenti, con la creazione in futuro di nuove sedi laddove ciò si rivelerà utile e necessario. Su un piano generale, un contributo ulteriore alla razionalizzazione della rete estera potrà derivare dall'evoluzione degli strumenti informatici con i servizi consolari a distanza.

Infine, va evidenziato che ai sensi dell'art. 26 del DL 112 del 2008 (c.d. taglia-enti), l'istituto Agronomico per l'Oltremare (IAO) e l'istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO) avrebbero dovuto essere soppressi. In realtà, quest'ultimo è stato inserito nel decreto di salvataggio del 19 novembre 2008 tra gli enti confermati non soggetti all'obbligo di riorganizzazione; l'IAO invece è stato oggetto del citato d.P.R. 243 del 2010, che ha provveduto alla sua riorganizzazione, definendone i compiti e gli organi e provvedendo all'abrogazione di gran parte degli articoli della legge 1612 del 1962.

In materia di personale, l'art. 11, comma 2, del regolamento di organizzazione del Ministero (d.P.R. n. 95/2010) ha rinviato al dPCM del 29 maggio 2009, che ha indicato la "rideterminazione delle dotazioni organiche" del personale della carriera diplomatica, delle qualifiche dirigenziali e delle varie aree del Ministero, come riportato nelle tabelle seguenti.

---

[11] Entro il 31 marzo viene predisposto il conto consuntivo corredato da una relazione illustrativa della gestione, che sostituisce gli attuali rendiconti. La suddetta procedura non viene applicata ai finanziamenti della Cooperazione allo Sviluppo e agli istituti italiani di cultura, data la peculiarità delle finalità di questo tipo di finanziamenti.

[12] Consolati di Mulhouse, Saarbrucken, Norimberga, Bruxelles, Durban, e le Agenzie consolari di Coira, Genk e Manheim.

[13] Colonia, Salonicco, Stoccarda, Chicago, Cordoba, Rio de Janeiro, San Francisco e Sydney.

DOTAZIONE ORGANICA DEL PERSONALE DELLA CARRIERA DIPLOMATICA	DOTAZIONE ORGANICA
Ambasciatore	28
Ministro Plenipotenziario	208
Consigliere d'Ambasciata	242
Consigliere di Legazione	254
Segretario di Legazione	388
Totale	**1.120**

Fonte: tab. A allegata al dPCM 29 maggio 2009

DOTAZIONE ORGANICA DEL PERSONALE DI RUOLO APPARTENENTE ALLE QUALIFICHE DIRIGENZIALI E DELLE AREE	DOTAZIONE ORGANICA
Dirigenti	
Dirigente 1a fascia	8
Dirigente 2a fascia	44
Dirigente 2a fascia dell'Area della promozione culturale	14
Totale qualifiche dirigenziali	*66*
Area Terza	1.337
Area Terza - Area della promozione culturale	214
Area Seconda	2.454
Area Prima	32
Totale aree funzionali	*4.037*
Totale complessivo	**4.103**

Fonte: tab. B allegata al dPCM 29 maggio 2009

La dotazione organica del personale di ruolo è di 5.223 unità (nel 2009: 5.707); la dotazione effettiva al 31 dicembre 2010 è di 4.574 unità di cui 908 appartenenti alla carriera diplomatica (19,8 per cento), 40 alla qualifica dirigenziale (0,87 per cento) e 3.626 alle aree funzionali (79,28 per cento). Alle 4.574 unità di personale di ruolo vanno aggiunte 2.386 unità di personale a contratto (di cui 2.358 a tempo indeterminato e 28 a tempo determinato) per un totale di 6.960 (nel 2009: 8.334).

Volendo esaminare la ripartizione del personale tra centro e estero: al centro vi sono 1.982 unità, di cui 380 diplomatici, 28 dirigenti, 1.574 delle aree funzionali; all'estero 2.592, di cui 528 diplomatici, 12 dirigenti e 2.052 delle aree funzionali.

Dai dati riportati si rileva che vi è stata una rilevante riduzione del personale di ruolo rispetto a quello previsto dal dPCM 29 maggio 2009, perché si è passati da 5.707 unità a 4.574. Nel 2010 sono avvenute 182 cessazioni per collocamento a riposo del personale di ruolo delle aree funzionali, di 8 dirigenti, di 43 della carriera diplomatica, mentre si registrano 23 cessazioni del personale a contratto presso la rete diplomatico-consolare e gli istituti italiani di cultura. Inoltre, n. 9 unità inquadrate sono state trasferite ai ruoli di altre Amministrazioni.

Nell'ambito del piano di dismissione degli immobili del Ministero all'estero, disposto dalla legge finanziaria 2007, nel corso del 2010 sono stati alienati quattro immobili ed è in elaborazione un decreto di dismissione di altri cinque. Restano le criticità rilevate nella precedente relazione sull'elevato costo per canoni di locazione di uffici e residenze in varie aree geografiche. In proposito, l'Amministrazione ha fatto rilevare che è in atto una ricognizione globale sulle locazioni passive, al fine di definire un nuovo sistema di gestione e di prendere tutte le iniziative utili per il contenimento dei costi.

4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009

In relazione a quanto prima rilevato sulla valutazione del personale diplomatico, va detto che l'Amministrazione ha iniziato un'opera di armonizzazione con la normativa prevista dal d.lgs. n. 150/2009. Si sta, quindi, procedendo, ai fini di un corretto funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance,* ad un sostanziale allineamento degli obiettivi individuali assegnati alla dirigenza diplomatica con quelli definiti nell'ambito della programmazione strategica. In analogia con quanto previsto dal d.lgs. n.150/2009, il d.m. 22

dicembre 2010 n. 2533, sulle modalità di valutazione dei risultati conseguiti dai funzionari diplomatici, ha stabilito che l'indennità di risultato per questi ultimi è determinata anche in base al grado di conseguimento degli obiettivi, sia strategici che operativi, loro assegnati.

L'applicazione del d.lgs n. 150/2009 incontra nel MAE alcune difficoltà connesse alla sua articolazione esterna. Ciò vale in particolare per l'applicazione del sistema di misurazione e valutazione della *performance* alle Rappresentanze diplomatico-consolari ed agli Istituti italiani di cultura; in proposito l'Amministrazione ha dichiarato che inizialmente il sistema sarà basato sul grado di raggiungimento degli obiettivi strategici contenuti nel Piano della *performance.*

In attuazione del d.lgs. n. 150/2009 l'Amministrazione si propone di rendere pubblici gli *standard* qualitativi per i servizi maggiormente proiettati verso gli utenti esterni[14].

4.3. Innovazione tecnologica

Nel 2010 il MAE ha continuato a realizzare il processo di digitalizzazione e di innovazione tecnologica, avviato negli anni precedenti, per migliorare i servizi per gli utenti interni ed esterni. In tale contesto vanno ricordati: l'adesione al Servizio pubblico di Connettività ed alla Rete internazionale della PA; il Progetto@doc[15] ed i Servizi consolari a distanza. Tali progetti sono stati inclusi nel Protocollo d'intesa[16], concluso tra il Ministro degli esteri ed il Ministro per la Pubblica Amministazione e l'innovazione, e fanno parte del programma di innovazione digitale *e-government* 2012. Va rilevato che, per rafforzare l'autonomia gestionale delle sedi estere, nell'anno di riferimento è stato effettuato il collegamento in rete di tutti gli uffici all'estero ad un nuovo portale informatico per la gestione della contabilità; sono stati esaminati tutti i bilanci preventivi e sono state assegnate le dotazioni di parte corrente e di conto capitale.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

Dall'esame finanziario del Ministero degli affari esteri emerge che gli stanziamenti, pari a 2.268 milioni, sono distribuiti tra diciannove Centri di Responsabilità (C.d.R.)[17], che, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento di organizzazione, saranno ridotti a 13.

[14] Ufficio relazioni con il pubblico; biblioteca; trasferimento di lavoratori italiani in Paesi a rischio; rilascio di legalizzazioni e stesura di atti notarili.

[15] Tale Progetto ha consentito di effettuare la "migrazione" dei 133 uffici dell'Amministrazione centrale sulla nuova piattaforma per la gestione dei flussi documentali, determinando un abbattimento dei consumi cartacei.

[16] In attuazione del Protocollo è stato sottoscritto l'accordo di servizio per il "Progetto Servizi consolari a distanza" e si è realizzata la migrazione al nuovo Sistema Integrato per le funzioni consolari di 95 Sedi su 211.

[17] Dal 2009 non è presente il C.d.R. n. 14 Istituto diplomatico (ISDI).

Tabella 1

(in migliaia)

Cdr Spese*	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Massa Spendibile	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie/ Maggiori spese comp	Economie/ Maggiori spese res
1	327,40	10.327,85	10.412,78	10.412,78	8.783,06	10.682,59	10.740,18	9.080,20	180,04	1.475,71	4,24
2	8.503,06	19.356,75	33.548,21	36.476,11	29.343,10	37.698,03	42.051,26	25.834,60	13.458,80	2.443,14	314,73
3	778,18	7.608,39	9.628,05	9.628,05	8.085,66	10.378,20	10.406,23	6.988,06	1.273,71	2.142,64	1,83
4	363,91	3.280,85	3.811,05	3.811,05	3.426,90	4.127,97	4.174,96	3.175,60	321,09	662,70	15,58
5	3.643,81	32.401,89	36.380,59	36.520,95	25.183,93	39.011,78	40.024,40	23.771,05	3.676,62	12.177,31	399,43
6	59.948,41	717.421,36	746.328,65	769.821,21	691.728,74	752.266,54	806.277,06	689.412,45	70.357,72	40.946,42	5.560,47
7	4.201,98	23.538,49	23.902,31	23.902,31	24.424,98	24.698,53	28.104,29	23.852,11	4.081,92	164,74	5,52
8	16.407,13	25.795,99	30.438,92	31.503,98	32.584,56	37.502,84	46.846,04	32.321,72	13.689,70	413,95	420,68
9	394.179,42	394.355,51	487.509,18	574.205,77	493.009,64	526.083,16	881.688,60	426.204,72	424.051,99	4.431,70	27.000,18
10	9.571,59	182.195,08	186.133,12	187.106,48	174.780,06	189.137,31	195.704,71	173.730,33	9.052,62	10.823,94	2.097,81
11	4.225,27	73.275,74	73.511,46	73.511,46	64.957,30	74.969,95	77.736,74	63.645,66	3.068,87	9.451,47	1.570,73
12	1.676,80	428.694,43	437.208,18	438.368,18	435.608,50	439.458,50	438.884,98	432.072,96	3.733,87	3.054,68	23,47
13	12.436,20	58.210,47	59.503,28	59.503,28	56.716,63	60.130,31	71.939,48	53.460,13	15.065,32	3.377,79	36,24
15	6.376,81	45.517,72	61.108,74	61.108,74	58.556,23	62.322,09	67.485,55	48.978,19	14.106,69	2.872,25	1.528,42
16	295,94	7.689,79	7.638,07	7.638,07	6.888,13	7.896,09	7.934,01	6.709,33	229,28	994,29	1,11
17	7.006,25	8.201,55	15.136,12	15.771,94	13.693,09	18.273,85	22.142,37	8.916,34	11.074,25	1.558,42	593,37
18	1.612,96	5.476,21	10.615,17	11.915,17	5.828,15	10.868,47	12.228,13	5.680,44	5.206,85	1.335,88	4,96
19	1.205,64	5.388,14	5.394,79	5.394,79	4.435,54	6.547,46	6.600,43	4.621,49	709,22	1.243,43	26,29
20	972,57	27.564,89	29.647,90	30.041,59	13.532,74	30.705,99	30.620,47	12.901,72	1.432,38	16.284,00	2,37
Totale	**533.733,33**	**2.076.301,06**	**2.267.856,57**	**2.386.641,93**	**2.151.566,93**	**2.342.759,63**	**2.801.589,90**	**2.051.357,12**	**594.770,93**	**115.854,43**	**39.607,42**

*** CdR Spese denominazioni:**

- 1. Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (GABI);
- 2. Segreteria Generale (SEGR);
- 3. Cerimoniale diplomatico della Repubblica (CERI);
- 4. Ispettorato generale del Ministero e degli Uffici all'estero (ISPE);
- 5. Direzione generale per le risorse umane e l'organizzazione (DGRO);
- 6. Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio (DGAABP);
- 7. Servizio stampa e informazione (STAM);
- 8. Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra (SICC);
- 9. Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS);
- 10. Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale (DGPC);
- 11. Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie (DGIT);
- 12. Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani (DGCP);
- 13. Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale (DGCE);
- 15. Direzione generale per i paesi dell'Europa (DGEU);
- 16. Direzione generale per i paesi delle Americhe (DGAM);
- 17. Direzione generale per i paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente (DGMM);
- 18. Direzione generale per i paesi dell'Africa Sub Sahariana (DGAS);
- 19. Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide (DGAO);
- 20. Direzione generale per l'integrazione europea (DGIE).

Tabella 2

Cdr Spese	Impegni totali/ massa impegnabile	Impegni comp./stanz. def comp.	Stanz. def. di cassa/massa spendibile	Pagamenti totali/massa spendibile	Pagam. comp/stanz. def comp.	Variazione residui finali/residui iniziali	Residui stanz tot/residui tot	Residui stanz. comp./residui tot comp.	Velocità gestione della spesa	Velocità smaltimento residui
1. Gabinetto e ufficio di diretta collaboraz. all'opera del Ministro	84,3%	84,3%	99,5%	84,5%	84,3%	-45,0%	0,0%	0,0%	99,9%	92,4%
2. Segreteria generale	80,4%	76,3%	89,6%	61,4%	58,9%	58,3%	40,9%	48,5%	77,1%	71,6%
3. Cerimoniale diplomatico della repubblica	84,0%	77,7%	99,7%	67,2%	70,1%	63,7%	0,0%	0,0%	90,2%	30,3%
4. Ispettorato gen. del ministero e degli uffici all'estero	89,9%	82,6%	98,9%	76,1%	80,9%	-11,8%	0,0%	0,0%	98,0%	25,3%
5. Dir. gen. per le risorse umane e l'organizzazione	69,0%	64,8%	97,5%	59,4%	62,3%	0,9%	16,7%	40,0%	96,1%	30,2%
6. Dir gen. per gli affari amm.vi, di bilancio e il patrimonio	89,9%	90,9%	93,3%	85,5%	90,2%	17,4%	32,0%	69,7%	99,2%	27,2%
7. Servizio stampa e informazione	102,2%	99,3%	87,9%	84,9%	84,9%	-2,9%	0,0%	0,0%	85,5%	84,7%
8. Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	103,4%	96,7%	80,1%	69,0%	71,6%	-16,6%	3,0%	5,0%	74,0%	64,1%
9. Dir. gen. per la cooperazione allo sviluppo	85,9%	84,1%	59,7%	48,3%	47,3%	7,6%	17,6%	29,6%	56,3%	49,6%
10. Dir gen. per la promozione e la cooperaz. culturale	93,4%	93,6%	96,6%	88,8%	90,4%	-5,4%	11,6%	14,9%	96,6%	57,3%
11. Dir gen. per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	88,4%	87,1%	96,4%	81,9%	85,7%	-27,4%	0,0%	0,0%	98,3%	15,5%
12. Dir. gen. per la cooperaz. politica multilaterale ed i diritti umani	99,4%	99,3%	100,1%	98,4%	98,5%	122,7%	0,0%	0,0%	99,2%	76,7%
13. Dir. gen. per la coop. econom. e finanz. multilaterale	95,3%	94,3%	83,6%	74,3%	74,9%	21,1%	0,0%	0,0%	79,4%	71,6%
15. Dir. gen. per i paesi dell'Europa	95,8%	95,3%	92,3%	72,6%	75,3%	121,2%	0,0%	0,0%	79,0%	46,2%
16. Dir gen. per i paesi delle Americhe	90,2%	87,0%	99,5%	84,6%	86,8%	-22,5%	0,0%	0,0%	99,8%	27,4%
17. Dir. gen. per i paesi del mediterraneo e medio oriente	86,8%	86,0%	82,5%	40,3%	32,7%	58,1%	5,0%	6,5%	38,0%	56,6%
18. Dir. gen. per i paesi dell'Africa sub Sahariana	48,9%	40,5%	88,9%	46,5%	40,4%	222,8%	95,7%	99,7%	99,7%	86,6%
19. Dir. gen. per i paesi dell'asia, Oceania, Pacifico e Antartide	82,2%	77,0%	99,2%	70,0%	76,4%	-41,2%	0,0%	0,0%	99,3%	41,3%
20. Dir. gen. per l'integrazione europea	45,0%	42,6%	100,3%	42,1%	41,9%	47,3%	52,2%	79,1%	98,4%	49,7%
Totale MAE	**90,2%**	**89,8%**	**83,6%**	**73,2%**	**79,0%**	**11,4%**	**18,7%**	**30,8%**	**87,9%**	**48,6%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

*percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza

**percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali

La percentuale più elevata di stanziamenti è gestita da tre C.d.R. che complessivamente assorbono il 73,7 per cento del totale del Ministero: C.d.R. n. 6 "Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio" (32,9 per cento), C.d.R. n. 9 "Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo" (21,5 per cento) e C.d.R. n. 12 "Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani" (19,3 per cento).

Gli stanziamenti riguardano gli interventi per il 52,4 per cento, le spese di funzionamento per il 46,4 per cento e gli investimenti solo per lo 0,5 per cento. Questi dati trovano giustificazione nel fatto che il Ministero svolge essenzialmente interventi e per la sua stessa natura di amministrazione non di spesa ha un alto tasso di risorse destinate al funzionamento.

Si riscontra un'elevata percentuale di pagamenti in conto competenza sugli stanziamenti definitivi di competenza (79 per cento) e di pagamenti totali sulla massa spendibile (73,2 per cento), mentre si registra una ridotta velocità di smaltimento dei residui pari al 48,62 per cento.

Tale aspetto verrà esaminato in seguito. Gli stanziamenti definitivi di cassa costituiscono l'83,6 per cento della massa spendibile.

Esaminando più da vicino la gestione dei singoli Centri di Responsabilità si rileva che ciascuno dei C.d.R. nn. 1, 3, 4, 17, 18 e 19 presenta stanziamenti che non arrivano all'1 per cento delle somme assegnate all'intero Ministero e che i C.d.R. nn. 2, 5, 7, 8 e 20 superano di poco l'1 o 2 per cento. Per tale motivo si ritiene utile analizzare i C.d.R. che presentano gli stanziamenti più consistenti. Si rileva, peraltro, che la Direzione Generale per l'integrazione europea (C.d.R. 20) presenta i rapporti più bassi, sia per gli impegni che per i pagamenti.

Il C.d.R. n. 6. "Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio" con il 32,9 per cento delle risorse assegnate al MAE, gestisce tre missioni diverse: "L'Italia in Europa e nel mondo" con il programma n. 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale", "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" e "Fondi da ripartire". Lo stanziamento di 746,3 milioni, che presenta una flessione rispetto all'anno precedente (761,5 milioni) è costituito per il 93,3 per cento da spese di funzionamento. Sono stati effettuati pagamenti in conto competenza per 673,1 milioni pari al 97,3 per cento degli impegni totali (percentuale sostanzialmente analoga all'anno precedente).

Gli stanziamenti definitivi di cassa costituiscono il 93,3 per cento della massa spendibile, con un elevato coefficiente di realizzazione, nonostante una flessione rispetto al 2009 (98,4 per cento).

Si rilevano, inoltre, economie per 51,1 milioni (46,8 nel 2009), prevalentemente in conto competenza, che interessano in particolare competenze accessorie al personale e il fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali.

Il C.d.R. n. 9 "Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo", che assorbe il 21,5 per cento delle risorse assegnate al MAE (con lieve aumento rispetto al 2009: 20,9 per cento), partecipa a tre programmi: n. 2 "Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali" più strettamente rientrante nei suoi fini istituzionali; n. 4 "Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica"; n. 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale".

Non a caso, infatti, su uno stanziamento complessivo per il C.d.R. di 487,5 milioni (477 nel 2009), ben 448,1 milioni sono assegnati al programma n. 2 e consistono, per la quasi totalità, in interventi (91,9 per cento che rappresentano il 37,7 per cento degli interventi dell'intero Ministero). Ciò discende dalle funzioni istituzionali del C.d.R. in esame, volte proprio ai numerosi interventi di aiuto allo sviluppo.

I pagamenti sulla massa spendibile sono pari al 48,3 per cento (le percentuali più basse riguardano in particolare i capp. 2161 utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia; 2165 e 2170 acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto), mentre si riscontra un tasso del 59,7 per cento relativo agli stanziamenti definitivi di cassa (526 milioni) sulla massa spendibile (881,7 milioni). Si rileva una significativa presenza di economie per 31,4 milioni prevalentemente riguardanti interventi, relative a residui di stanziamento di lettera F che nel 2009 non sono stati impegnati (soprattutto capp. 2001, 2150 2169 funzionamento per stipendi, spese per studi e funzionamento). Tale fenomeno sarà richiamato ulteriormente in seguito.

La "Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani" (C.d.R. n. 12) gestisce il programma n. 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale" con il 19 per cento degli stanziamenti del Ministero (437,2 milioni), in prevalenza (98,8 per cento) relativi ad interventi in relazione ai fini istituzionali di promozione della pace e sicurezza internazionale.

A fronte di un indice di pagamenti pari al 98,4 per cento su massa spendibile, si registra una percentuale ancora più elevata (100,1 per cento) di stanziamenti definitivi di cassa rispetto alla massa spendibile. Si rileva, inoltre, un importo elevato di economie (3 milioni), prevalentemente in conto competenza, dovuto alla richiesta di minori importi da parte delle Organizzazioni internazionali beneficiarie di contributi obbligatori del Governo italiano (in relazione anche alle fluttuazioni del cambio).

Al C.d.R. n. 10 "Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale" sono assegnate risorse per 186,1 milioni (188,7 nel 2009), pari all'8,2 per cento dello stanziamento per l'intero Ministero, per la gestione del programma n. 9 "Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero". I pagamenti, pari a 173,7 milioni, sono l'89 per cento della massa spendibile. Su questa gli stanziamenti definitivi di cassa registrano un tasso elevato (97 per cento), raggiungendo un notevole coefficiente di realizzazione.

Il C.d.R. n. 11 "Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie", con il 3,2 per cento delle risorse (73,5 milioni, con una flessione rispetto al 2009: 101,3 milioni), gestisce il programma n. 8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali", realizzando un tasso di pagamenti sulla massa spendibile pari all'81,9 per cento, mentre presenta su quest'ultima un'elevata percentuale di stanziamenti definitivi di cassa (96,4 per cento); si rileva, come nel 2009 (97 per cento), un elevato coefficiente di realizzazione.

5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

In merito ai 12 capitoli di entrata (di cui il 3534 e il 3540, riferiti ad entrate riassegnabili), si evidenzia che, a fronte di una previsione di 104,5 milioni, i versamenti ammontano a 171,9 milioni (+64,5 per cento), in gran parte riferibili al capitolo 3540 "Entrate eventuali e diverse concernenti il MAE", per il quale, a fronte di previsioni per 100 milioni, risultano versati 170,3 milioni. Secondo quanto affermato dall'UCB, poiché questo capitolo riguarda "entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero degli affari esteri", la previsione risulta di difficile realizzazione e presenta un ridotto grado di attendibilità.

Tra i capitoli di entrate non riassegnabili (con versamenti per 1,6 milioni) si evidenzia il cap. 2121 (relativo a diritti introitati dagli uffici all'estero e tasse riscosse dagli uffici di pubblica sicurezza di confine a carico di stranieri provvisti di passaporto privo di visto consolare) che presenta versamenti per 1,3 milioni a fronte di previsioni per 1,2 milioni.

Nelle tabella che segue si riportano i capitoli di entrata per i quali sono state effettuate riassegnazioni nel 2010 per 1,8 milioni sul capitolo 1613 dello stato di previsione della spesa del MAE sulle dotazioni finanziarie per sedi diplomatico consolari di prima categoria, che si riferisce al programma 4.6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale" gestito dal C.d.R. DG per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio.

(valori assoluti)

d.m. MEF	UPB	Tit	Cap	Importo	UPB	Cap.	Art.	Importo
68991	2.1.2.3	2	3540	1.372.046,00	1.4.1	1613	4	1.372.046,00
79306	2.1.7.2	2	3534	349.651,00	1.4.1	1613	1	349.651,00
89193	2.1.7.2	2	3534	55.934,00	1.4.1	1613	1	55.934,00
Totale				**1.777.631,00**	**Totale**			**1.777.631,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

I capitoli di entrata 3540 e 3534 appartengono ad UPB non codificate come riassegnabili.

Il cap. 3540 "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero degli affari esteri"[18] presenta previsioni iniziali di competenza pari a 345 milioni, previsioni definitive per 402,3 milioni, versamenti e riscossioni per 428 milioni.

Il cap. 3534 "Somme da versare per differenze su operazioni in valuta estera per conto del Ministero degli affari esteri" non presenta previsioni iniziali, versamenti e riscossioni, mentre le previsioni definitive sono pari a 14,2 milioni.

In merito alla spesa il MAE ha provveduto, anche con misure di razionalizzazione, al suo contenimento. In particolare, per il DL 112 del 2008 (convertito con legge 133/2008)[19], sono stati operati i tagli previsti dall'art. 27[20] c.d. "Taglia-carta" (capitolo 1391) e dall'art. 61[21] (consulenze ecc., cap. 2169). Dell'art. 26 (c.d. Taglia enti) si è trattato nel paragrafo riguardante l'organizzazione.

Per la legge n. 266 del 2005 è stata operata la riduzione delle spese per autovetture di cui all'art.1, comma 11[22]. Infine, per la legge n. 244 del 2007 art. 2, commi 618 a 621, è stato rispettato il limite della spesa dell'1 per cento sul valore dell'immobile per la manutenzione ordinaria (capp. 1613/01, 1174/03, 1391/08, 2164/01) e del 3 per cento per quella straordinaria (1613/01, 7248/01)[23].

Quanto ai residui, la loro consistenza al 31 dicembre 2009 ammonta a 533,7 milioni, mentre i residui rimasti da pagare a fine esercizio 2010 sono pari a di 234,6 milioni[24]. I capitoli che contribuiscono in maggior misura a determinare tale fenomeno riguardano in particolare la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS). La gestione di questi ultimi comporta una lunga permanenza dei residui in bilancio, in quanto, tali capitoli si riferiscono a progetti di lunga durata soggetti a pagamenti parziali collegati allo stato di avanzamento.

Le economie di gestione sui residui, pari a 13,8 milioni (di cui 9,1 milioni riferiti a variazioni in conto residui per l'applicazione di istituti contrattuali a favore del personale), rappresentano il 2,6 per cento dei residui definitivi (533,7 milioni). Con riferimento alle

---

[18] Le entrate riguardano tra l'altro: versamenti previdenziali su IIS del personale che ha prestato servizio all'estero; versamenti da interessi di mora; somme recuperate su partite di stipendio; restituzione prestiti concessi da ambasciate e consolati; recuperi per somme indebitamente riscosse e di assegni non dovuti per sciopero.

[19] "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

[20] Si indicava la riduzione di tali spese del 50 per cento rispetto a quelle dell'anno 2007.

[21] Si disponeva che le spese per consulenze non dovessero essere superiori al 30 per cento di quelle sostenute nell'anno 2007 e le altre (relazioni pubbliche, convegni ecc) non dovessero essere superiori al 50 per cento.

[22] Si disponeva che a decorrere dall'anno 2006 non si potessero effettuare spese di ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2004.

[23] Il dettato normativo previsto dall'art. 2, comma 8-*septies* , della legge n. 25 del 2010 è stato attuato nel corso del 2010 con d.m. del MEF n. 76455, che ha ridotto a circa 2 milioni per il 2010 e per il 2011 e 2012 a 1,3 milioni, le dotazioni del capitolo 1163 relativo a somme da erogare per il triennio 2010-2012 ad enti vari.

Per completezza di informazione si ricorda che il Ministero, in attuazione della legge n.196 del 2009 (art. 23 comma 3), nell'effettuare proposte relative ai capitoli rimodulabili per il 2011 ha rispettato il tetto di spesa pari a 524,7 milioni. Nella distinzione tra spese rimodulabili e non rimodulabili il Ministero si è avvalso di una flessibilità nella ripartizione delle spese. Dalle informazioni fornite dall'UCB non sono emerse in proposito particolari criticità gestionali.

Nel bilancio del MAE si rilevano vari capitoli che presentano natura di fondo da ripartire, quali i capp. 1512 (personale a contratto indeterminato c/o sedi estere), 1621 (FUA per miglioramento efficienza servizi istituzionali), 1623 (Fondo da ripartire per sopravvenute esigenze consumi intermedi), 1624 (Fondo da ripartire per misure di sicurezza per sedi all'estero) e 1625 (Fondo da ripartire per maggiori esigenze di spese regolate per legge). Il primo è un capitolo di gestione che prevede, tra l'altro, la conservazione dei residui di stanziamento e l'emissione di mandati per il finanziamento delle sedi estere. La ripartizione degli altri avviene mediante DMT o DMC.

Le eccedenze di spesa accertate in termini di competenza (4,7 milioni, 7,2 milioni nel 2009) risultano integralmente compensate all'interno delle rispettive Unità previsionali di base (UPB). Tale fenomeno, che riguarda spese per stipendi ed oneri riflessi gestite con ruoli di spesa fissa informatici, è dovuto al frequente *turn over* del personale all'estero ed alle difficoltà da parte del MAE di provvedere al tempestivo aggiornamento delle dotazioni finanziarie dei singoli capitoli. Inoltre, il 2010 è stato caratterizzato da un elevato numero di cessazioni rispetto alle previsioni ed alla conseguente mobilità di personale tra i vari Centri di responsabilità.

[24] Di questi ultimi ben 197,4 milioni riguardano i capitoli 2150, 2170, 2180, 2181, 2182, 2184, e 7245, per i quali si rilevano pagamenti effettuati (164 milioni).

economie per perenzione, che rappresentano il 4,8 per cento dei residui definitivi, va detto che interessano in particolare la categoria 7 "Trasferimenti correnti all'estero" per 20,9 milioni, di cui il 91,4 per cento interessa i capitoli della DGCS. Tale fenomeno è determinato, come già detto, dalla natura dei capitoli relativi a progetti di lunga durata soggetti a stati di avanzamento.

Le economie di competenza ammontano a 114,2 milioni e costituiscono il 5,03 per cento dello stanziamento definitivo (7,45 per cento nel 2009). Circa un terzo di tale percentuale interessa capitoli relativi a stipendi ed oneri riflessi a causa del *turn over* del personale all'estero.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

L'attività del Ministero si svolge in attuazione della missione 4 e, parzialmente, delle due missioni di carattere trasversale numeri 32 e 33. Va, peraltro, ricordato che degli undici programmi della missione 4, il MAE si occupa solo di sette programmi essendo due (nn. 10 e 11) di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), che assorbono più del 90 per cento delle risorse assegnate alla missione e riguardano essenzialmente il trasferimento delle c.d. risorse proprie all'UE e trasferimenti ad altre organizzazioni internazionali; e due (nn. 3 e 5) di competenza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) che riguardano la cooperazione scientifico-tecnologica e culturale. Gli stanziamenti assegnati al Ministero costituiscono l'8,2 per cento degli stanziamenti relativi all'intera missione (25,6 miliardi).

Tabella 3

(in migliaia)

Missione	004. L'Italia in Europa e nel mondo							032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche		033. Fondi da ripartire	Totale
Programma	1. Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	2. Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	4. Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	6. Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	7. Integrazione europea	8. Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	9. Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	2. Indirizzo politico	3. Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	1.Fondi da assegnare	
Residui definitivi iniziali	778,18	392.583,89	12.436,20	81.192,24	972,57	4.225,27	13.773,57	327,40	26.854,09	589,90	533.733,33
Stanziamento iniziale competenza	7.608,39	356.179,41	59.259,43	1.238.399,61	27.564,89	73.275,74	205.733,56	10.327,85	80.895,40	17.056,78	2.076.301,06
Stanziamento def. competenza	9.628,05	448.106,14	60.552,24	1.313.778,95	29.647,90	73.511,46	210.035,43	10.412,78	97.565,96	14.617,66	2.267.856,57
Massa Impegnabile	9.628,05	534.802,73	60.552,24	1.333.703,26	30.041,59	73.511,46	211.008,79	10.412,78	98.771,38	24.209,63	2.386.641,93
Impegni Totali	8.085,66	454.620,12	57.765,59	1.261.983,43	13.532,74	64.957,30	199.205,04	8.783,06	82.634,01	0,00	2.151.566,93
Stanziamento definitivo di cassa	10.378,20	486.649,23	61.179,27	1.338.051,29	30.705,99	74.969,95	213.835,84	10.682,59	110.710,27	5.597,02	2.342.759,63
Massa Spendibile	10.406,23	840.690,03	72.988,44	1.394.971,19	30.620,47	77.736,74	223.809,00	10.740,18	124.420,05	15.207,56	2.801.589,90
Pagato totale	6.988,06	388.631,93	54.509,09	1.234.164,85	12.901,72	63.645,66	197.582,44	9.080,20	83.853,16	0,00	2.051.357,12
Residui Finali Totali	1.273,71	421.639,74	15.065,32	102.012,65	1.432,38	3.068,87	13.134,53	180,04	22.346,03	14.617,66	594.770,93
Economie/Maggiori spese comp.	2.142,64	3.418,18	3.377,79	52.940,21	16.284,00	9.451,47	10.988,69	1.475,71	15.775,75	0,00	115.854,43
Economie/Maggiori spese residui	1,83	27.000,18	36,24	5.853,48	2,37	1.570,73	2.103,34	4,24	2.445,12	589,90	39.607,42

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Tabella 4

Missione	004. L'Italia in Europa e nel mondo							032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche		033. Fondi da ripartire	Totale
Programma	1. Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali	2. Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali	4. Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica	6. Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale	7. Integrazione europea	8. Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali	9. Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero	2. Indirizzo politico	3. Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	1.Fondi da assegnare	
Stanz. Def. di Cassa /Massa Spendibile	99,73%	57,89%	83,82%	95,92%	100,28%	96,44%	95,54%	99,46%	88,98%	36,80%	83,62%
Impegni Totali/Massa Impegnabile	83,98%	85,01%	95,40%	94,62%	45,05%	88,36%	94,41%	84,35%	83,66%	0,00%	90,15%
Impegni Comp/Stanz Def Comp	77,75%	82,91%	94,42%	94,53%	42,55%	87,14%	94,25%	84,35%	77,98%	0,00%	89,85%
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	67,15%	46,23%	74,68%	88,47%	42,13%	81,87%	88,28%	84,54%	67,40%	0,00%	73,22%
Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp	70,13%	43,44%	75,32%	91,52%	41,89%	85,69%	89,77%	84,30%	71,53%	0,00%	79,01%
Variazione Residui finali/Residui iniziali	63,68%	7,40%	21,14%	25,64%	47,28%	-27,37%	-4,64%	-45,01%	-16,79%	2377,98%	11,44%
Residui Stanz Tot/ Residui Tot	0,00%	17,69%	0,00%	18,54%	52,19%	0,00%	8,00%	0,00%	4,60%	100,00%	18,66%
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	0,00%	29,84%	0,00%	32,35%	79,09%	0,00%	10,00%	0,00%	8,55%	100,00%	30,81%
Velocità Gestione della Spesa *	90,21%	52,39%	79,77%	96,82%	98,43%	98,33%	95,24%	99,94%	91,72%	0,00%	87,94%
Velocità Smaltimento Residui **	30,26%	49,41%	71,58%	39,16%	49,66%	15,53%	65,65%	92,41%	52,38%	0,00%	48,61%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

*percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza

**percentuale del pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali

Dei sette programmi sono presi in esame in particolare i seguenti: Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali (n. 2); Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale (n. 6); Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali (n. 8); Informazione, promozione culturale scientifica e dell'immagine del paese all'estero (n. 9). Il primo è stato scelto in considerazione delle criticità che presenta nella sua attuazione, nonché per l'importanza che l'Italia ha sempre dato all'aiuto allo sviluppo, che ha assunto ulteriore rilievo dopo il 2000 con la definizione dei c.d. obiettivi per il Millennio; il numero 6 per la consistenza degli stanziamenti ad esso assegnati e per l'importanza degli obiettivi perseguiti nel contesto della politica estera italiana; il n. 8 perché riguarda il tema fondamentale della tutela dei cittadini italiani negli altri paesi e il n. 9, perché discende da una delle principali missioni del Ministero che è quella della promozione del c.d. "Sistema Paese"; in proposito, va rilevato che non a caso nel 2011 tale programma ha assunto proprio questa denominazione.

D'altra parte, appare utile ricordare il contenuto degli altri programmi (ivi compresi quelli gestiti dal MISE e dal MEF).

Il programma 1 "Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali" si propone, con il suo obiettivo strutturale, l'ulteriore snellimento ed automazione delle procedure e delle attività amministrative del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica[25].

[25] L'attuazione di questo programma è affidata al cerimoniale della Repubblica (CERI), che, come è noto, cura l'organizzazione delle visite di Stato ed ufficiali sia in Italia che all'estero del Capo dello Stato e dei rappresentanti

Il programma 3 "Cooperazione internazionale e scientifico-tecnologica", gestito dal MIUR, ha il compito di promuovere l'internazionalizzazione e la ricerca scientifico-tecnologica favorendo la partecipazione italiana a programmi europei.

Il programma 4 "Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica", collegato con la priorità politica 1, attua un obiettivo strategico, volto a consolidare il ruolo dell'Italia in campo politico ed economico in importanti consessi internazionali (Onu, OCSE, G8 e G20).

Il programma 5 "Cooperazione in materia culturale", gestito dal MIUR cura i rapporti internazionali in materia di istruzione, individuando le opportunità di finanziamento offerte da organizzazioni internazionali e dall'Unione europea[26].

Il programma 7 "Integrazione europea", collegato con la priorità politica n. 3 in attuazione di un obiettivo strategico, svolge azioni mirate al sostegno del processo di integrazione europea, con particolare riguardo ai settori dell'immigrazione, della sicurezza, della crescita e delle politiche energetica e ambientale, anche continuando l'attività relativa all'applicazione del Trattato di Lisbona. Altra finalità importante perseguita consiste nel contributo all'elaborazione delle missioni PESD/PESC[27] nelle zone di crisi. Da rilevare il basso livello degli indicatori di realizzazione sia per gli impegni che per i pagamenti.

I programmi 10 "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE" e 11 "Politica economica e finanziaria in ambito internazionale", gestiti dal MEF, assorbono circa il 90 per cento delle risorse della missione e riguardano essenzialmente la gestione finanziaria del "Fondo di rotazione" per l'attuazione delle politiche dell'Unione e la cooperazione in ambito internazionale con la partecipazione a banche e fondi internazionali, iniziative tipo G8, G20, nonché l'Istituto Agronomico d'Oltremare (IAO).

6.1. Programma 2 "Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali"

Il programma attua la priorità politica n. 1, nel cui contesto si inserisce, e persegue l'obiettivo strategico di agire sull'efficacia dell'aiuto pubblico allo sviluppo (APS), per il raggiungimento, come per gli anni passati, degli obiettivi del Millennio.

Nel 2010 l'attuazione del programma ha richiesto una particolare attenzione da parte della struttura del MAE, che ne è titolare, al fine della preparazione del quarto "Foro di alto livello" sull'efficacia degli APS - sempre nella cornice degli obiettivi del Millennio -, che si svolgerà nel corso del 2011 a Busan nella Corea del sud. Scopo del Foro sarà quello di prospettare le azioni migliori per ridurre la povertà nel mondo.

Nel dicembre del 2010 sono state approvate le nuove Linee-guida sulla Cooperazione per il triennio 2011-2013 che costituiscono il documento programmatico del settore in esame. In esso si rileva innanzitutto l'esigenza per l'Italia di onorare l'impegno, assunto a New York nel settembre dello scorso anno nel quadro del c.d. evento plenario di alto livello (HLPM), di rispettare la scadenza del 2015 (0,70 per cento del PIL). In proposito, ci si chiede come si potrà raggiungere quest'obiettivo, se si considera che la costante diminuzione degli stanziamenti per la Cooperazione ha fatto abbassare l'APS allo 0,15 per cento del Pil nel 2010, senza considerare che, secondo le previsioni dello stesso Ministero, nel 2013 la percentuale APS/Pil si potrebbe abbassare fino allo 0,13 per cento. La legge finanziaria per il 2011, infatti, prevede uno stanziamento di 179,7 milioni, ai quali si aggiungono 49 milioni assegnati dalla legge di bilancio destinati all'IAO e ad altri organismi internazionali (UNIDO, FAO, PAM, IFAD ecc.).

Un dato importante è costituito dalla concentrazione dei fondi su un numero più ristretto di paesi prioritari, sì da pervenire ad una riduzione del 15 per cento del numero complessivo dei paesi, nei quali è presente la cooperazione. Conseguentemente sarà rivista l'articolazione della rete di Unità tecniche locali (UTL).

---

della massime istituzioni, nonché il corpo diplomatico accreditato presso l'Italia e la Santa Sede e le Organizzazioni internazionali.

[26] In questo programma rientrano le attività intese a realizzare gli obiettivi della c.d. "strategia di Lisbona" sulla società basata sulla conoscenza, in particolare con progetti di apprendimento permanente, e la lotta alla dispersione scolastica.

[27] "Politica estera di sicurezza e di difesa" e "Politica estera e di sicurezza comune".

Il documento in esame indica i settori[28], e le aree geografiche[29], prioritari di intervento e conferma l'impegno dell'Italia nella definizione della programmazione delle politiche di sviluppo nell'ambito dell'Unione europea.

Dai dati forniti dal Ministero si rileva che le risorse finanziarie nelle iniziative a dono nella nuova programmazione saranno destinate per circa l'88 per cento agli interventi e per il 12 per cento alle spese di funzionamento e che sarà rafforzato il canale bilaterale, destinando ad esso il 70 per cento dei fondi stanziati per gli interventi.

Quanto ai crediti di aiuto le linee guida prevedevano che tra il secondo semestre 2010 e gli anni 2011 e 2012 dovevano essere erogati circa 380 milioni. Su un piano generale la nuova strategia prevede di privilegiare lo strumento bilaterale rispetto a quello multilaterale.

Altro elemento interessante che dovrebbe avere un importante sviluppo in futuro è la partecipazione all'APS delle autonomie territoriali, integrando con la cooperazione decentrata il "Sistema Italia" della Cooperazione.

Il problema della rendicontazione, ampiamente analizzato nella relazione della Corte dello scorso anno, resta problematico, come riconosciuto dalla stessa Amministrazione, ed è, peraltro, oggetto di una specifica indagine della Corte dei conti, in altra sede[30]. Dalle informazioni attinte dalla DGCS sono stati inviati all'Ufficio Centrale del Bilancio nel 2010 circa 2.500 rendiconti relativi ai progetti e 200 relativi alle spese di funzionamento delle UTL. Alcuni rendiconti erano stati bloccati perché ritenuti irregolari, in quanto riguardanti spese di funzionamento effettuate prima della data di accreditamento. Appare evidente, quindi, l'esigenza di ricercare strumenti idonei per superare siffatte criticità.

Un contributo, sia pure parziale, per avviare a soluzione i problemi gestionali, (evidenziati nelle Relazioni precedenti della Corte), dell'aiuto allo sviluppo può essere fornito dalla legge n. 149/2010, cui prima si è fatto cenno. Con una modifica all'art. 1, comma 15 *ter*, del DL n. 35/2005 (convertito dalla legge n. 80/ 2005) è stato previsto che le somme erogate dal funzionario delegato, in esecuzione di specifici interventi, progetti o programmi, possono essere temporaneamente utilizzate, nell'ambito della medesima sede all'estero, "per spese di analoga natura derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, in attesa della definizione delle procedure di accredito del successivo ordine di rimessa valutaria"; la norma richiede, però, che all'atto della ricezione dei nuovi fondi accreditati e "comunque improrogabilmente entro l'anno di riferimento", si debba provvedere alla definizione contabile in termini di cassa in relazione alla temporanea utilizzazione. Il nuovo comma 15 *quater* prevede, altresì, l'intervento del capo della missione, che, per le erogazioni successive a quella iniziale, deve rilasciare un'attestazione sullo stato di realizzazione degli interventi, progetti o programmi[31].

Con riferimento al problema della rendicontazione il nuovo comma 15 *quinquies* ha previsto che un regolamento (a tutt'oggi ancora non emanato) del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze stabilisca le modalità di armonizzazione

---

[28] 1. Agricoltura e sicurezza alimentare, 2. Sviluppo umano (salute e istruzione/formazione), 3. *Governance* e società civile (aiuto al commercio, all'*e-governament* e alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione intesi come strumento di lotta alla povertà), 4. Sostegno allo sviluppo endogeno, inclusivo e sostenibile, del settore privato, 5. Ambiente, territorio e gestione delle risorse naturali (soprattutto acqua e cambiamenti climatici). Accanto a questi ambiti più vasti l'aiuto allo sviluppo è indirizzato anche ad alcune tematiche trasversali come l'uguaglianza di genere, la tutela dei minori e dei disabili e la valorizzazione del patrimonio culturale.

[29] Africa Sub-Sahariana; Africa Occidentale, Africa Equatoriale, Corno d'Africa, Africa Australe, Balcani, Mediterraneo e Medio Oriente, America Latina e Caraibi, Asia e Oceania. Nell'ambito di queste aree è prestata maggiore attenzione ad alcuni paesi.

[30] V. deliberazione n. 25/2009/G "Gestione degli interventi nel settore della cooperazione allo sviluppo ai sensi dell'art. 25 del d.P.R. 177/1988 anche attraverso l'esame dei rendiconti delle spese sostenute dalle rappresentanze diplomatiche del Ministero degli affari esteri''.

[31] La norma precisa che il funzionario delegato debba presentare, entro 60 giorni dalla chiusura di ciascun esercizio finanziario, una relazione sullo stato dell'intervento, progetto o programma, con la distinta delle spese sostenute nell'esercizio e, entro 90 giorni dalla conclusione di ciascun intervento, progetto o programma, versare all'erario le eventuali economie. Questi deve, altresì, presentare all'Amministrazione degli esteri l'attestazione del versamento, la rendicontazione finale, "corredata della documentazione di spesa", nonché una relazione attestante l'effettiva realizzazione dell'intervento e il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

del regime giuridico delle rendicontazioni degli interventi di cooperazione conclusi negli esercizi finanziari fino all'anno 2010. La Corte ritiene che, di fronte ad una situazione di notevole arretrato nella rendicontazione, sia indispensabile trovare una soluzione adeguata sotto il profilo legislativo per la definizione dei rendiconti, con piena salvaguardia delle necessarie forme di controllo.

Data la complessità della materia ritiene, altresì, che sarebbe necessario pervenire ad una disciplina legislativa organica della cooperazione allo sviluppo.

Il programma assorbe il 20,9 per cento delle risorse assegnate alla missione n. 4 del MAE (preceduto solo dal programma n. 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale ") e il 19,8 per cento sul totale del Ministero.

L'analisi degli indicatori evidenzia un'elevata percentuale (85 per cento) degli impegni totali sulla massa impegnabile che interessa gli impegni in conto competenza per l'82,9 per cento. Va rilevato che su una massa spendibile pari a 840,7 milioni è stato pagato solo il 46,2 per cento, mentre gli stanziamenti definitivi di cassa sono pari al 57,9 per cento della massa spendibile. Il programma è caratterizzato, pertanto, da bassa velocità di gestione della spesa (52,4 per cento) e di smaltimento residui (49,4 per cento). Tale andamento gestionale può trovare, peraltro, una parziale giustificazione, come prima evidenziato, nella tipologia degli interventi e programmi finanziati, che hanno, per la loro stessa natura, prevalentemente carattere pluriennale. Di conseguenza si rilevano residui finali in aumento del 7,4 per cento rispetto a quelli iniziali. La tabella che segue evidenzia l'evoluzione negli anni delle risorse finanziarie assegnate alla Cooperazione allo sviluppo, che interessano principalmente i capitoli di bilancio 2180, 2181, 2182, 2183[32].

(migliaia)

Esercizio	Capitolo di Spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanziam. competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni totali	Impegni c/ competenza	Pagato totale	Pagato c/ competenza
2008	*2180*	283.951,00	98.526,99	382.477,99	338.652,90	323.218,80	321.172,97	286.845,40
	2181	147.074,00	-51.742,73	95.331,27	89.649,74	71.546,08	64.096,93	23.286,64
	2182	195.555,00	30.301,54	225.856,54	184.674,82	157.551,59	149.259,28	103.803,74
	2183	46.825,00	7.269,60	54.094,60	59.917,68	49.040,63	44.938,86	36.239,38
totale		**673.405,00**	**84.355,40**	**757.760,40**	**672.895,14**	**601.357,10**	**579.468,03**	**450.175,16**
2009	*2180*	89.496,57	40.129,72	129.626,29	134.619,45	111.197,25	138.929,91	90.009,67
	2181	63.997,55	9.944,45	73.941,99	87.505,65	73.480,80	72.038,54	11.216,89
	2182	112.428,69	30.940,04	143.368,73	145.062,06	94.379,58	90.790,93	22.607,12
	2183	20.977,20	3.768,40	24.745,59	22.721,44	20.654,66	34.685,90	17.066,49
totale		**286.900,00**	**84.782,61**	**371.682,61**	**389.908,60**	**299.712,29**	**336.445,29**	**140.900,16**
2010	*2180*	87.994,00	38.192,87	126.186,87	132.475,41	114.046,64	121.594,91	88.757,68
	2181	66.940,00	5.064,87	72.004,87	58.041,65	57.980,32	58.510,34	13.273,84
	2182	112.000,00	39.934,51	151.934,51	169.950,63	123.542,30	118.839,66	29.560,42
	2183	23.000,00	6.624,58	29.624,58	31.158,66	27.096,18	29.955,64	21.618,01
totale		**289.934,00**	**89.816,82**	**379.750,82**	**391.626,35**	**322.665,44**	**328.900,55**	**153.209,95**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

[32] Cap. 2180 "Contributi volontari e finalizzati alle Organizzazioni internazionali, Banche e Fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo, compresa l'Unione Europea"; cap. 2181 "Contributi alle ONG riconosciute idonee per la realizzazione di attività di cooperazione da loro promosse"; cap. 2182 "Finanziamento a titolo gratuito attinenti all'elaborazione di studi, la progettazione, interventi in materia di ricerca scientifica e tecnologica, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati anche per ostacolare la produzione della droga, sostegni a programmi di informazione ed iniziative anche di carattere finanziario"; cap. 2183 "Finanziamento a titolo gratuito per l'attuazione di singoli programmi ed interventi destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie incluse le spese di missione in relazione ai programmi".

Esercizio	*Capitolo di Spesa*	Impegni comp./ Stanz def comp	Pagamenti comp./ stanziamento definitivo comp	Pagamenti res./ Residui iniziali	Pagamenti comp./ Impegni effettivi
2008	*2180*	84,51%	75,00%	73,71%	88,75%
	2181	75,05%	24,43%	45,40%	32,55%
	2182	69,76%	45,96%	45,35%	65,89%
	2183	90,66%	66,99%	62,62%	73,90%
2009	*2180*	85,78%	69,44%	68,82%	80,95%
	2181	99,38%	15,17%	57,99%	15,27%
	2182	65,83%	15,77%	47,55%	23,95%
	2183	83,47%	68,97%	93,38%	82,63%
2010	*2180*	90,38%	70,34%	55,38%	77,83%
	2181	80,52%	18,43%	46,32%	22,89%
	2182	81,31%	19,46%	47,25%	23,93%
	2183	91,47%	72,97%	93,54%	79,78%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Di fronte alla contrazione di circa il 50 per cento del 2009 rispetto al 2008, nel 2010 si registra, con 379,8 milioni di stanziamenti definitivi di competenza, un leggero aumento nei confronti del 2009 (371,7 milioni) delle risorse assegnate ai quattro capitoli dalla LF 2010.

Nel 2010 si verifica rispetto all'anno precedente un aumento del finanziamento a titolo gratuito per studi, per la ricerca e nella costruzione di impianti e le infrastrutture (cap. 2182) a cui corrisponde una diminuzione dei contributi a organizzazioni internazionali.

Per i quattro capitoli si registra un tasso elevato di impegni in conto competenza su stanziamenti definitivi in conto competenza con punte maggiori per il 2183 e il 2180.

I pagamenti in conto residui relativi al capitolo 2183 registrano un netto miglioramento rispetto al 2009 (45,4 per cento) in quanto costituiscono il 93,5 per cento dei residui iniziali con un elevato tasso di smaltimento dei residui.

6.2. Programma 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale"

Tale programma, che attua le priorità politiche nn. 1 e 3, si articola in sette obiettivi strategici volti a consolidare la proiezione internazionale del "Sistema Paese" con rapporti con il mondo produttivo; a sostenere i processi multilaterali a sostegno della pace, rafforzando il ruolo dell'Italia nell'ambito delle Nazioni Unite e di altri organismi internazionali; a contribuire ai processi di stabilizzazione democratica delle aree in crisi; a rafforzare la presenza economica nell'America Latina; a promuovere la pace e la sicurezza nell'Africa Sub-Sahariana; a consolidare il ruolo dell'Italia nel Mediterraneo, svolgendo un'azione di prevenzione e soluzione dei conflitti; a promuovere la cooperazione bilaterale con i paesi dell'Asia per il consolidamento delle istituzioni democratiche e per assicurare la pace, la sicurezza e la tutela dei diritti umani.

Nella strategia politica che connota questo programma vengono in rilievo alcune azioni svolte nel 2010, del resto in continuità con gli anni precedenti, per interventi a sostegno della pace, dello sviluppo economico e del rafforzamento delle istituzioni, in varie aree geografiche[33].

[33] In Afganistan (con una previsione di 50 milioni), in Medio Oriente (con un contributo italiano a favore dell'*institution building* e del rafforzamento della sicurezza nei territori palestinesi), in Iraq (con un impegno finanziario di circa 400 milioni in progetti a dono, 400 milioni in crediti di aiuto e 2,4 miliardi in remissione di debiti), in Somalia (con sostegni finanziari nel periodo 2009–2010 per complessivi 27,8 milioni, sia per il processo di riconciliazione nazionale, con 3,8 milioni, sia per la missione di pace AMISOM e per le forze di sicurezza somale, con 10 milioni, sia per aiuti umanitari di emergenza, con 14 milioni), nello Yemen (con investimenti della cooperazione pari a 60 milioni per finanziare il sistema di radar costieri e la formazione della guardia costiera yemenita), nei Balcani (con la partecipazione alla Conferenza nell'ambito dell'Unione europea, tenuta a Sarajevo il 2 giugno 2010, e con un piano che costituisce una iniziativa italiana), in Turchia (con una serie di eventi nel quadro dell'iniziativa "Italia in Turchia" del 2010), in Libia (con un sistema di sorveglianza integrato dei confini terrestri libici e con l'impegno nella lotta all'immigrazione irregolare nel Mediterraneo promossa dall'Italia nell'ambito dell'Unione europea, iniziative che, come è noto, hanno subito una battuta d'arresto a seguito delle recenti vicende che hanno riguardato questo Paese).

Va, peraltro, notato che alcuni interventi sono svolti in connessione con l'attuazione di altri programmi, in particolare del n. 2 (Cooperazione allo sviluppo).

Un'attività importante nell'ambito di questo programma è l'impegno nelle Nazioni Unite (specie per la riforma del Consiglio di sicurezza) e nell'Alleanza Atlantica.

Nell'ambito del programma in esame sono stati svolti interventi di quella che è stata definita la "diplomazia economica" che si realizza attraverso il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane che ha riguardato, oltre ad alcune grandi imprese pubbliche e private, circa 1000 aziende di minori dimensioni ubicate in varie aree geografiche[34].

Dai dati finanziari esposti nelle tabelle 3 e 4 emerge che questo programma ha i più elevati stanziamenti definitivi di competenza pari a 1.313,8 milioni che costituiscono il 61,2 per cento del totale delle risorse del Ministero nell'ambito della missione 4. Si registra un'alta percentuale di impegni totali sulla massa impegnabile (94,6 per cento) relativi, per il 41,2 per cento, in particolare, a somme da erogare a enti, istituti ed altri organismi e a contributi obbligatori ad organismi internazionali (541,2 milioni).

A fronte di una percentuale di pagamenti totali sulla massa spendibile pari all'88,5 per cento, si rileva un'alta velocità di gestione della spesa pari al 96,8 per cento che trova una sua giustificazione nel fatto che questo programma è destinato, come si è visto, al finanziamento di varie organizzazioni internazionali e soprattutto di numerosi interventi di diversa natura che si traducono spesso in contributi obbligatori.

La velocità di smaltimento dei residui è alquanto ridotta (39,2 per cento). Ciò è dovuto soprattutto a vari capitoli per spese di funzionamento. Le spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librarie registrano, invece, una velocità di smaltimento del 100 per cento.

6.3. Programma 8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali"

Il programma attua la priorità politica n. 3 e persegue l'obiettivo strategico di un rafforzamento dell'assistenza ai connazionali all'estero, con una particolare attenzione alla sottrazione internazionale dei minori.

Tra le iniziative svolte nel 2010 nell'ambito di questo programma, va ricordata innanzitutto la realizzazione del progetto di passaporto elettronico - in attuazione del regolamento comunitario n. 2252/2004, modificato dal successivo regolamento n. 444/2009 - che prevede il rilascio da parte di tutti gli uffici abilitati ad emetterlo, sia in Italia (472 questure e commissariati di polizia) che all'estero (210 uffici consolari). Sempre in attuazione del citato regolamento comunitario n. 444/2009, è stato introdotto il c.d. passaporto temporaneo che contiene la firma digitalizzata per garantire una maggiore sicurezza.

Un'altra iniziativa intrapresa per fornire un servizio ai cittadini italiani residenti all'estero, è stata quella del "funzionario itinerante", che consente di evitare lo spostamento di questi cittadini in località lontane dall'ufficio consolare; un dipendente di quest'ultimo, con una postazione mobile, si reca una o più volte nell'anno in dette località distanti, per rilevare le impronte digitali ai fini dell'emissione del passaporto. Sempre al fine di migliorare i servizi agli italiani all'estero, si sta realizzando, nell'intera rete diplomatica, il "Sistema integrato di funzioni consolari" (SIFC), il quale consente di svolgere in un unico programma tutte le funzioni consolari informatizzate (stato civile, passaporti, ecc.).

Forme particolari di intervento, svolte nell'attuazione del programma in esame, sono quelle riguardanti i detenuti italiani all'estero e la sottrazione internazionale di minori aventi la cittadinanza italiana; per quest'ultima si è registrata la soluzione positiva di 91 casi, con un incremento del 30 per cento rispetto all'anno precedente.

Il 2010, che ha registrato un aumento rispetto all'anno precedente del numero di domande di visto (1.607.168), è stato caratterizzato dall'entrata in vigore del "Codice comunitario dei

[34] Queste iniziative hanno riguardato, la Federazione Russa, alcuni paesi dell'America Latina (Panama e Venezuela), l'Africa (Algeria), nonché l'Asia (Arabia Saudita e Emirati Arabi Uniti).

visti" in applicazione del regolamento UE n. 810/2009, che ha comportato un aggiornamento delle procedure. In quest'anno l'Italia è stata sottoposta alla c.d. "Valutazione Schengen" da parte della Commissione europea e degli altri membri dell'Unione. In merito ai visti è continuata l'attività per l'avvio del VIS (*Visa Information System*) che dovrà garantire la semplificazione delle richieste di visto, evitarne la possibile falsificazione e facilitare i controlli alle frontiere.

In relazione al tema dell'immigrazione, premesso che esso riguarda per molti profili il Ministero dell'interno ed il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, va rilevato che l'attività del MAE è stata caratterizzata da una serie di negoziati con i principali Paesi di origine dei flussi migratori[35]. Il MAE ha partecipato, con i Ministeri citati, alla definizione della programmazione dei flussi migratori, anche nella definizione del c.d. "Decreto Flussi 2010" e del "Decreto Flussi stagionali".

E' evidente, peraltro, che questo problema dovrebbe trovare la sua naturale soluzione in ambito multilaterale ed in particolare nel contesto dell'UE, soprattutto dopo lo scoppio delle insurrezioni in vari Paesi dell'altra riva del Mediterraneo. In proposito, va registrata positivamente la presentazione da parte della Commissione europea di una "Comunicazione sulla migrazione"[36], che, in attesa di una presa di posizione comune con l'Alto rappresentante per la PESC, afferma l'esigenza di una politica comune dell'UE nel campo dell'emigrazione e dell'asilo. In altri termini "una politica migratoria complessiva per i cittadini dei paesi terzi, basata su procedure di ammissione comuni, che tratti equamente tali cittadini", che sia tale da "contribuire alla prosperità dell'UE". In estrema sintesi: procedure di asilo "sicure ed efficienti", frontiere esterne "effettive e credibili", una revisione del "meccanismo di valutazione Schengen", basato su un approccio "a livello dell'Unione con la partecipazione di esperti degli Stati membri e di FRONTEX".

Questo programma che assorbe, con 73,5 milioni (tabelle 3 e 4), il 3,2 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero, presenta un'elevata velocità di gestione della spesa (98,3 per cento) e una ridotta velocità di smaltimento dei residui (15,5 per cento), dovuta in particolare al capitolo 3153 relativo a contributi in denaro, libri e materiale didattico ad enti vari per l'assistenza educativa dei lavoratori italiani all'estero e delle loro famiglie, con una velocità pari a solo il 2,63 per cento. Gli impegni totali costituiscono l'88,4 per cento della massa impegnabile, mentre i pagamenti totali sono pari all'81,9 per cento della massa spendibile.

6.4. Programma 9 "Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero"

Il programma attua la priorità politica n. 3 ed è realizzato attraverso due obiettivi strategici: il primo per il potenziamento delle iniziative di comunicazione sull'azione del Ministero a sostegno del Sistema Italia, il secondo volto alla promozione della cooperazione in ambito scientifico e tecnologico, anche attraverso la rete degli Istituti italiani di cultura (IIC).

In merito alla promozione della lingua italiana, nel 2010 è stata condotta l'indagine "italiano 2010", al fine di disporre di un quadro aggiornato della diffusione della lingua italiana all'estero. Dai risultati parziali si conferma un aumento della richiesta di apprendimento dell'italiano. Il veicolo per la sua promozione è costituito essenzialmente dagli IIC (attualmente 89) e dalle istituzioni scolastiche (294)[37], ai quali si affianca l'attività di 244 lettori di ruolo e 130 lettori locali assunti da università estere con contributi del Ministero.

Oltre alla promozione della lingua, obiettivo fondamentale del Ministero è la promozione culturale che, soprattutto nella nuova organizzazione e impostazione della sua attività, si inserisce nel quadro più generale del "Sistema Paese". A questo fine si è consolidata, anche nel

[35] Tunisia, Macedonia, Moldova, Bosnia, Serbia e, più di recente, Ucraina.

[36] V. doc. COM (2011) 248 def. del 4.5-2011.

[37] Così ripartiti: 22 scuole statali, 133 paritarie, 28 non paritarie, 77 sezioni italiane presso scuole straniere, 34 sezioni italiane presso le scuole europee.

2010, la collaborazione con il MIBAC e con il MIUR, anche con l'organizzazione di "stagioni o anni culturali". Sempre per questo profilo sono state prese iniziative per la valorizzazione del patrimonio culturale italiano[38], anche in relazione alle celebrazioni del 150° anniversario dell'Unità d'Italia.

Quanto alla cooperazione scientifica e tecnologica, orientata prioritariamente ai settori della ricerca e dell'innovazione, essa è stata promossa e realizzata anche nel 2010 attraverso la rete degli addetti scientifici e degli esperti presenti nelle sedi estere e degli IIC.

Il programma assorbe, con circa 210 milioni, il 9,3 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero (Tabelle 3 e 4), e presenta un'elevata velocità di gestione della spesa (95,2 per cento) ed una velocità di smaltimento dei residui, pur se non elevata (65,7 per cento), al di sopra della media del Ministero. Si rilevano peraltro, in vari capitoli per spese di funzionamento una velocità massima di gestione della spesa ed una ridottissima velocità di smaltimento dei residui (7,8 per cento).

[38] Tra queste si segnala la mostra fotografica "UN.it UnescoItalia" dedicata ai 45 siti italiani inseriti nella lista del patrimonio UNESCO.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.
3. Quadro normativo e programmatico: *3.1. Novità introdotte nell'anno; 3.2. La programmazione economico-finanziaria; 3.3. Note preliminari al bilancio; Direttive generali; Piano della performance; 3.4. Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione.*
4. Assetti organizzativi: *4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa; 4.2. Innovazione tecnologica.*
5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: *5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.; 5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*
6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: *6.1. La missione: L'Italia in Europa e nel mondo; 6.2. La missione: Istruzione scolastica; 6.3. La missione: Istruzione universitaria; 6.4. La missione: Ricerca e innovazione.*

1. Considerazioni di sintesi

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, istituito con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e confermato nell'originaria formulazione con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), è attualmente titolare delle politiche in materia di istruzione nei diversi gradi e di ricerca. In tale ambito, il suo ruolo di indirizzo e di coordinamento si inquadra nell'attuale assetto costituzionale - che conserva alla competenza esclusiva dello Stato le norme generali sull'istruzione, i livelli essenziali delle prestazioni e i principi generali di riferimento per la legislazione concorrente - ed appare coerente con l'attuale scenario socio – economico, che privilegia un più ampio concetto di apprendimento, il cui percorso si snoda attraverso azioni volte, non solo ad un generico miglioramento dell'offerta formativa, ma soprattutto ad orientare i giovani alla prosecuzione degli studi ed all'ingresso nel mondo del lavoro.

Tale approccio unitario, che trova conferma nelle nuove politiche europee, è stato delineato nell'ambito delle priorità politiche e degli obiettivi strategici definiti nella nota preliminare allo stato di previsione della spesa per il 2010 e nella Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione che, nell'attesa della definizione della struttura e delle modalità di redazione del piano di *performance* di cui all'art. 13, comma 6, lett. B del d.lgs. n. 150 del 2009, è stata redatta in coerenza con gli indirizzi contenuti nella Direttiva della Presidenza del Consiglio ed articolata seguendo le indicazioni della CIVIT, contenute nella delibera n. 3 del 2010.

Lo stato di previsione del MIUR evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza di 55,2 miliardi e previsioni di cassa pari a 56,5 miliardi, che raggiungono, rispettivamente i 56,4 miliardi e i 59,6 miliardi in sede di previsioni definitive, quasi interamente destinate alle spese correnti.

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra pagamenti in conto competenza pari a 52,43 miliardi e pagamenti in conto residui pari a 4,18 miliardi, per un ammontare totale di 56,61 miliardi, di cui 53,9 miliardi di spese correnti ed 2,7 di spese in conto capitale, con un'incidenza sul volume dei pagamenti totali del bilancio dello Stato pari a circa l'11,2 per cento.

La flessione dei pagamenti registrata nel 2010, superiore al miliardo di euro nell'ambito dei redditi di lavoro dipendente, rispecchia, da un lato, l'effetto delle misure di riorganizzazione del servizio scolastico avviate dal 2007 e, dall'altro, i riflessi dell'applicazione delle disposizioni di contenimento e di razionalizzazione, avviate nel 2009, che continuano a valere nell'ambito del settore universitario e della ricerca.

Relativamente al settore scolastico, la strategia di intervento, in attuazione dell'art. 64 della legge n. 133 del 2008, mirava, in primo luogo, a completare l'azione di riorganizzazione – avviata nell'ambito della revisione degli ordinamenti scolastici, della razionalizzazione della rete scolastica e dell'utilizzo delle risorse umane - unita allo sviluppo di interventi volti alla stabilizzazione del precariato.

Quanto alla revisione degli ordinamenti scolastici, nel corso del 2010 è stato completato il riordino della scuola secondaria di II grado ed è stato dato avvio ai nuovi percorsi di studio a partire dalle classi prime. L'altro pilastro della riforma (la riorganizzazione della rete scolastica) segna invece, nell'anno scolastico 2010-2011, una battuta di arresto, anche in conseguenza della sentenza n. 200 del 2009 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni della legge n. 133 del 2008 concernenti le azioni di ridimensionamento della rete delle Istituzioni scolastiche.

Tale ritardo, unito al primo avvio della riforma degli ordinamenti scolastici (limitato alle prime classi) e agli effetti conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010 in materia di posti di sostegno, ha contribuito alla mancata realizzazione degli obiettivi di riduzione attesi per l'anno scolastico 2010-2011, con la conseguente indisponibilità di risorse da destinare al recupero dell'utilità dell'anno 2011, ai fini della maturazione delle posizioni di carriera e stipendiali del personale del comparto scuola.

Malgrado tali difficoltà, l'andamento delle principali determinanti del sistema conferma la validità delle misure di razionalizzazione, avviate ai fini della riduzione della spesa. Le criticità riscontrate non hanno, infatti, ostacolato il processo di contenimento delle classi e di miglioramento del rapporto alunni per classe, che ha contribuito ad una migliore razionalizzazione dell'utilizzo del personale, come emerge dall'esame, da un lato, del rapporto tra l'organico di diritto e l'organico di fatto, e, dall'altro, dall'evoluzione del personale in servizio nelle due componenti del personale di ruolo e del personale temporaneo.

Tale andamento, che risponde ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, richiede tuttavia, a fronte del completamento del processo di razionalizzazione, una coerente politica di immissioni in ruolo. Politica che, pur suscettibile di produrre effetti inversi sull'andamento dei risparmi di spesa, consentirebbe di evitare, atteso il forte incremento delle cessazioni, la formazione di nuovo precariato e lo slittamento nel tempo degli oneri connessi all'attuazione del piano delle assunzioni.

Sempre con riferimento al settore dell'istruzione scolastica una particolare attenzione è rivolta ad alcune priorità definite nelle linee di indirizzo politico e declinate dalla Direttiva generale nell'ambito degli obiettivi strategici. In tale ambito si segnalano: l'impegno del MIUR nel sostenere i processi di convergenza delle politiche educative e gli interventi destinati alla messa in sicurezza degli edifici scolastici.

Sotto il primo profilo, lo stato di realizzazione di medio periodo dei Programmi Nazionali sull'Istruzione 2007-2013, finanziati dalle risorse provenienti dai Fondi Strutturali Europei,

sembra confortante, non solo in termini di risorse utilizzate e di realizzazione fisica delle azioni, ma anche con riferimento al miglioramento degli indicatori di risultato qualitativo.

La rilevanza di tali risultati acquista una significativa valenza alla luce della situazione italiana nella quale gli attuali indicatori presentano valori inferiori alla media europea e molto distanti dagli obiettivi di "Europa 2020" sia in tema di abbandono scolastico (19,2 per cento, rispetto ad una media europea del 14,4 e ad un obiettivo europeo fissato al 10 per cento) sia nell'ambito dell'istruzione terziaria (19 per cento rispetto ad una media europea del 32 per cento ed ad un obiettivo per il 2020 del 40 per cento).

Quanto invece agli interventi in materia di edilizia scolastica, la recente indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (deliberazione 15 del 2010), nell'esaminare segnatamente lo stato di attuazione del Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici (previsto dalla legge n. 289 del 2002), ha offerto un quadro complessivo del patrimonio dell'edilizia scolastica e della normativa di riferimento ed ha evidenziato una serie di criticità tra cui: il progressivo esaurimento delle risorse, il ritardo nel completamento degli interventi programmati, la complessità delle procedure e la pluralità degli attori, la ancora parziale attuazione dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica, istituita dal MIUR fin dal 2006.

Le politiche in materia di istruzione universitaria, nel quadro delle competenze assegnate al MIUR anche alla luce della recente riforma, rispondono sostanzialmente alle principali criticità, da tempo rilevate, attraverso misure volte: a distribuire una quota sempre crescente delle risorse sulla base di criteri di premialità, a promuovere ed incentivare la ricerca scientifica ed a ridimensionare e qualificare l'offerta formativa.

Tali obiettivi, conformi agli obiettivi di razionalizzazione espressi nelle recenti Linee Guida del Governo per l'Università, scontano in primo luogo la progressiva erosione delle risorse a ciò destinate, che si rispecchia sia nell'evoluzione del FFO (Fondo di finanziamento ordinario) - che resta attualmente il principale strumento di finanziamento del sistema universitario statale – sia nell'andamento delle altre risorse trasferite che, pur rappresentando appena il 7,5 per cento dei trasferimenti, sono indirizzate ad obiettivi strategici, anche nell'ottica degli indirizzi contenuti nella recente legge di riforma.

Quanto al FFO, le variazioni in diminuzione attualmente previste, pur a fronte dello sforzo di contenimento delle spese e di razionalizzazione dell'offerta formativa, appaiono rilevanti e solo in parte attenuate dalle risorse stanziate nella legislazione successiva.

La flessione, registrata per la prima volta nel 2010, delle risorse assegnate al principale strumento di finanziamento delle Università statali, ha complessivamente peggiorato il rapporto tra le risorse del FFO e l'ammontare delle spese fisse al personale, cui la legge n. 1 del 2009 subordina, tra l'altro, la possibilità di procedere a nuove assunzioni.

Le difficoltà, confermate anche a livello di singolo Ateneo, sono destinate ad accentuarsi a decorrere dall'esercizio 2011 in relazione all'attuale mancanza di rifinanziamento delle risorse di cui all'art. 2, comma 428 della legge n. 244 del 2007 e al mancato riconoscimento, per la prima volta dal 2004, dei correttivi al rapporto tra la spesa di personale e il FFO (legge n. 10 del 2010).

In tale contesto anche l'incremento del FFO disposto dalla legge di stabilità 2011 (800 milioni vincolati alla realizzazione del piano straordinario di assunzioni del personale docente in attuazione della recente legge n. 240 del 2010) rischia di non raggiungere gli obiettivi previsti, in considerazione della necessità di garantire, comunque, il rispetto del limite del 90 per cento della spesa del personale.

Quanto agli altri trasferimenti non può non sottolinearsi la forte contrazione delle risorse che, pur rappresentando solo una quota marginale delle fonti di finanziamento, rispondono ad obiettivi strategici volti a migliorare il funzionamento degli Atenei e soprattutto a sostenere la condizione degli studenti.

Nell'ambito delle assegnazioni per l'esercizio 2010, significativo appare il progressivo esaurimento delle risorse per l'edilizia universitaria e delle risorse indirizzate ai servizi e agli interventi per gli studenti.

Al riguardo, un approfondimento della gestione delle risorse destinate ad integrare le disponibilità finanziarie delle Regioni e delle Province autonome da destinare a borse di studio e a prestiti d'onore a favore degli studenti ha evidenziato, anche nell'esercizio in esame, non solo l'insufficienza delle risorse stanziate ma, soprattutto, la forte disparità di trattamento sul territorio nazionale e il non rilevante interesse degli studenti per l'istituto del prestito d'onore, malgrado le convenzioni, stipulate tra Atenei/Regioni e gli Istituti di credito prevedano per gli studenti condizioni particolarmente vantaggiose, sia in termini di restituzione, sia di tassi di interesse.

Quanto infine al settore della ricerca, il dato complessivo che emerge a livello europeo, registra nel 2009 in Italia una quota complessiva di investimenti in ricerca e sviluppo stimata in circa l'1,27 per cento del Pil, ponendo il nostro Paese al disotto della media europea (2 per cento) e dei principali *partners* europei e, in ogni caso, molto distante dagli obiettivi di "Europa 2020".

Il Governo, nel recente programma nazionale di riforma, si è pertanto impegnato, pur alla luce dell'attuale quadro dei conti pubblici, in uno sforzo generale di riorganizzazione della politica di settore diretta a sostenere ed accompagnare la ristrutturazione e il rilancio competitivo del sistema produttivo, al fine di perseguire un obiettivo minimo di spesa complessiva (pubblica e privata) pari all'1,53 per cento del Pil entro il 2020.

La sede privilegiata in cui definire le necessarie misure di rilancio del settore è rappresentata dal Programma Nazionale della Ricerca (PNR), mentre i principali strumenti di attuazione si incentrano nella più efficace utilizzazione dei fondi posti a disposizione dall'Unione europea, nella revisione degli strumenti di spesa, nell'ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatico, nel potenziamento del contributo in conto interessi e nella prosecuzione dei programmi di ricerca e innovazione industriale.

Rilievo preminente assume quindi il nuovo PNR che, approvato dal CIPE il 23 marzo 2011, sviluppa e concretizza una delle direttrici fondamentali del Programma Nazionale di Riforma che allinea il Paese alla *vision* strategica di Europa 2020, indicando e descrivendo le azioni innovative volte a sostenere e accompagnare la transizione del sistema Paese verso l'economia della conoscenza. In coerenza con le linee strategiche e delle priorità di interesse nazionale, connesse allo sviluppo di tecnologie chiave abilitanti, il PNR ha individuato un primo gruppo di progetti di interesse strategico, denominati "Progetti Bandiera" e ulteriori 9 progetti di interesse su tematiche di avanguardia.

Quanto alle risorse disponibili, previste in bilancio a legislazione vigente ovvero in contabilità speciali, ed a quelle che potranno rendersi disponibili nel triennio, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, il nuovo Piano prevede un ammontare pari a 6.089 milioni da porre essenzialmente a carico del FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca) e dei Fondi strutturali europei.

La pluralità delle linee di finanziamento, la complessità dei procedimenti e la numerosità degli attori è alla base delle esigenze, più volte sottolineate nel piano, di prevedere strumenti di *governance* - che, nel rispetto delle singole autonomie, favoriscano l'integrazione ed il coordinamento delle azioni - e di avviare la semplificazione delle procedure, con l'obiettivo assicurare l'ottimizzazione dei processi e delle attività di generazione, diffusione e applicazione della conoscenza.

Particolarmente rilevante appare questo secondo profilo, atteso che, anche nell'esercizio di riferimento, non risulta ancora pienamente operativo il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) che, istituito con la Legge finanziaria 2007, avrebbe dovuto garantire una più organica gestione delle risorse in attuazione degli obiettivi definiti nel Programma nazionale delle ricerche, sostenendo sia le attività di natura accademica che quelle avviate dalle imprese.

Uno sguardo, inoltre, allo stato di attuazione dei principali strumenti finanziati con i Fondi provenienti dal FIRST, conferma le criticità riscontrate che, non sempre, risultano legate all'ammontare delle risorse disponibili e al ritardo nell'assegnazione delle stesse.

Di particolare rilievo appaiono infine le azioni dirette ad incentivare gli investimenti in ricerca del mondo produttivo, nel cui ambito gli interventi diretti a potenziare la capacità innovativa delle imprese fanno leva, da un lato, sull'ottimale gestione delle risorse comunitarie e, dall'altro, sulla prosecuzione degli interventi di sostegno dei programmi di ricerca e di innovazione industriale, volti alla realizzazione di prodotti e servizi innovativi riguardanti aree tecnologiche strategiche per la competitività del Paese; contribuiscono, inoltre, alla capacità innovativa delle piccole e medie imprese anche l'ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatico comprendenti interventi a sportello ed incentivi fiscali (credito d'imposta).

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, istituito con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, era stato separato dal decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, in due Dicasteri: il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca.

La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), con i commi 376 e 377 dell'articolo 1, ha riportato la struttura dell'esecutivo a quella stabilita dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nella sua originaria formulazione.

L'attribuzione alla responsabilità di un unico Dicastero delle politiche in materia di istruzione nei diversi gradi e di ricerca si inquadra nell'attuale assetto costituzionale - che conserva all'ambito esclusivo dello Stato le norme generali sull'istruzione, i livelli essenziali delle prestazioni e i principi generali di riferimento per la legislazione concorrente - e appare coerente con l'attuale scenario socio – economico, che privilegia un più ampio concetto di apprendimento, il cui percorso si snoda attraverso azioni volte, non solo ad un generico miglioramento dell'offerta formativa, ma soprattutto ad orientare i giovani alla prosecuzione degli studi ed all'ingresso nel mondo del lavoro. In tale ambito si presenta di particolare rilievo l'obiettivo di incrementare il numero dei laureati (specie nelle discipline tecnico-scientifiche) e dei ricercatori, nella considerazione che la qualificazione del capitale umano rappresenta un passaggio essenziale nell'ottica di assicurare, attraverso interventi di ricerca industriale in grado di coinvolgere ed ottimizzare le capacità e le competenze delle Università e degli Enti di ricerca, il sostegno diretto ad investimenti finalizzati al potenziamento della capacità competitiva delle imprese.

Il ruolo di indirizzo e di coordinamento svolto dal MIUR appare al riguardo indispensabile a fronte delle attuali, difficili, condizioni dell'economia che richiedono, accanto al contenimento della spesa corrente, un migliore e più efficace utilizzo delle risorse esistenti. In tale ottica gli obiettivi di governo - a sostegno dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche, delle Istituzioni universitarie e degli Enti di ricerca – dovrebbero accompagnare il processo di cambiamento, mediate una serie di iniziative, spesso non adeguatamente finanziate, dirette ad innalzare la qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Tale approccio unitario trova conferma nelle nuove politiche europee che, all'avvio dell'esercizio 2010, sono state declinate nelle misure racchiuse nella strategia definita "Europa 2020"[1] che segna il superamento della strategia di Lisbona. Tra le priorità indicate dalla Commissione europea rileva, in particolare, lo sviluppo di una'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione[2] che conferma, dal lato della ricerca, l'obiettivo del 3 per cento del Pil da investire in ricerca e sviluppo ed affronta, dal lato dell'istruzione, il problema dell'abbandono scolastico – del quale prevede una riduzione del tasso dall'attuale 15 per cento al 10 per cento - e la necessità di accrescere la quota della popolazione di età compresa tra 30 e 34 anni che ha completato gli studi superiori, da portare dal 31 per cento ad almeno il 40 per cento nel 2020. Le misure adottate nell'ambito di questa priorità permetteranno di esprimere le

[1] Commissione europea COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010.

[2] Le altre priorità sono: una crescita sostenibile – promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva e una crescita inclusiva – promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

capacità innovative dell'Europa, migliorando i risultati nel settore dell'istruzione e il rendimento degli istituti di insegnamento e sfruttando i vantaggi che una società digitale comporta per l'economia e la società.

La rilevanza di tali obiettivi acquista una significativa valenza alla luce della situazione italiana nella quale i dati rilevati appaiono particolarmente distanti dai valori medi europei.

Quanto alle risorse investite in ricerca e sviluppo, le previsioni si attestano all'1,27 per cento del PIL nell'ambito del quale, a fronte di un ammontare di risorse pubbliche non distanti dalla media europea, l'apporto privato tiene ancora lontano l'Italia dai Paesi *leader* nel campo dell'innovazione.

Nell'ambito dell'istruzione secondaria[3], il tasso di abbandono scolastico, pur in forte diminuzione del decennio, si attesta nel 2009 al 19,2 per cento, rispetto ad una media europea del 14,4[4] e ad un obiettivo europeo fissato al 10 per cento, con valori fortemente differenziati sul territorio e con picchi rilevanti nei primi due anni della scuola secondaria di II grado e nelle Regioni dell'obiettivo convergenza[5].

Valori inferiori alla media europea e molto distanti dall'obiettivo di Europa 2020, si rilevano anche nell'ambito dell'istruzione terziaria (assimilabile all'istruzione universitaria). La quota di popolazione nella fascia di età 20-34 anni che ha conseguito un'istruzione terziaria secondo gli standard internazionali (livello 5 e 6 dell'ISCED) risulta infatti pari al 19 per cento rispetto ad una media europea del 32 per cento ed ad un obiettivo per il 2020 del 40 per cento (già raggiunto peraltro da alcuni stati membri)[6].

3. Quadro normativo e programmatico

Il quadro normativo e programmatico relativo agli esercizi 2010 e 2011 appare in linea con il ruolo di guida ed indirizzo assunto dal Ministero nella definizione delle politiche per l'istruzione e la ricerca e risulta coerente con gli obiettivi europei, declinati sia nel quadro strategico nazionale (QSN) che nella strategia di "Europa 2020".

3.1. Novità introdotte nell'anno

Sotto l'aspetto normativo, l'intervento di maggior rilievo si riconduce all'approvazione della nuova legge di riforma delle Università (legge n. 240 del 2010) che incide profondamente su alcuni aspetti di rilievo organizzativo aventi ad oggetto, in particolare, la nuova *governance* degli Atenei, lo stato giuridico e il reclutamento dei professori e dei ricercatori, l'organizzazione della didattica e della ricerca, la finanza e la contabilità ed infine la valutazione del prodotto universitario.

Pur nella complessità dei temi, può rilevarsi che la legge, nel delegare al Governo buona parte della concreta attuazione della riforma, interviene su temi oggetto di criticità riscontrate in varie sedi ed evidenziate anche dalla Corte dei conti nella Relazione sul sistema universitario del gennaio 2010.

Resta invece sullo sfondo il problema del finanziamento del sistema universitario che, indipendentemente dallo stanziamento di nuove risorse, non viene direttamente affrontato dalla nuova legge.

La sostanziale conferma del sistema incentrato sul Fondo di finanziamento ordinario e sugli altri trasferimenti finanziari disposti dallo Stato non sembra, infatti, garantire l'autonomia,

---

[3] Dati EUROSTAT 2000-2009. I livelli di educazione sono codificati secondo la classificazione ISCED *(International standard classification of education)*.

[4] Solo Spagna, Portogallo, Turchia e Malta riportano percentuali superiori.

[5] Tali dati risultano del tutto coerenti con gli indicatori utilizzati in sede di programmazione del PON 2007-2013. In tale sede i dati regionali relativi alle Regioni della convergenza hanno evidenziato, sia pur limitatamente all'anno 2005, valori superiori alla media europea (Calabria 17,7 per cento; Campania 25 per cento; Sicilia 30,4 per cento).

[6] Danimarca, Spagna, Francia, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Filanda, Svezia, Regno Unito, Croazia, Islanda. Relativamente all'Italia il dato trova conferma nelle rilevazioni dell'ISTAT sulla forza lavoro nell'ambito delle quali, a fronte della popolazione totale compresa nella fascia di età 30-24, anni circa il 18,9 per cento risulta in possesso di una laurea breve o una laurea specialistica o un dottorato di ricerca.

anche finanziaria, riconosciuta legislativamente alle Università. L'andamento delle risorse trasferite, come già evidenziato esaminando le politiche in materia di istruzione e ricerca, lungi dall'essere parametrato in maniera tendenzialmente stabile a grandezze oggettive, dipende sostanzialmente da decisioni dell'Ente finanziatore; decisioni sempre più frequentemente influenzate da obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Anche la delega, contenuta nella nuova legge, volta ad introdurre il costo *standard* unitario di formazione per studente calcolato secondo indici commisurati alle diverse tipologie dei corsi di studio e ai differenti contesti economici, territoriali e infrastrutturali in cui opera l'Università, risulta funzionale, in analogia ad altri importanti settori di attività finanziati dallo Stato, non tanto alla determinazione del FFO quanto piuttosto ad esigenze di una più equilibrata ripartizione.

Non può infine non rilevarsi che anche la valorizzazione della qualità e del merito e il perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia nell'attuazione delle missioni assegnate all'Università risultano affidate alla leva finanziaria e quindi ancora ai trasferimenti statali. Ne consegue un nuovo frazionamento del FFO nel cui ambito, accanto alla quota premiale (art. 13 della legge n. 240 del 2010), si prevedono ulteriori scomposizioni spesso indefinite o predeterminate solo nella quota massima[7].

3.2. La programmazione economico-finanziaria

La necessità di migliorare e riqualificare l'istruzione scolastica e universitaria, da un lato, e di promuovere e rafforzare l'innovazione e la ricerca, dall'altro, rappresentano una priorità nel quadro delle politiche per la crescita, la cui rilevanza emerge nei più recenti documenti di programmazione economica (dPEF 2010-2013 e DEF 2011).

Con specifico riferimento alla valorizzazione del capitale umano, la riforma scolastica – in via di completamento – e quella universitaria – appena avviata – contemperano l'esigenza di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica con la ridefinizione delle filiere formative a tutti i livelli dalla scuola dell'infanzia all'istruzione superiore.

Relativamente al settore scolastico, la strategia di intervento è mirata, in primo luogo, a completare l'azione di razionalizzazione avviata secondo i criteri indicati dall'art. 64 della legge n. 133 del 2008[8], unita, tuttavia, allo sviluppo di interventi volti alla stabilizzazione del precariato nell'ambito del dimensionamento della rete scolastica e degli organici.

Particolare importanza viene attribuita, in coerenza con gli obiettivi europei, al contrasto alla dispersione scolastica e alla promozione dell'apprendimento per tutto il corso della vita, nonché all'implementazione dell'istruzione tecnica superiore, in quanto segmento di formazione secondaria non accademica ma ad alta valenza professionalizzante e strettamente raccordata all'evoluzione del mercato del lavoro.

Alla luce delle criticità emerse dalle più recenti indagini internazionali, un forte impulso è stato inoltre impresso allo sviluppo del sistema nazionale di valutazione degli apprendimenti (finora assente nel sistema scolastico italiano), unito alla promozione di un sistema di valutazione delle scuole e della dirigenza, anche attraverso il potenziamento e la ridefinizione del ruolo degli ispettori.

Valutazioni, queste, da porre necessariamente in correlazione con interventi volti, da un lato, a valorizzare il merito degli studenti e, dall'altro, a valorizzare nel merito anche il

---

[7] Art. 2, comma 12 (il rispetto dei principi di semplificazione, razionale dimensionamento delle strutture, efficienza ed efficacia rientra tra i criteri di valutazione delle Università valevoli ai fini dell'allocazione delle risorse, secondo criteri e parametri definiti con decreto del Ministro, su proposta dell'ANVUR); art. 5, comma 3 (incentivi al conseguimento dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca); art. 5, comma 5 (attribuzione di una quota non superiore al 10 per cento del Fondo di funzionamento ordinario correlata a meccanismi di valutazione delle politiche di reclutamento degli Atenei); art. 7 (incentivi finanziari alla mobilità dei ricercatori e dei professori); art. 11 (interventi perequativi per le Università statali).

[8] Razionalizzazione e accorpamento delle classi di concorso; ridefinizione dei *curricula* vigenti nei vari ordini di scuola; razionalizzazione degli organici e del personale docente e amministrativo; riorganizzazione della rete scolastica; progressivo innalzamento del rapporto alunni/classi.

personale scolastico, legando alle *performance* certificate, finanziamenti aggiuntivi agli Istituti nell'ambito delle risorse per la premialità.

Ulteriori elementi che completano ed integrano il processo di riforma si riconducono infine: alla messa in sicurezza degli edifici scolastici ed all'avvio del piano della scuola digitale in attuazione dell'obiettivo della diffusione delle tecnologie informatiche.

Per quanto concerne l'istruzione universitaria, molte azioni strutturali e di sistema indicate negli strumenti di programmazione hanno trovato diretta espressione nella recente legge n. 240 del 2010.

Tra gli obiettivi del Ministero, accanto all'adozione dei provvedimenti necessari per l'avvio della riforma, rivestono significativa importanza gli interventi volti ad eliminare la frammentazione degli indirizzi, incrementando la frequenza di quelli di carattere scientifico, e ad elevare e rendere maggiormente stringenti i parametri per l'accreditamento delle strutture universitarie.

Sul fronte finanziario viene sottolineata l'esigenza di realizzare un sistema di erogazione delle risorse pubbliche più rapido e, soprattutto, collegato alla qualità della ricerca, dell'insegnamento e dei suoi risultati, cui necessariamente si collega la necessità di completare, attraverso l'avvio dell'ANVUR, il sistema nazionale di valutazione.

Grande attenzione viene, infine, rivolta alla lotta alla dispersione degli studenti (specie dopo il primo anno), rafforzando le azioni di orientamento nel delicato passaggio tra scuola superiore e Università e fornendo nuovo impulso al tutorato e alla formazione integrativa.

Con riferimento al settore della ricerca e dell'innovazione, il Governo si è impegnato in uno sforzo generale di riforma, pur alla luce del necessario contenimento della spesa pubblica.

In tale ambito, l'obiettivo prioritario è rappresentato dalla necessaria riorganizzazione della politica di settore diretta a sostenere ed accompagnare la ristrutturazione e il rilancio competitivo del sistema produttivo, superando le attuali difficoltà rappresentate: dalla difficoltà di trasferire i risultati della ricerca al sistema produttivo, dallo squilibrio nell'allocazione delle risorse e da un insufficiente coordinamento tra le diverse competenze istituzionali.

La sede privilegiata in cui definire le necessarie misure di rilancio del settore è rappresentata dal Programma Nazionale della Ricerca (PNR), mentre i principali strumenti di attuazione si incentrano nella revisione degli strumenti di spesa, nell'ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatico (credito d'imposta), nel potenziamento del contributo in conto interessi, nella prosecuzione dei programmi di ricerca e innovazione industriale e nella definizione di strumenti innovativi di investimento basati sull'impiego di capitali di rischio[9].

Forte impulso viene, inoltre, rivolto al miglioramento della partecipazione italiana alle iniziative europee e internazionali di ricerca nonché alla promozione e al sostegno dei programmi finanziati con i fondi comunitari.

Particolare importanza viene infine attribuita agli interventi volti a favorire la sinergia tra ricerca pubblica e privata, da indirizzare verso obiettivi in grado di accrescere la competitività.

3.3. Note preliminari al bilancio; Direttive generali; Piano della performance

Le priorità politiche e gli obiettivi strategici definiti nell'ambito della nota preliminare allo stato di previsione della spesa per il 2010 e della Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione sviluppano coerentemente le linee di intervento programmatico tracciate dal Governo nei documenti di programmazione.

La nota preliminare si articola in specifici obiettivi, che i Dipartimenti sono chiamati a realizzare, i cui interventi più significativi vengono correlati alla nuova struttura del bilancio con

[9] Tali aspetti si ritrovano già alla base di iniziative previste nelle precedenti manovre finanziarie, alcune delle quali, pur di rilevante impatto, risultano ancora in fase iniziale come: l'istituzione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR), il fondo unificato per il finanziamento degli interventi di ricerca di base e industriale di competenza del MIUR, una politica concertata tra i Ministri dell'istruzione, università e la ricerca, lo sviluppo economico ed il Dipartimento dell'innovazione.

un'operazione di connessione tra obiettivo e attribuzione finanziaria, la cui dimensione ne condiziona l'effettiva realizzazione.

Tale struttura risulta peraltro non ancora in linea con il disposto dell'art. 21, comma 11, lett. A) della legge n. 196 del 2009 che, nella logica degli obiettivi di premialità ed efficienza che permea la recente riforma del pubblico impiego, richiede un maggior sforzo nella costruzione degli indicatori di realizzazione degli obiettivi programmati dei quali occorre evidenziare i criteri e i parametri utilizzati per la quantificazione nonché il loro collegamento con il sistema degli indicatori e degli obiettivi per le valutazioni di cui al d.lgs. n. 150 del 2009.

Si rileva comunque anche per il 2010 lo sforzo di introdurre, per ciascun obiettivo, un set di indicatori volti a misurarne il grado di realizzazione. La necessità di rappresentare con maggior chiarezza il risultato delle politiche avviate, suggerirebbe, da un lato, di concentrare l'attenzione su una serie meno numerosa di indicatori ma di maggior rilievo e, dall'altro, di individuare indicatori, anche finanziari, destinati a monitorare gli effetti attesi sulle principali determinanti, oggetto di intervento in sede di manovra annuale.

La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione[10], nell'attesa della definizione della struttura e delle modalità di redazione del piano di *performance* di cui all'art. 13, comma 6, lett. b del d.lgs. n. 150 del 2009, è stata redatta in coerenza con gli indirizzi per la programmazione strategica contenuti nella Direttiva della Presidenza del Consiglio ed articolata seguendo le indicazioni della CIVIT (Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche), contenute nella delibera n. 3 del 2010.

Gli obiettivi, ridefiniti e finanziati, sono stati suddivisi in piani di azione assegnati alle singole Direzioni generali; dei relativi obiettivi operativi è stato, poi, quantificato il peso (rispetto alle altre attività svolte dal Centro di Responsabilità), quantificata l'attività, definito l'impegno finanziario e indicato il periodo di realizzazione.

3.4. Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione

L'Organismo indipendente di valutazione (OIV) del Ministero è stato costituito con d.m. n. 4035 del 30 aprile 2010, emanato a seguito di valutazione favorevole della CIVIT. Esso, nel rispetto del carattere multidisciplinare delle competenze e dell'esperienza acquisita, risulta composto di tre membri dei quali un membro interno di estrazione statistica e attuariale e due membri esterni di estrazione giuridico-amministrativa.

La Struttura Tecnica di Supporto all'OIV, costituita con d.m. n. 4107 del 4 maggio 2010 è composta da due dirigenti di seconda fascia e da 13 unità di personale già appartenenti all'ex SECIN del Ministero.

L'anno 2010 è stato caratterizzato da una fase transitoria dovuta, sia alla necessità di strutturazione ed organizzazione dell'OIV, sia ai tempi tecnici necessari per la definizione della struttura e delle caratteristiche del piano di *performance* stesso. Come già evidenziato, in sede di redazione della Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2010, il MIUR ha comunque considerato la raccomandazione contenuta nell'anzidetta delibera CIVIT ed ha cercato di adeguare, per quanto possibile, il contenuto della Direttiva stessa ai principi enunciati in particolare nell'art. 4 del d.lgs. n. 150 del 2009.

La strumentazione prevista dalla legge n. 196 del 2009 e dal d.lgs. n. 150 del 2009, prende avvio pertanto dall'esercizio 2011.

La nota integrativa 2011, articolata in due sezioni, ha previsto, da un lato, una più analitica redazione del piano degli obiettivi e dei relativi indicatori, dei quali è stata evidenziata la tipologia e il valore *target* previsto per ciascuno degli anni del triennio, e, dall'altro, una rilevazione, per ciascun programma, del suo contenuto, degli stanziamenti e dei criteri di formulazione delle previsioni.

Quanto agli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 150 del 2009, il ciclo di gestione della *performance* è stato avviato con l'adozione del documento recante il sistema di misurazione e

[10] Che ha ripreso integralmente le schede relative agli obiettivi e agli indicatori contenute nella nota preliminare.

valutazione della *performance* organizzativa ed individuale[11] (d.m. n. 1142 del 27 gennaio 2011) e la Direttiva generale sull'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2011 (adottata in data 28 gennaio 2011, protocollo n. 1201).

Il piano triennale della *performance* è stato quindi adottato con d.m. n. 1241 del 31 gennaio 2011.

Per quanto concerne infine l'attuazione degli adempimenti relativi alla posta elettronica certificata, anche al fine di rendere effettivi i principi di trasparenza (art. 11, comma 5 del d.lgs. n. 150 del 2009), il MIUR, contestualmente alla diffusione del protocollo informatico a tutte le unità organizzative, ha dotato ogni Area Organizzativa Omogenea (Direzioni Centrali, Uffici Scolastici Regionali, Ambiti Territoriali) di una casella di Posta Elettronica Certificata (PEC) connessa al registro di protocollo, da utilizzare per tutte le comunicazioni dirette a soggetti interni ed esterni (altre Amministrazioni, imprese, cittadini) che siano muniti di un indirizzo di PEC, in luogo della notificazione tramite posta ordinaria. Relativamente alle Istituzioni scolastiche, circa 2500 scuole si sono dotate autonomamente di una PEC; con il progetto di semplificazione delle comunicazioni tra Istituzioni scolastiche e aspiranti supplenti il MIUR dovrebbe, in ogni caso, fornire un'ulteriore casella di PEC a tutte le Istituzioni scolastiche che ne sono attualmente prive.

4. Assetti organizzativi

4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa

In attuazione dell'art. 74 della legge n. 133 del 2008 e tenendo conto delle riduzioni già attuate ai sensi dell'art. 1, comma 404 della legge n. 296 del 2006, le dotazioni organiche degli uffici dirigenziali generali e degli uffici dirigenziali non generali sono state ridotte, rispettivamente, del 10 e del 15 per cento con la soppressione di 79 posti[12].

Quanto invece al personale impegnato in compiti logistico-strumentali e di supporto, con il regolamento di riorganizzazione sono state soppresse la Direzione generale degli affari generali e del personale e la Direzione generale dei sistemi informativi presso l'ex Ministero dell'università e della ricerca e il relativo personale (70 unità) è stato allocato presso uffici che svolgono funzioni istituzionali; sono state inoltre modificate la competenza degli uffici della Direzione generale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca.

L'attuazione della successiva legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del DL 30 dicembre 2009, n. 194[13] ha determinato la necessità di predisporre uno schema di d.P.R. di modifica del Decreto del Presidente della Repubblica del 20 gennaio 2009, n. 17, concernente la riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

---

[11] A seguito dell'accordo sottoscritto il 4 febbraio 2011 tra Governo e parti sociali la definizione delle modalità applicative della valutazione individuale viene sottoposta all'esito di apposita trattativa ARAN-Organizzazioni Sindacali al fine di regolamentare la fase di transizione per flessibilizzare gli effetti del blocco della contrattazione sino al 2013. Per l'anno 2010 la valutazione della dirigenza di seconda fascia avviene nel rispetto delle disposizioni contenute nel CCNL attualmente vigente (quadriennio normativo 2006 – 2009) che prevede una graduazione della valutazione improntata a criteri di selettività e premialità e l'individuazione di una quota pari al 30 per cento di dirigenti da collocare nella fascia di eccellenza.

[12] Sotto l'aspetto finanziario, in riferimento al contenimento delle spese di funzionamento nella misura del 10 per cento, la riduzione degli stanziamenti dei capitoli interessati era già stata in parte effettuata nel corso del biennio 2008-2009, indipendentemente dalle modifiche organizzative apportate, per circa 2,5 milioni. I risparmi definitivi provenienti dall'effettuata riorganizzazione ammontano a oltre 44,8 milioni dei quali 4,6 milioni provengono dall'applicazione dell'art.1, comma 16, del DL n. 85 del 2008; 0,8 milioni dalla riduzione dei posti dirigenziali generali; 6,2 milioni dalla riduzione dei posti dirigenziali non generali e 33,1 milioni dalla riduzione degli organici del personale non dirigenziale.

[13] In particolare l'articolo 2, comma 8 *bis* della legge n. 25 de 2010, impone alle amministrazioni di apportare entro il 30 giugno, in aggiunta ed in esito alle riduzioni già previste dall'articolo 74, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ulteriori riduzioni degli uffici di livello dirigenziale non generale e delle relative dotazioni organiche del 10 per cento, nonché la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale al fine di raggiungere l'obiettivo della riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale.

Detto schema prevede un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni (34 unità di personale dirigente e 34 unità di dirigenti tecnici per un risparmio di 5,4 milioni) e una nuova rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale (con un risparmio di 29,7 milioni).

Unitamente al taglio aritmetico dei posti di funzione dirigenziale non generale, sono state previste alcune modifiche nelle attribuzioni delle competenze delle singole Direzioni generali, al fine di ottenere un'organizzazione omogenea, idonea a garantire efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

L'obiettivo di semplificazione della struttura organizzativa racchiude anche le attività volte a ridefinire ed eventualmente sopprimere gli Enti pubblici non economici (c.d. taglia–enti).

Tale finalità, prevista dal legislatore fin dal 2007, è ora ridisciplinata, in termini maggiormente interventisti rispetto al passato, dall'art. 26 della legge 133 del 2008 e dall'articolo 17 del decreto legge n. 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 del 2009, che ha previsto la possibilità, per le Amministrazioni dello Stato, attraverso lo strumento regolamentare di cui all'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, di riordinare, trasformare o sopprimere o mettere in liquidazione gli Enti pubblici statali non economici, nel rispetto dei principi direttivi indicati dalla medesima legge nei commi successivi.

In relazione agli obiettivi di contenimento della spesa, il Ministero dell'economia e delle finanze[14], nelle more della definizione dei risparmi, ha individuato gli accantonamenti da attuarsi negli stati di previsione dei Ministeri, assegnando al MIUR un obiettivo di risparmio pari a 99,1 milioni.

In attuazione di tale obiettivo, il MIUR ha provveduto al riordino degli Enti di ricerca e degli altri Enti vigilati.

Quanto agli Enti di ricerca, il decreto legislativo n. 213 del 2009[15], nel riordinare l'organizzazione degli Enti, ha prodotto risparmi di spesa a regime, in considerazione di un taglio lineare e proporzionale, rispetto a ciascun Ente, del relativo capitolo di funzionamento pari ad oltre 98,7 milioni e della riduzione del numero dei componenti dei nuovi organi statutari (consigli di amministrazione e consigli scientifici e tecnico – scientifici) con un risparmio pari ad 386 mila euro.

Relativamente agli altri Enti vigilati (ENAM[16], ANSAS[17] e INVALSI[18]), sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri entro il 2009 (il 17 dicembre 2009) gli schemi dei regolamenti di riordino[19].

L'*iter* nei riguardi dell'ENAM si è interrotto in attuazione della legge n. 122 del 2010 che ha soppresso l'Ente, attribuendone le competenze all'INPDAP; prosegue invece il procedimento nei riguardi dell'ANSAS il cui regolamento prevede il rientro presso la scuola o

---

[14] Decreto ministeriale n. 95821 del 23 dicembre 2009.

[15] Adottato in base all'art. 1 della legge di delega 27 settembre 2007, n. 165 come sostituito dall'art.27 della legge n. 69 del 2009.

[16] In particolare l'ENAM è un Ente pubblico non economico, con personalità giuridica di diritto pubblico, sorto a seguito della fusione dell'Istituto nazionale per gli orfani dei maestri elementari e dell'Istituto nazionale di assistenza magistrale, e istituito con DCLPS 21 ottobre 1947 n. 1346, ratificato con la legge 21 marzo 1953 n. 190 e, da ultimo, modificato dalla legge 7 marzo 1957 n. 93.

[17] L'ANSAS è stata istituita da Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca con legge 27 dicembre 2006 n. 296 all'art. 1, comma 610 e nasce dalla fusione delle competenze dell'ex IRRE e dell'ex INDIRE.

[18] L'INVALSI è un Ente di ricerca di diritto pubblico, con personalità giuridica, istituito con compiti rilevanti in merito alla valutazione del sistema di istruzione che si esplicano attraverso verifiche periodiche sulle conoscenze ed abilità degli studenti, al fine di fornire elementi che consentano di elevare la qualità complessiva dell'offerta formativa delle Istituzioni scolastiche.

[19] Tali Enti rientrano tra quelli di cui all'articolo 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007, per i quali secondo quanto previsto dall'articolo 26, comma 1, della legge n. 133 del 2008, così come modificato dall'articolo 17 del decreto legge n. 78 del 2009, il termine entro cui emanare i regolamenti di riordino si intende rispettato con l'approvazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri dei relativi schemi di regolamento di riordino.

l'amministrazione di 69 unità di personale e l'inquadramento, previo espletamento di procedure selettive, delle restanti 237 unità con passaggio al contratto degli Enti di ricerca[20].

Quanto infine all'INVALSI, ripetutamente riordinato nel tempo sulla base sostanzialmente dei medesimi criteri e principi direttivi previsti dalle recenti disposizioni di contenimento, lo schema di provvedimento di riordino, attualmente fermo a seguito del parere negativo espresso dal Consiglio di Stato, si caratterizza per la riduzione della composizione del collegio dei revisori dei conti che, in attuazione della legge n. 244 del 2007 (art. 2, comma 634), non prevede più membri supplenti.

Ulteriori disposizioni di razionalizzazione sono infine volte a ridurre la spesa per gli organi collegiali (art. 61, comma 1 della legge n. 133 del 2008). In tale ambito il Ministero ha provveduto ad una verifica, presso ciascun Dipartimento, della consistenza degli anzidetti organismi ed organi collegiali, escludendo dall'applicazione della norma il Consiglio Nazionale della Pubblica istruzione - CNPI, il Consiglio Universitario Nazionale – CUN, il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della spesa - NUV e la Segreteria tecnica per le politiche della ricerca prevista dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 204 del 1998, organismi per i quali è stata ritenuta la perdurante utilità[21].

4.2. Innovazione tecnologica

Di particolare rilievo appaiono le iniziative avviate nel 2010 in tale settore che si articolano: nella necessaria revisione dei sistemi di sviluppo e gestione dell'attuale sistema informativo, da adeguare alla nuova organizzazione ministeriale (in ordine al quale la relativa procedura negoziale risulta ancora in corso); in iniziative finalizzate ad un incremento della trasparenza nella Pubblica Amministrazione; nel completamento dell'anagrafe dell'edilizia scolastica e in iniziative di innovazione tecnologica delle scuole.

Nell'ambito delle iniziative finalizzate ad un incremento di trasparenza si sottolinea, tra le azioni volte alla creazione di servizi per l'utenza, il servizio Polis (c.d. "presentazione *on line* di istanze"), erogato attraverso il sito internet istituzionale. Si tratta di una serie di funzionalità attraverso le quali il personale docente di ruolo e non di ruolo può presentare varie domande afferenti ad alcuni procedimenti amministrativi d'interesse. La presentazione telematica il più delle volte, sostituisce a tutti gli effetti quella cartacea, consentendo di conseguire anche gli obiettivi di efficienza ed economicità legati alla dematerializzazione dei documenti[22].

Sempre in tale area una particolare importanza riveste l'anagrafe dell'edilizia scolastica che fino ad oggi, come evidenziato nel successivo paragrafo 6, ha presentato significative criticità.

Sotto il profilo, strategico grande importanza rivestono le iniziative di innovazione tecnologica nelle scuole tra le quali di particolare rilievo si presentano le azioni avviate nell'ambito del Piano nazionale "Scuola Digitale", che si articola nelle seguenti azioni tra loro complementari: istallazione graduale di 30.000 lavagne interattive multimediali ("LIM in classe")[23]; realizzazione, attraverso la capacità progettuale della scuola, di ambienti di

---

[20] Il risparmio previsto viene cifrato in 302 mila euro per il 2010 e 906 mila euro per il 2011.

[21] E' stata inoltre avanzata alla Presidenza del Consiglio una richiesta di parere al fine di ricomprendere tra gli organismi di perdurante utilità anche CNVSU, il CNSU, il CEPR, il CNAM, il Collegio di disciplina dell'Università e la Commissione PRORA di verifica del programma di ricerca aero spaziale e la Commissione Scientifica Nazionale per l'Antartide.

[22] Nel proprio archivio personale il docente oltre a trovare copia delle domande presentate può interrogare il sistema sullo stato delle stesse e ricevere notifiche (via *e-mail* o *sms)* sui principali eventi previsti dall'iter istruttorio. Nell'area *polis* è altresì possibile interrogare la propria posizione nelle graduatorie ad esaurimento e d'istituto e lo stato del proprio contratto di lavoro da parte del personale supplente. E' intendimento dell'Amministrazione proseguire su questo filone, ampliando le funzionalità disponibili, introducendo ulteriori modalità d'interazione (attraverso ad es. la piattaforma "ViviFacile") e la possibilità di esprimere il proprio gradimento sul servizio ricevuto.

[23] Alla data del 31 dicembre 2010 risultano acquistati sul MePA 7969 kit per la scuola primaria e per la scuola secondaria di II grado. Inoltre nel dicembre 2010 a seguito dell'aggiudicazione definitiva della gara a procedura aperta curata dall'A.N.S.A.S per la fornitura di 8.000 kit compresivi di lavagna interattiva multimediale e relativo

apprendimento adatti ad un utilizzo costante e diffuso delle tecnologie nell'attività scolastica quotidiana (Cl@ssi 2.0)[24]; formazione in servizio degli insegnanti impegnati nei processi di innovazione; interventi per il recupero, l'orientamento e il reinserimento degli adolescenti sottoposti a provvedimento penale e al recupero di studenti in situazioni di *drop-out* e restrizione della libertà; ("@urora")[25]; interventi a supporto della didattica degli alunni in ospedale, in *day hospital* o in terapia domiciliare (*HSH - Hospital-School-Home@Network*).

Sempre nell'ambito dell'innovazione tecnologica nella scuola si sottolinea ancora l'iniziativa"Editoria Digitale Scolastica" adottata alla luce della recente normativa sui libri di testo[26]. Si tratta di una iniziativa con la quale si intende sperimentare, con l'apporto delle Istituzioni scolastiche, contenuti digitali per lo studio individuale ed in classe e nel contempo incentivare il mondo dell'editoria per la realizzazione di prodotti editoriali innovativi[27].

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

Lo stato di previsione del MIUR evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza di 55,2 miliardi (con un'incidenza sul bilancio dello Stato pari al 6,96 per cento) e previsioni di cassa pari a 56,5 miliardi, che raggiungono, rispettivamente i 56,4 miliardi e i 59,6 miliardi in sede di previsioni definitive quasi interamente destinate alle spese correnti.

Il conto dei residui mostra importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari a 5,9 miliardi, quasi parimenti suddivisi tra spese correnti ed in conto capitale, che si attestano alla fine dell'esercizio a 6,4 miliardi dei quali 2,88 miliardi provenienti dalla competenza.

Oltre il 72,2 per cento delle risorse è finalizzato alla spesa per il personale e una quota significativa della restante parte viene trasferita ad altri soggetti ed in particolare alle scuole, alle Università, e agli Enti di ricerca.

Tali risorse – che sono destinate a garantire l'istruzione scolastica e universitaria nonché a promuovere la ricerca e l'innovazione e contribuire a diversi programmi di scambio culturale e scientifico con altri Paesi - si articolano in sei missioni nell'ambito delle quali l'istruzione scolastica, registra il peso finanziario predominante. Seguono le risorse dedicate all'istruzione universitaria e la ricerca scientifica, mentre risultano nettamente inferiori gli stanziamenti destinati alla missione l'"Italia nell'Europa" e nel mondo e quelle stanziate nelle missioni 32 (Servizi generali) e 33 (Fondi da ripartire).

La struttura contabile del consuntivo 2010 riprende quella dello scorso esercizio con l'eccezione dell'accorpamento in un unico programma delle risorse ripartite nel consuntivo 2009 nei distinti programmi dedicati all'istruzione post-secondaria e all'istruzione degli adulti e ai programmi di istruzione formazione-lavoro, che presentavano risorse di importo contenuto.

---

video proiettore è stata avviata la seconda fase di candidatura da parte delle scuole secondarie di I grado tramite la compilazione di un formulario *on line* sul Portale SIDI.

[24] Nel corso del 2010 è stato pubblicato il bando e si è proceduto all'individuazione delle scuole per l'allestimento di 260 classi 2.0 nelle scuole primarie e secondarie di II grado e si è proseguito nell'attività di supporto, in collaborazione con ANSAS e Università, delle 156 classi 2.0 allestite nelle scuole secondarie di I grado nel 2009.

[25] Nel corso dell'anno 2010 il progetto @urora ha attivato altri 10 corsi per minori sottoposti a provvedimento penale coinvolgendo 17 facilitatori e 7 esperti disciplinari. Si è così concluso il progetto che ha permesso l'erogazione di quasi 1.250 videoconferenze @URORA per un totale di circa 2000 ore di videolezioni e che ha coinvolto circa 190 minori del circuito penale interno ed esterno del Ministero di giustizia.

[26] Art. 15 della legge n. 133 del 2008 che dispone che i libri di testo adottabili a partire dall'anno scolastico 2011/12 debbano essere in forma digitale o mista e d.m. n. 41 del 2009, che definisce le caratteristiche tecnologiche dei testi adottabili.

[27] Il piano per l' "Editoria Digitale Scolastica" prevede l'acquisizione di 20 prototipi, cioè esempi di "edizione digitale scolastica" vale a dire un prodotto che affronti una porzione consistente dei *curricula*, venga pensato in un'ottica di trasversalità tra discipline scolastiche diverse, sia funzionale al conseguimento di competenze, consenta di interagire efficacemente con le tecnologie digitali ormai presenti nella didattica quotidiana e contribuisca alla realizzazione di nuovi ambienti di apprendimento. I prototipi di edizioni digitali scolastiche si otterranno attraverso 20 procedure di acquisizione emanate da altrettante Istituzioni scolastiche, diffuse su tutto il territorio nazionale, ripartite tra scuole primarie, secondarie di primo grado, licei, istituti tecnici e istituti professionali.

Va al riguardo segnalato, come già evidenziato nella relazione riferita al precedente esercizio, che, anche nell'esercizio 2010, la configurazione dei programmi di spesa non corrisponde all'organizzazione effettiva delle autonomie scolastiche. L'individuazione di uno specifico programma di spesa per ciascuno dei quattro gradi in cui si divide l'istruzione scolastica (infanzia, primaria, secondaria di primo grado e secondaria di secondo grado) non appare coerente con l'effettiva distinzione tra il cosiddetto primo ciclo (infanzia, primaria e secondaria di primo grado) e il secondo ciclo (l'istruzione secondaria di secondo grado), atteso che le scuole del primo ciclo sono raggruppate – per una migliore organizzazione del servizio – in istituti comprensivi, che comprendono i primi tre gradi di istruzione appena elencati, o anche in circoli didattici, al cui interno sono attive sezioni di scuola dell'infanzia e di scuola primaria.

Tale disallineamento tra l'organizzazione effettiva del sistema dell'istruzione scolastica e i relativi programmi di spesa comporta alcuni problemi, nelle fasi di previsione e di rendiconto, con riguardo alla corretta rappresentazione della spesa per ciascun programma[28].

Più coerente con l'organizzazione delle autonomie, sarebbe una configurazione di due programmi di spesa relativi al primo e al secondo ciclo, lasciando all'interno del sistema di gestione contabile il riparto percentuale tra i pertinenti raggruppamenti previsti nell'ambito della classificazione COFOG di secondo livello.

La tavola seguente illustra le sei missioni e i venti programmi in cui si articolano le missioni, evidenziandone l'andamento finanziario nelle principali fasi contabili.

[28] Le principali criticità si riferiscono alla difficoltà nel ripartire sia in fase di previsione sia in fase di rendiconto: le spese fisse del personale dirigente e amministrativo (attribuibile unicamente alla singola autonomia scolastica e non anche, più specificamente, alle diverse scuole che la compongono, con la conseguente difficoltà di ripartire la relativa spesa fissa, se non in maniera stimata, tra i programmi di bilancio in cui si divide oggi il primo ciclo di istruzione); i Fondi per la remunerazione delle spese accessorie di personale e i Fondi attribuiti alle autonomie scolastiche per il loro funzionamento (anche tali Fondi sono attribuiti alle singole autonomie scolastiche e sono utilizzati per una moltitudine di finalità, la maggior parte delle quali non attribuibili ad uno specifico tra i gradi di istruzione compresi in ciascuna autonomia).

(migliaia)

Missione	004.L'Italia in Europa e nel mondo		017.Ricerca e innovazione			022.Istruzione scolastica									023.Istruzione universitaria			032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche		033.Fondi da ripartire	Totale
Programma	Cooper. culturale e scientifico-tecnologica	Cooper. in materia culturale	Ricerca scientifica e tecnologica applicata	Ricerca scientifica e tecnologica di base	Ricerca per la didattica	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	Istruzione prescolastica	Diritto allo studio, condizione studentesca	Istituzioni scolastiche non statali	Istruzione primaria	Istruzione secondaria di primo grado	Istruzione secondaria di secondo grado	Interventi in materia di istruzione	Istruzione post-secondaria, degli adulti, e programmi di istruzione-formazione-lavoro	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	Istituti di alta cultura	Sistema universitario e formazione post-universitaria	Indirizzo politico	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	Fondi da assegnare	
Residui definitivi iniziali	2.333,34	3.298,46	997.695,84	1.830.985,17	4.079,54	67.509,39	48.176,91	23.712,21	5.000,00	162.953,21	139.074,65	380.871,36	2.215,27	17.534,34	345.857,47	79.868,10	2.217.868,28	1.408,90	24.977,74	90.214,04	6.445.634,22
Stanziamento iniziale di competenza	130.652,36	5.454,23	103.202,73	2.188.725,49	7.484,85	311.270,97	4.268.301,40	5.410,77	410.120,50	14.283.443,22	9.494.525,02	15.292.814,36	0,00	464,02	186.870,59	417.053,90	7.305.370,82	16.431,34	73.651,71	778.894,93	55.280.143,21
Stanziamento definitivo di competenza	155.985,12	7.599,66	141.775,76	2.201.078,63	14.475,43	446.458,50	4.419.682,27	17.413,60	406.784,41	14.368.723,57	9.669.850,91	15.422.167,23	130.000,00	27.873,00	186.189,61	468.128,97	7.738.021,47	17.862,18	82.911,71	476.523,44	56.399.305,46
Massa Impegnabile	156.005,82	7.599,66	195.929,49	2.762.594,61	14.475,43	457.290,58	4.419.682,27	17.413,60	406.784,41	14.368.723,57	9.669.850,91	15.422.167,23	130.000,00	27.873,00	186.193,05	468.131,19	7.738.030,51	17.882,98	82.923,71	710.111,28	57.259.663,29
Impegni Totali	155.566,68	7.703,20	365.721,80	2.333.837,28	16.913,77	437.712,50	4.325.400,62	38.291,71	408.456,00	14.007.492,10	9.445.587,31	15.148.356,67	127.833,51	45.234,67	183.153,22	464.099,91	7.717.200,04	16.650,43	80.843,26	0,00	55.326.154,68
Stanziamento definitivo di cassa	158.248,45	10.890,49	342.160,50	2.802.338,25	18.452,55	513.587,70	4.467.106,04	41.094,62	411.784,41	14.490.061,00	9.730.494,00	15.769.347,50	132.215,27	44.827,51	378.763,79	433.707,06	9.221.444,06	19.271,04	107.608,54	566.737,47	59.600.140,26
Massa Spendibile	158.318,46	10.898,12	1.139.471,60	4.032.063,79	18.554,96	513.967,89	4.467.859,17	41.123,82	411.784,41	14.531.676,78	9.808.925,56	15.803.038,60	132.215,27	45.407,34	532.047,08	547.997,07	9.955.889,74	19.271,08	107.889,45	566.737,47	62.845.139,68
Pagato totale	156.355,32	6.619,84	120.466,82	2.630.952,07	9.406,70	408.906,26	4.367.572,64	28.393,44	405.805,11	14.127.764,16	9.513.963,24	15.300.996,37	130.048,78	32.052,63	233.828,38	366.608,48	8.543.902,49	16.995,90	88.713,11	0,00	56.626.572,04
Residui Finali Totali	1.337,72	3.243,72	1.009.465,83	1.399.410,68	9.086,60	58.339,32	15.577,58	11.907,76	5.650,89	30.032,01	28.147,15	139.281,74	0,00	13.249,42	237.789,35	8.791,07	1.374.981,49	1.141,46	17.177,63	450.877,44	4.815.488,85
Economie/Maggiori spese comp	-9,93	88,84	36,79	-90,41	28,62	32.897,84	84.510,93	450,60	3.328,41	348.005,07	214.406,98	314.879,60	2.166,49	25,38	2.729,84	-42.229,57	16.743,03	537,44	605,80	94.292,00	1.073.393,75
Economie/Maggiori spese res	635,35	925,72	9.502,46	1.790,85	33,05	13.824,47	198,02	174,02	0,00	25.875,53	52.408,19	47.880,90	0,00	79,90	57.699,52	74.927,10	20.262,73	596,28	1.192,91	21.568,04	329.775,04

Missione	004. L'Italia in Europa e nel mondo		017. Ricerca e innovazione			022. Istruzione scolastica										023.Istruzione universitaria			032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche		033.Fondi da ripartire	Totale
Programma	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	Cooperazione in materia culturale	Ricerca scientifica e tecnologica applicata	Ricerca scientifica e tecnologica di base	Ricerca per la didattica	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	Istruzione prescolastica	Diritto allo studio, condizione studentesca	Istituzioni scolastiche non statali	Istruzione primaria	Istruzione secondaria di primo grado	Istruzione secondaria di secondo grado	Interventi in materia di istruzione	Istruzione post-secondaria, degli adulti, e programmi di istruzione-formazione-lavoro	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	Istituti di alta cultura	Sistema universitario e formazione post-universitaria	Indirizzo politico	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	Fondi da assegnare	
Impegni Totali/Massa impegnabile %	99,72%	101,36%	186,66%	84,48%	116,84%	95,72%	97,87%	219,90%	100,41%	97,49%	97,68%	98,22%	98,33%	162,29%	98,37%	99,14%	99,73%	93,11%	97,61%	0,08%	96,62%
Impegni Comp./Stanz. Def. Comp. %	99,75%	97,32%	99,76%	76,02%	99,80%	91,65%	97,76%	96,58%	99,18%	97,37%	97,57%	97,93%	98,33%	99,80%	98,37%	99,14%	99,78%	93,54%	97,02%	0,08%	96,26%
Autorizz di Cassa/Massa Spendibile %	99,96%	99,93%	30,03%	69,50%	99,45%	99,93%	99,98%	99,92%	100,00%	99,71%	99,20%	99,41%	100,00%	98,72%	71,19%	79,14%	92,62%	100,00%	99,74%	100,00%	94,84%
Pagamenti Totali/Massa Spendibile %	98,76%	60,93%	10,57%	65,25%	50,70%	79,56%	97,76%	69,53%	97,82%	97,22%	96,99%	96,82%	98,36%	70,59%	43,95%	92,45%	85,82%	88,19%	82,23%	0,08%	90,18%
Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp %	99,19%	70,91%	2,14%	67,64%	37,76%	81,48%	97,97%	30,52%	97,98%	97,42%	97,54%	97,26%	98,33%	55,53%	53,27%	108,12%	83,04%	92,02%	79,66%	0,08%	92,98%
Residui finali/Residui iniziali %	-42,67%	-1,66%	1,18%	-23,57%	122,74%	-13,58%	-67,67%	-49,78%	13,02%	-81,57%	-79,76%	-63,43%	-100,00%	-24,44%	-31,25%	-88,99%	-38,00%	-18,98%	-31,23%	399,79%	-25,29%
Residui Stanz Tot/ Residui Tot %	0,20%	0,00%	0,00%	37,70%	0,00%	0,23%	0,00%	0,00%	0,06%	0,00%	0,00%	0,00%		0,00%	0,00%	75,89%	0,00%	1,92%	0,04%	100,00%	20,46%
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp %	0,21%	0,00%	0,01%	74,06%	0,00%	0,27%	0,00%	0,00%	0,06%	0,00%	0,00%	0,00%		0,00%	0,01%	51,56%	0,00%	2,47%	0,05%	100,08%	31,63%
Velocità Gestione della Spesa %	99,44%	72,86%	2,15%	88,98%	37,84%	88,90%	100,22%	31,60%	98,79%	100,05%	99,97%	99,32%	100,00%	55,63%	54,15%	109,06%	83,23%	98,37%	82,10%		96,59%
Velocità Smaltimento Residui %	70,01%	37,92%	11,77%	62,38%	96,59%	66,86%	77,92%	98,17%	84,76%	80,07%	58,77%	78,95%	100,00%	94,53%	38,93%	0,60%	95,50%	39,72%	90,76%	0,80%	64,92%

Elaborazione Corte dei conti su dati sistema RgS/Cdc

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra pagamenti in conto competenza pari a 52,43 miliardi e pagamenti in conto residui pari a 4,18 miliardi, per un ammontare totale di 56,62 miliardi, di cui 53,9 miliardi di spese correnti ed 2,7 di spese in conto capitale, con un'incidenza sul volume dei pagamenti totali del bilancio dello Stato pari a circa l'11,2 per cento.

La flessione registrata nel 2010 (56,89 miliardi nel 2009), a fronte della crescita evidenziata nei precedenti esercizi, rispecchia, da un lato, l'effetto delle misure di riorganizzazione del servizio scolastico avviate dal 2007 e, dall'altro, i riflessi ulteriori dell'applicazione delle disposizioni di contenimento che continuano a valere nell'ambito del settore universitario e della ricerca.

La dimensione e la rilevanza del fenomeno può meglio apprezzarsi dall'analisi dei pagamenti per redditi di lavoro dipendente effettuati in base ai ruoli di spesa fissa e disposti dal Ministero tramite Banca d'Italia, limitatamente alla missione istruzione scolastica che contabilizza quasi per intero il settore scolastico.

I dati rilevati, che evidenziano nel 2010 pagamenti per circa 37,56 miliardi di euro, registrano, rispetto al 2009 (38,52 miliardi), una flessione in termini di cassa pari circa ad un miliardo di euro; flessione che risulta ancor più significativa alla luce dell'alta incidenza della quota del MIUR (78,2 per cento) sul complesso dei pagamenti mediante ruoli di spesa fissa relativi all'intero bilancio dello Stato.

L'analisi della ripartizione delle risorse finanziarie tra i Centri di Responsabilità, conferma, nel 2010, una struttura del bilancio del Ministero coerente con il quadro amministrativo e strutturale definito dal d.P.R. 20 gennaio 2009 n. 17. Il documento contabile consta di 1208 capitoli, gestiti dall'Amministrazione nella sua ripartizione organizzativa contabile che conta, accanto al Gabinetto e a 3 Dipartimenti, 18 Uffici scolastici regionali che gestiscono la gran parte delle risorse assegnate al MIUR.

Va tuttavia segnalato che, in applicazione dell'articolo 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009, che prevede che la realizzazione di ciascun programma venga affidata ad un unico Centro di Responsabilità corrispondente all'unità organizzativa di I livello dei Ministeri, la struttura del bilancio di previsione del 2011 del Ministero è stata semplificata togliendo la natura di autonomi Centri di Responsabilità contabile ai 18 uffici scolastici regionali che ora dipendono funzionalmente dai Dipartimenti per l'istruzione e la programmazione.

Al fine di mantenere comunque un'evidenza particolare per le attività realizzate sul territorio, si è scelto di istituire un nuovo programma – "Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione" – formalmente affidato al Dipartimento per la programmazione, nel quale sono confluiti tutti gli stanziamenti che sino all'anno 2010 erano di pertinenza dei diversi Centri di Responsabilità regionali[29].

In sede di concreta applicazione del nuovo modello, andranno valutati i possibili risvolti negativi della riforma che possono sintetizzarsi nella difficoltà di assicurare la corrispondenza tra la responsabilità nella realizzazione delle attività e quella nella gestione dei fondi (posta invece a base della legge n. 196 del 2009) e nella mancata evidenza della suddivisione della spesa tra le diverse Regioni, che potrebbe, tuttavia, recuperarsi in sede di predisposizione del *budget* economico (fase previsionale) e della rilevazione dei costi (rendiconto) di ciascun Ufficio scolastico regionale, considerato che la contabilità economica si tiene per centro di costo e dunque sostanzialmente a livello di singola Direzione generale.

[29] I capitoli del bilancio 2011 ammontano nel 2011 a soli 244, con uno sgravio delle connesse attività in ordine alla loro gestione. Si tratta indubbiamente di un'innovazione rilevante considerato che circa l'80 per cento delle risorse destinate all'istruzione scolastica sono gestite dagli Uffici scolastici regionali e riguardano le competenze fisse dovute al personale docente e non docente della scuola.

5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

L'analisi che segue evidenzia le principali criticità emerse nell'esame dei dati del rendiconto per l'esercizio 2010 sulla base di criteri metodologici già sperimentati negli esercizi precedenti.

L'analisi delle entrate aveva ad oggetto il rispetto, a consuntivo, delle previsioni dei 9 capitoli di entrata gestiti dal MIUR in relazione, in particolare, al capitolo 2598[30] - per il quale non erano state formulate previsioni – e al capitolo 3550[31] che aveva registrato un consistente scostamento dalle previsioni (-21,1 per cento).

Al riguardo il capitolo 2598 è stato istituito nel corso della gestione 2010 in applicazione dell'art. 1 *bis*, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134, convertito in legge 24 novembre 2009, n. 167, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010. Le mancate previsioni sono, quindi, dovute alla nuova istituzione del capitolo, mentre le somme versate, pari a circa 11 milioni, sono state riassegnate in favore del Fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche (capitoli 1196 e 1204).

In merito agli scostamenti rispetto alle previsioni dei restanti capitoli, l'Amministrazione riconduce il fenomeno all'effettuazione della valutazione degli importi in base al criterio della serie storica, rinunziando, in tal modo, ad esercitare un ruolo più attivo nella gestione delle entrate affidate al Ministero. Va tuttavia al riguardo osservata la limitata rilevanza delle entrate riconducibili ad un'effettiva attività di gestione a favore di terzi. Ne è un esempio il capitolo 3550 denominato "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca"[32], i cui versamenti riguardano in massima parte restituzioni di somme erroneamente percepite a seguito di pagamenti di retribuzioni o altri compensi.

Sul lato della spesa si rilevano i seguenti aspetti meritevoli di segnalazione:

- Situazione debitoria del Ministero. La ricognizione dei debiti del MIUR ha evidenziato un solo riconoscimento di debito (119.198 euro) per spese di funzionamento. Il MIUR ha, al riguardo, avviato, di concerto con il MEF, un'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio allo scopo di evitare la formazione di nuove situazioni pregresse, ascrivibili, nel passato, alle riduzioni lineari operate sulle spese per i consumi intermedi.
- Situazione debitoria delle scuole. Più complessa e nettamente superiore risulta invece l'esposizione debitoria delle scuole, risultante dal monitoraggio effettuato sulla base dei bilanci consuntivi di oltre il 90 per cento degli istituti. La situazione amministrativa al termine dell'esercizio evidenzia, a fronte di 143,8 milioni di avanzo di esercizio, un elevatissimo avanzo di amministrazione (2.236 milioni). L'analisi aggregata di tale saldo evidenzia un fondo cassa al termine dell'esercizio (1.580 milioni) ampiamente sufficiente a coprire l'ammontare dei residui passivi (1.003 milioni). Accanto a tale debito, va inoltre considerato che la grande maggioranza delle scuole vanta nei confronti dello Stato un rilevante ammontare di residui attivi (circa 1.660 milioni in progressiva ascesa) risalenti anche ad esercizi precedenti. La difficoltà nel risalire alle effettive esigenze sottese al rilevante ammontare dei crediti vantati dalle scuole ha indotto l'amministrazione: a quantificare le risorse finanziarie cui ciascuna scuola può fare affidamento nell'anno scolastico sulla base di criteri oggettivi *(budget)*[33]*;* a disporre

---

[30] Versamento degli importi corrispondenti a finanziamenti destinati alla realizzazione di progetti a carattere nazionale e regionale in materia di formazione e sviluppo dell'autonomia scolastica, non utilizzati dalle scuole statali per tre esercizi finanziari consecutivi.

[31] Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

[32] Il capitolo è stato evidenziato in relazione allo scostamento tra previsioni (24 milioni) e versamenti (18,9 milioni).

[33] In materia è stato avviato un apposito progetto che, coinvolgendo un campione di scuole, prevede due fasi: la prima di analisi e ricognizione dello stato dell'arte, di disegno del nuovo modello amministrativo contabile con la conseguente architettura contabile, predisposizione dei nuovi modelli di previsione, registrazione contabile e consuntivazione e struttura dei modelli di controllo; la seconda fase prevede la definizione del set di indicatori necessario ai fini di un controllo di gestione, la predisposizione del regolamento amministrativo contabile e degli

che le somme corrispondenti all'ammontare dei residui attivi di competenza dello Stato vengano inserite nell'ambito del programma annuale, in coerenza con le previsioni del piano dell'offerta formativa; ad avviare un piano di formazione e responsabilizzazione dei revisori dei conti delle Istituzioni scolastiche. Una particolare attenzione è stata rivolta alle spese per l'acquisto dei servizi di pulizia non assicurabili con il solo personale interno. Trattandosi di una fattispecie relativa alle sole Istituzioni scolastiche (circa il 40 per cento), nelle quali risultano per il momento accantonati circa 11.800 posti di organico di collaboratore scolastico, qualora non si ritenga di procedere alle necessarie immissioni in ruolo, appare opportuno ricalibrare i servizi da acquisire sulla base delle effettive necessità delle scuole e per una spesa non superiore a quella necessaria per ottenere i medesimi servizi con il ricorso al solo personale interno.

- Eccedenze ed di spesa. Il consuntivo riporta un'eccedenza da sanare legislativamente realizzata nella gestione di competenza pari a complessivi euro 42,9 milioni quasi tutta riconducibile alle spese di funzionamento dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica. Relativamente ai capitoli utilizzati per il pagamento delle competenze stipendiali fisse ed accessorie tabellari del personale dei comparti contrattuali presenti tra i dipendenti dell'Amministrazione (Ministero, scuola, dirigenti area prima, dirigenti area quinta) è venuto meno il fenomeno, ricorrente in passato, delle eccedenze di spesa, sostituito, dall'opposto fenomeno delle economie di bilancio (959,7 milioni nel 2010 e 1.048 milioni nel 2009), ascrivibili alle riduzioni e alle cessazioni del personale. Al fine di evitare il ripetersi del fenomeno anche nel 2011, il MIUR ha operato, in sede di predisposizione della previsione di bilancio per il triennio 2011-2013, una riduzione degli stanziamenti, quantificati in misura coerente con le effettive necessità.
- Rilevante accumulo di residui passivi ed effetti della modifica dei termini di perenzione. Per quanto riguarda i residui di stanziamento tale fenomeno coinvolge con maggiore intensità i capitoli - fondo in relazione al ritardo con cui interviene la ripartizione delle risorse tra i soggetti beneficiari (Fondo ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca, Fondo integrativo da ripartire per la concessione dei prestiti d'onore e le borse di studio, concorso dello Stato per interventi di alloggi e residenze universitarie), mentre i capitoli che presentano maggiori residui propri attengono alla missione ricerca (Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica e Fondo ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca) in relazione alla tipologia e alla durata dei progetti. Quanto infine ai residui passivi caduti in perenzione alla fine dell'esercizio, il loro ammontare risulta pari a 323,5 milioni cui si aggiungono i residui perenti già iscritti nel conto del patrimonio pari a 1.640 milioni.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

Rinviando alla Parte prima – cap. IV la valutazione delle politiche per l'istruzione e la ricerca, si sofferma l'attenzione, in questa sede, su alcune priorità definite nelle linee di indirizzo politiche e declinate dalla Direttiva generale nell'ambito degli obiettivi strategici.

In tale ambito gli interventi più significativi risultano correlati alla nuova struttura del bilancio (missioni e programmi) con un'operazione di connessione tra obiettivo e attribuzione finanziaria che denota la proposizione di priorità ordinamentali irrinunciabili per il settore dell'istruzione (nei suoi vari gradi), della ricerca e dell'innovazione.

---

strumenti collegati, la redazione del manuale, l'informatizzazione dei modelli contabili ed il supporto all'informatizzazione.

6.1. La missione: L'Italia in Europa e nel mondo

In tale missione ed in particolare nel programma cooperazione in materia culturale (156 milioni quasi interamente pagati) si iscrivono gran parte delle azioni dirette a sostenere i processi di convergenza delle politiche educative che, in coerenza con la strategia "Europa 2020", fanno riferimento all'innalzamento dei livelli di competenza della popolazione, alla lotta alla dispersione scolastica ed alla valorizzazione della cultura tecnica e scientifica.

L'impegno del MIUR in tale settore, che fruisce delle risorse provenienti dai Fondi Strutturali Europei, si è concentrato nel Programma Operativo 2000-2006 "la Scuola per lo Sviluppo", rivolto alle scuole dell'Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia) e, a partire dal 2007/2008, nell'attuazione dei PON 2007-2013 "Competenze per lo Sviluppo" (FSE) e "Ambienti per l'Apprendimento" (FESR), rivolti alle scuole delle Regioni Obiettivo Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia).

Quanto al PON 2000-2006, conclusosi nel 2009 (la rendicontazione è stata approvata dal Comitato di sorveglianza nel 2010), sono stati raggiunti e superati sia i livelli di spesa prefissati, sia tutti gli indicatori fisici previsti[34].

I Programmi Nazionali sull'Istruzione 2007-2013 per le Regioni dell'obiettivo Convergenza sono stati avviati a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008 e si impegnano, in particolare, a garantire *standard* minimi di qualità del servizio scolastico attraverso due obiettivi strategici: l'innalzamento delle competenze degli studenti e della capacità di apprendimento della popolazione e la riduzione degli abbandoni scolastici.

I dati di realizzazione di medio periodo sembrano confortanti non solo in termini di risorse utilizzate[35] e realizzazione fisica delle azioni[36], ma anche con riferimento al miglioramento degli indicatori di risultato qualitativo[37].

Sotto tale ultimo profilo, inoltre, i dati a disposizione circa il livello degli apprendimenti individuano percorsi di miglioramento con progressi sia nei livelli d'istruzione della popolazione giovanile e nella partecipazione ai percorsi di istruzione e formazione, sia nei livelli di competenze acquisite. Le rilevazioni relative ai primi risultati di Pisa 2009, recentemente presentati dall'OCSE, evidenziano un netto miglioramento degli indicatori fissati negli obiettivi

34

Fondo	Contributo Totale	Impegni	Pagamenti	Impegni %	Pagamenti %
FSE	610.382.570,97	674.358.695,87	610.682.105,46	110,48	100,05
FESR	219.632.000,01	225.890.706,04	219.787.827,56	102,85	100,07
Totale	830.014.570,98	900.249.401,91	830.469.933,02	108,46	100,05

Quanto agli indicatori si rinvia alle precedenti relazioni.

35

Fondo	Contributo totale	Impegni	Pagamenti	Impegni %	Pagamenti%
FSE	1.485.929.492,00	1.134.235.676,40	411.515.782,92	76,33	27,69
FESR	495.309.830,00	252.844.059,56	91.184.609,87	51,05	18,41
Totale	1.981.239.322	1.387.079.735,96	502.700.392,79	70,01	25,37

[36] Nell'ambito del Programma Operativo "Competenze per lo Sviluppo (FSE)" lo stato del monitoraggio evidenzia: 152.000 partecipanti ad interventi per migliorare le competenze dei docenti; 500.000 partecipanti ad interventi per migliorare i livelli di conoscenza e competenza dei giovani; 240.000 studenti coinvolti in attività volte a promuovere il successo scolastico, le pari opportunità e l'inclusione sociale; 52.000 genitori partecipanti ad interventi per sensibilizzare e coinvolgere i genitori; 100.000 adulti in formazione per il recupero dell'istruzione di base. Il Programma Operativo finanziato dal FESR ha permesso, inoltre, di realizzare circa 12.000 laboratori, in media tre laboratori per scuola, per un importo complessivo di 236.486.332,78 euro con una media di 63.000 euro per ciascuna scuola.

[37] L'impatto positivo dell'utilizzazione dei Fondi strutturali è riscontrabile con gli ultimi dati ISTAT disponibili e inerenti i più importanti indicatori del sistema scolastico nelle Regioni dell'"obiettivo convergenza": il tasso di abbandono alla fine del secondo anno delle secondarie superiori è diminuito dal 5,7 per cento al 3,7 per cento; il tasso di partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è aumentato dal 4,7 per cento al 5,7 per cento; il tasso di scolarizzazione superiore è aumentato dal 67 per cento al 71,7 per cento; il tasso di abbandono prematuro dei giovani è diminuito dal 28,4 per cento al 23 per cento; il tasso di laureati in scienza e tecnologia è aumentato dal 2,7 per cento all'8,2 per cento sono migliorate in maniera consistente le dotazioni tecnologiche delle istituzioni scolastiche e il relativo rapporto computer/allievi (da un rapporto computer/allievi di 1/33 ad un rapporto di 1/11 ad oggi).

attesi nelle Regioni appartenenti all' "obiettivo convergenza" relativi alle competenze in lingua madre e nella matematica. La percentuale di studenti quindicenni con scarse competenze nella lettura passa, infatti, dal 35 per cento al 27,5, mentre gli studenti con scarse conoscenze nella matematica passano dal 47,55 al 33,55, colmando di quasi la metà la distanza con il valore *target* del 2013. In entrambi i casi tuttavia si registrano forti differenze territoriali ove agli ottimi risultati della Puglia, seguono *performance* molto più contenute delle restanti Regioni (Campania, Calabria e Sicilia).

6.2. La missione: Istruzione scolastica

Nelle linee di attività assegnate al programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica", nel quale si iscrivono gran parte degli interventi per il rilancio dell'efficienza e dell'efficacia della scuola, un peso significativo rivestono gli interventi diretti alla messa in sicurezza degli edifici scolastici cui, peraltro, contribuiscono più fonti di finanziamento delle quali spesso riesce difficile il coordinamento.

In materia, la recente indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato[38], nell'esaminare segnatamente lo stato di attuazione del Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici (previsto dalla legge n. 289 del 2002), ha offerto un quadro complessivo del patrimonio dell'edilizia scolastica e della normativa di riferimento che hanno evidenziato più di una criticità.

Il patrimonio dell'edilizia scolastica, costituito da circa 42.000 edifici (di cui circa 2.700 allocati in zone a rischio sismico elevato e circa 13.000 in zone a rischio medio), ha, in particolare, evidenziato gravi carenze sotto il profilo della sicurezza – in relazione allo stato di conservazione delle strutture e alla localizzazione in aree caratterizzate da rischio[39] - e sotto il profilo dell'agibilità e igienicità. Le carenze, rilevate in tutto il territorio nazionale, ma particolarmente gravi nel Mezzogiorno, sono state addebitate, in buona parte, alla vetustà o alla scarsa qualità costruttiva degli edifici, quest'ultima soggetta a una variabilità non trascurabile in relazione al tempo e al luogo, e alle condizioni specifiche dei singoli edifici. Quanto alla normativa succeduta nell'ultimo decennio, questa appare carente sia sotto il profilo finanziario - atteso che in sede di predisposizione del primo piano straordinario concernente la messa in sicurezza delle strutture scolastiche era emerso un fabbisogno complessivo di oltre 4 miliardi di euro relativo a circa la metà delle strutture scolastiche - e sia sotto il profilo organizzativo, attesa la diversità dei soggetti attuatori e la complessità dei procedimenti di finanziamento.

Le risorse per l'edilizia scolastica provengono principalmente dalla legge n. 23 del 1996[40] che ha consentito, fino al 2004, l'avvio di sette piani annuali finanziati con mutui accesi presso la Cassa depositi e prestiti a totale ammortamento a carico dello Stato. Ulteriori finanziamenti sono stati assegnati al MIUR solo con la finanziaria 2007[41], ed è stato convenuto che l'intero importo, sulla base di un apposito Patto per la Sicurezza - sottoscritto con Regioni ed Enti locali, previa condivisione in Conferenza unificata - fosse compartecipato da ciascuna Regione ed Ente locale interessato ed integralmente dedicato a tali finalità. La consistenza di tale compartecipazione, pur decurtata dei tagli apportati dalla Legge finanziaria 2009, ha consentito di programmare nel triennio interventi per oltre 800 milioni per la messa in sicurezza di circa 2.361 edifici scolastici pubblici statali; si tratta tuttavia delle ultime risorse disponibili, atteso che le annualità 2010 e 2011 non sono state ancora finanziate.

---

[38] Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 15 del 2010.

[39] Gran parte del patrimonio edilizio scolastico, ubicato in zone a rischio sismico, presenta un livello di sicurezza non allineato alla normativa sismica più recente (oPCM 3274/2003, dPCM 21.10.2003, d.m. 14.10.2008).

[40] I finanziamenti vengono assegnati alle Regioni e da esse ai competenti Enti locali sulla base di piani triennali di edilizia scolastica articolati in singoli piani annuali, diretti prioritariamente alla messa in sicurezza ed a norma delle scuole.

[41] L'articolo 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, ha disposto, per il triennio 2007-2009, il rifinanziamento dei piani d'intervento previsti dalla legge n. 23 del 1996 per complessivi di 250 milioni di euro, di cui 50 per il 2007 e 100 per ciascun anno 2008 e 2009, attuato - diversamente dalle precedenti annualità - non sotto forma di mutui, ma con corrispondenti risorse puntuali appostate sul capitolo 7160 del bilancio ministeriale.

L'altro principale strumento di intervento è il Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici nelle zone a rischio sismico, previsto dalla legge n. 389 del 2002, art. 80, comma 21 e inserito nel più ampio Programma delle infrastrutture strategiche con risorse a carico del Ministero per le infrastrutture. Attualmente risultano attivati due programmi stralcio per un ammontare, rispettivamente, di 171,6 milioni (669 interventi) e 303,4 milioni (879 interventi), da realizzare a cura degli Enti locali, autorizzati a contrarre mutui con oneri a carico dello Stato. Lo stato di attuazione, monitorato nell'ambito della citata indagine della Corte dei conti, ha evidenziato un solo parziale avvio degli interventi programmati (circa il 77 per cento), a fronte di 971 contratti di mutuo stipulati, mentre i lavori affidati o aggiudicati non superano il 29 per cento.

Il terzo programma stralcio è stato predisposto in base al decreto legge n. 137 del 2008 (art. 7 *bis*) che, a regime, ha destinato al Piano straordinario un importo non inferiore al 5 per cento delle risorse stanziate per il Programma delle infrastrutture strategiche[42]. Tale documento, presentato al CIPE nel dicembre 2010, è stato ritirato ed è confluito nell'iniziativa di cui all'articolo 2 comma 239 della Legge finanziaria 2010 che prevede l'attivazione di un Piano, per un massimo di 300 milioni di euro, di interventi diretti alla messa in sicurezza ed all'adeguamento antisismico delle scuole, previa approvazione di apposito Atto di indirizzo delle competenti Commissioni parlamentari permanenti. Le Commissioni V e VII della Camera hanno approvato, al termine dell'esercizio 2010, la risoluzione (n. 8-00099 del 25 novembre 2010) con la quale hanno individuato destinatari, importi ed interventi, il cui contenuto dovrà essere trasfuso in un apposito provvedimento interministeriale di iniziativa MIT.

Oltre agli strumenti appena esaminati, altre linee di intervento e di finanziamento, facenti capo anche a soggetti diversi dal MIUR e dal MIT, sono state delineate dal legislatore per la messa in sicurezza e l'agibilità degli edifici scolastici. Tra le più rilevanti si segnalano: a) il piano di interventi definito sulla base di un protocollo di intesa stipulato tra il MIUR e l'INAIL per un importo complessivo di 100 milioni per il triennio 2007-2009 cui si aggiungono ulteriori nuove risorse messe a disposizione dall'Ente per il 2010 (67,8 milioni); b) somme provenienti dall'applicazione della legge n. 575 del 1965 (disposizioni contro la mafia) che la Legge finanziaria 2007 ha destinato anche al finanziamento di interventi per l'edilizia scolastica; c) interventi per l'adeguamento del rischio antisismico previsti dal decreto legge n. 137 del 2008 (convertito con la legge n. 169 del 2008) finanziati con risorse provenienti dal conto residui del bilancio dello Stato per il 2008 (circa 20 milioni)[43]; d) la revoca e la riassegnazione delle economie e delle somme comunque non utilizzate a decorrere dall'1 gennaio 2006, afferenti ai finanziamenti disposti ai sensi delle leggi n. 488 del 1986, n. 430 del 1991 e n. 431 del 1996 in base al disposto del più volte citato decreto legge n. 137 del 2008[44]; e) le risorse provenienti dai fondi FAS in attuazione dell'art. 18 del decreto legge n. 185 del 2008 (convertito con la legge n. 2 del 2009) per un ammontare pari a 1.000 milioni[45]; f) l'incremento, disposto dalla legge n. 244 del 2007, di 20 milioni annui del Fondo interventi straordinari – istituito dall'articolo 32 *bis* del

---

[42] L'assegnazione di tali risorse (112 milioni di euro, di cui all'articolo 21 del DL n. 185 del 2008), accantonate dal CIPE (delibera 18 dicembre 2008 n. 114), erano subordinate alla presentazione di un Programma e di una relazione da cui desumere un quadro complessivo delle risorse disponibili e un quadro analitico degli interventi necessari con l'esplicitazione del costo delle opere.

[43] Di tali risorse solo 12,5 milioni, in coerenza con l'atto di indirizzo formulato dalle Commissioni parlamentari, sono state destinate al finanziamento degli interventi e a favore degli Enti espressamente individuati nella risoluzione parlamentare.

[44] Con il d.m. 30 luglio 2010 si è proceduto alla revoca di circa 74 milioni, ai fini della loro successiva riassegnazione che dovrà intervenire con appositi decreti assunti di concerto con il MEF.

[45] Di risorse, circa 226 sono stati dedicati - con successiva delibera 26 giugno 23009 n. 47, in applicazione del DL n. 39 del 2009 - alla ricostruzione delle scuole danneggiate dal sisma in Abruzzo. Attualmente, a seguito dei monitoraggi effettuati nelle scuole per l'accertamento di eventuali rischi dipendenti da elementi di carattere non strutturale, attivati ai sensi dell'Intesa istituzionale 28 gennaio 2009, è stato predisposto dal MIT di concerto col MIUR, ed approvato dal CIPE un primo Piano straordinario di 358.422.000 milioni e 1.706 interventi (G.U. 14 settembre 2010), le cui procedure sono al momento in corso.

DL n. 269 del 2003, presso la Presidenza del Consiglio - e dedicati all'adeguamento strutturale ed antisismico delle scuole[46].

La complessità delle procedure e la pluralità degli attori che emerge dalla sia pur sintetica rassegna normativa, conferma, in linea con le osservazioni al riguardo formulate dalla Corte nella citata deliberazione, la necessità di una semplificazione della normativa esistente che, nel rispetto delle specifiche competenze dello Stato e delle autonomie territoriali, eviti la frammentazione dei centri decisionali e delle procedure di individuazione degli interventi; criticità, queste, che hanno contribuito al ritardo nella realizzazione delle opere e all'immobilizzazione di risorse che, pur se assegnate, non sono state utilizzare in tempi brevi.

Va inoltre sottolineata l'esigenza di definire l'effettiva entità dei finanziamenti cui attribuire una sufficiente continuità al fine di sostituire alla filosofia dell'emergenza o dell'occasionalità, una metodologia di intervento ispirata al criterio della programmazione.

Ciò tuttavia presuppone la reale conoscenza dello stato degli edifici scolastici cui dovrebbe far fronte l'Anagrafe dell'edilizia scolastica, istituita dal MIUR ai sensi dell'art. 7 della legge n. 23 del 1996 ma ancora in fase di attuazione.

A fronte, infatti, della progettazione del sistema di rilevazione, affidato sostanzialmente alla competenza delle Regioni, la base dati disponibile, al termine della prima fase di impianto, ha evidenziato una situazione di diffusa eterogeneità delle informazioni presenti. Alcune Regioni, infatti, hanno completato la rilevazione, altre presentano carenze informative (mancata raccolta o mancata trasmissione dei dati all'Amministrazione centrale), sostanzialmente riconducibili: alla complessità dei dati da raccogliere, alla difficoltà di raccordare in modo unitario l'attività delle varie Regioni, al processo e agli strumenti tecnici di raccolta ed invio all'anagrafe centrale da rivedere e perfezionare ed, infine, al mancato coinvolgimento delle Istituzioni scolastiche nella verifica della qualità delle informazioni e nella loro eventuale integrazione. Le iniziative avviate, al fine di migliorare la qualità dell'anagrafe ed il contributo che essa può dare nell'informare le politiche d'investimento nel settore dell'edilizia scolastica, rispondono alle principali criticità e si sostanziano nell'aggiornamento e semplificazione dei dati di interesse e delle procedure di invio, nella maggiore integrazione dell'anagrafe all'interno del sistema informativo del MIUR e, soprattutto, nell'effettivo coinvolgimento delle Istituzioni scolastiche nell'integrazione e validazione dei dati.

6.3. La missione: Istruzione universitaria

Nell'ambito della missione "Istruzione universitaria" l'analisi si sofferma sul programma "diritto allo studio" nel cui ambito si iscrivono gran parte degli interventi prioritari indirizzati al potenziamento delle risorse e all'implementazione delle azioni e delle provvidenze a favore degli studenti universitari.

Come indicato nelle più volte citate Linee Guida del Governo per l'Università e come, sia pur nell'incertezza delle fonti di finanziamento e della disciplina di dettaglio, appare indicato nella nuova legge di riforma del sistema Universitario, la politica per l'istruzione universitaria dovrebbe porre al centro degli interventi da programmare, gli studenti e le loro esigenze e aspirazioni. Ciò suggerisce, tra le altre iniziative, il rilancio e il sostegno del diritto allo studio, nel senso di facilitare l'accesso ad un'università qualitativamente rigorosa e capace di fornire strumenti di crescita personale e professionale. Si impone quindi una revisione dei meccanismi di spesa volti a potenziare il finanziamento della domanda di educazione rispetto a quello dell'offerta e quindi l'adozione di interventi che, più che moltiplicare le sedi per avvicinarle agli studenti, siano in grado di agevolare la mobilità degli studenti, tramite borse di studio, prestiti d'onore, residenze e servizi. In tale direzione si pone anche l'obiettivo di contrastare il fenomeno dell'abbandono degli studi e abbassare il numero degli studenti iscritti ma inattivi,

[46] La competenza è del Dipartimento della Protezione Civile e, ad oggi, sono state emesse le OPCM 29 dicembre 2008, n. 3728, n. 3864 su G.U. 91 del 20 aprile 2010 e n. 3879 su G.U. n. 133 del 10 giugno 2010, per la ripartizione a livello regionale delle risorse relative, rispettivamente, al 2008, al 2009 ed al 2010.

incrementando i corsi in orario serale e, a monte, rafforzando le azioni di orientamento nel delicato passaggio tra scuola superiore e Università.

Le borse di studio e i prestiti d'onore. Una quota di risorse dello Stato, in forte calo nell'ultimo triennio, è destinata, ai sensi della legge n. 390 del 2 dicembre 1991, articolo 16, comma 4, ad integrare le disponibilità finanziarie delle Regioni e delle Province autonome da destinare a borse di studio e a prestiti d'onore a favore degli studenti.

Dette risorse sono previste in un Fondo integrativo ripartito annualmente tra le Regioni e le Province autonome sulla base di criteri ancora risalenti alla sua istituzione[47] e sono dirette a rimuovere, attraverso gli interventi a favore degli studenti capaci e meritevoli, gli ostacoli che si possono frapporre all'effettiva partecipazione agli studi universitari di coloro che appartengono alle classi sociali meno agiate, cercando di contribuire al completo soddisfacimento della domanda.

Le risorse stanziate nel 2010 - pari a 96,6 milioni interamente ripartite, al termine dell'esercizio, tra le Regioni e le Province autonome secondo i criteri previsti dalla legge n. 390 del 1991 – registrano una netta flessione rispetto ai precedenti esercizi, anche al netto delle risorse straordinarie assegnate nel 2009 (- 60 rispetto al 2009 e – 36 per cento rispetto al 2008); riduzione destinata ad accentuarsi nell'imminente futuro, atteso che risultano stanziati per il 2011 appena 26 milioni sia pur, in parte, compensati con gli stanziamenti disposti con la legge di stabilità 2011.

L'analisi della gestione del Fondo evidenzia tuttavia, anche nell'esercizio in esame, non solo l'insufficienza delle risorse stanziate - che risultano sempre inferiori alle effettive necessità, atteso l'elevato numero di studenti idonei che, per indisponibilità di risorse, non ottengono i benefici - ma, soprattutto, la forte disparità di trattamento sul territorio nazionale.

I dati acquisiti dalle Regioni e dalle Province autonome ai fini del riparto del Fondo, mostrano, anche per il 2010, malgrado il forte calo delle risorse, una percentuale di soddisfazione non dissimile da quella dei precedenti esercizi: a fronte di 179.126 studenti risultati idonei, le domande soddisfatte sono state 150.062 con una percentuale di soddisfazione pari all'83,77 per cento (la medesima percentuale era del 82,46 nel 2009 e del 82,99 nel 2008).

L'evidente maggior sforzo finanziario sostenuto dalle Regioni (la cui quota di cofinanziamento non risulta predeterminata) continua pertanto ad evidenziare una profonda differenza tra Regioni che investono somme in misura atta a garantire la borsa al totale degli aventi diritto e altre che, pur facendo registrare indici di soddisfazione in miglioramento, investono molto meno e nelle quali pertanto un'elevata percentuale degli aventi diritto non ha usufruito di alcun beneficio.

Il divario regionale – accentuato, da un lato, dalla disparità dello stesso ammontare delle borse di studio nell'ambito delle diverse Regioni e, dall'altro, dal confronto europeo – richiede, naturalmente, uno sforzo finanziario, anche alla luce delle difficoltà delle Regioni su cui grava la spesa per interventi e servizi agli studenti universitari.

Appare però altrettanto necessario, anche alla luce dell'avvio della riforma universitaria e ed in particolare dell'introduzione di nuovi strumenti come il Fondo per il merito, definire livelli essenziali delle prestazioni anche per il diritto allo studio al fine di garantire un trattamento uniforme ed adeguato su tutto il territorio nazionale.

Accanto alle borse di studio, le attuali disposizioni prevedono, tra gli interventi a favore degli studenti meritevoli, i prestiti fiduciari, cui sono destinate le risorse di cui al "Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti". Tali risorse, in diminuzione nell'ultimo triennio, hanno consentito l'avvio della sperimentazione sulla base di progetti

[47] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001 "Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari", emanato ai sensi dell'art. 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390, ancora in vigenza non essendo stato ancora possibile provvedere alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione.

proposti dalle Università e dalle Regioni preordinati alla stipula di convenzioni con aziende e Istituti di credito per la concessione agli studenti dei prestiti d'onore.

L'analisi dei dati concernenti il numero delle domande ricevute e il numero dei prestiti accordati, distinti per anno accademico e per tipologia di studenti, ha messo in luce come, dall'inizio della sperimentazione a tutto l'anno accademico 2007-2008, a fronte di 4.344 domande ricevute, i prestiti accordati risultano essere 2.600 evidenziando il non rilevante interesse degli studenti, malgrado le convenzioni stipulate tra Atenei/Regioni e gli Istituti di credito prevedano per gli studenti condizioni particolarmente vantaggiose sia in termini di restituzione sia di tassi di interesse.

Situazione analoga, almeno allo stato delle limitate comunicazioni rese dalle Regioni e Province autonome, è quella derivante dalle iniziative a valere sulle risorse di cui al Fondo previsto dall'art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004), finalizzato alla concessione di detti prestiti per il finanziamento degli studi in favore degli studenti capaci e meritevoli iscritti ai corsi individuati dal d.m. 3 novembre 1999, n. 509.

In base ai criteri di ripartizione, definiti con d.m. del 3 novembre 2005, il Fondo è stato ripartito per l'anno 2004 tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le relative risorse sono state erogate nel triennio successivo. Quanto al successo dell'iniziativa, anche in questo caso, pur in presenza di pochi dati trasmessi dalle Regioni, viene confermato lo scarso interesse al prestito fiduciario, a fronte sia della mancata certezza di un lavoro che consenta al beneficiario di poter restituire il prestito ottenuto, e sia alla scarsa iniziativa assunta dalle Regioni dopo l'avvenuta erogazione delle risorse da parte del MEF.

Dai dati raccolti, aggiornati a novembre 2010, emerge, infatti, che solo otto Regioni hanno dato attuazione al Fondo di garanzia mentre una è ancora in fase di attivazione. I risultati appaiono comunque deludenti, atteso che nel complesso, a fronte di 13,6 milioni assegnati, sono state presentate appena 221 richieste (di cui 169 nell'ambito della Regione Piemonte) delle quali solo 181 sono state accolte.

Le criticità emerse sia in relazione al meccanismo di conferimento delle borse di studio sia all'effettiva validità dello strumento del prestito d'onore non potranno non essere prese in considerazione nella concreta attuazione dei principi previsti nella nuova legge di riforma dell'università (legge n. 240 del 2010) che conferisce espressamente al Ministero il compito di valorizzare il merito, rimuovere gli ostacoli all'istruzione universitaria e garantire l'effettiva realizzazione del diritto allo studio attraverso specifici interventi per gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi. Viene, infatti, demandato al legislatore delegato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da costruire in termini di requisiti di merito ed economici sulla cui base ripartire i finanziamenti statali integrativi, lasciando, peraltro, ancora nell'ombra il problema della sperequata contribuzione regionale alla corresponsione dei benefici.

Si tratta di diversità che meritano un'attenta valutazione anche in sede di avvio del nuovo Fondo per il merito (art. 5) che, in aggiunta alle prestazioni già previste, mira, con la sola esclusione dei limiti di reddito, ad attribuire ai più meritevoli, analoghi benefici (premi studio, buoni studio, finanziamenti agevolati).

Attività di orientamento e di tutorato degli studenti universitari. Tra le priorità indicate dal MIUR in sede di programmazione economico finanziaria, riprese e definite nell'ambito della programmazione triennale del sistema universitario, figura la promozione del successo formativo e del pieno sviluppo della persona, attraverso attività dirette a raccordare in maniera efficace scuola, istituzioni di istruzione superiore e mondo del lavoro.

In tale ambito i principali servizi utili agli studenti – prima, al momento del loro ingresso all'Università e durante il percorso di studi - sono le attività di orientamento e di tutorato.

L'orientamento è, in particolare, uno dei principali strumenti di contenimento della dispersione scolastica e si sostanzia in una serie di decisioni strutturate volte ad aiutare lo studente (e la sua famiglia) a scegliere il corso di studi e l'Ateneo più conformi alle sue attese,

mentre il ri-orientamento durante gli studi mira a correggere le decisioni che si dimostrino inadeguate.

Si tratta di attività, in parte cofinanziate dallo Stato, ormai svolte istituzionalmente dagli Atenei, in costante aumento nel rapporto con le scuole. Di qui, azioni volte ad aiutare gli studenti ad individuare le proprie capacità; insegnare ai giovani le competenze per gestire gli studi e le future attività professionali; realizzare reti volte a coordinare le diverse iniziative di orientamento avviate in sede territoriale; contribuire alla formazione dei docenti.

In coerenza con le attività di orientamento, finalizzate a sensibilizzare gli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria superiore verso una scelta universitaria per le discipline scientifiche, vanno in particolare ricordate le attività realizzate nell'ambito del progetto "Lauree scientifiche", nato nel 2004, su proposta della Conferenza nazionale dei Presidi delle Facoltà di scienze e Tecnologie, in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e la Confindustria.

I progetti, avviati sulla base della programmazione del sistema universitario per il triennio 2004-2006, miravano ad incrementare le iscrizioni e le lauree ai corsi di studio afferenti alle classi di laurea della Matematica, della Chimica e della Fisica e Scienza dei materiali, attraverso iniziative di orientamento adottate con il coinvolgimento di Enti di ricerca pubblici e privati.

Le relative risorse, pari circa 16 milioni[48], hanno consentito la realizzazione di oltre seicento iniziative tra *stage*, laboratori e *workshop* con il coinvolgimento di circa 2.000 scuole e centinaia di istituzioni tra Università (34 Atenei), aziende e associazioni[49].

I punti di forza possono rinvenirsi nel modello organizzativo unitario a livello nazionale, che coniuga un approccio *top-down* (MIUR, conferenza dei Presidi di Scienze e Confindustria) con una programmazione *bottom – up* (Atenei, imprese, insegnanti e imprenditori); nel "laboratorio" come nuova metodologia di insegnamento delle discipline scientifiche con funzione orientativa e nel sistema di monitoraggio nazionale delle azioni in corso, gestito dal CINECA, con accesso riservato per tutti i soggetti coinvolti.

La necessità di proseguire nella direzione indicata - confermata nelle nuove linee guida del programma lauree scientifiche, sottoscritte il 29 aprile 2010, che hanno trasformato il progetto in Piano nazionale in forza della necessità di sistematizzare l'impianto culturale e metodologico sperimentato con successo - va tuttavia meglio contemperata con le esigenze espresse dagli studenti. Questi, infatti, sulla base di recenti analisi riportate dal CNVSU nell'ultimo rapporto sullo stato del sistema universitario, ritengono necessarie maggiori informazioni sui legami esistenti tra la formazione acquisibile nei corsi di studio e i possibili esiti lavorativi e professionali una volta conseguito il titolo, in modo da poter giustapporre questi legami con le proprie attese esistenziali, in un processo di scelta del corso di studi e dell'Ateneo da frequentare.

Anche in relazione al tutorato[50], attivato in quasi tutti gli Atenei, il citato rapporto del CNVSU espone le critiche formulate dagli studenti che si incentrano sempre verso la struttura organizzativa. Il maggior coinvolgimento di professori o ricercatori o dottorandi viene, infatti, richiesto, non solo per un aiuto nella preparazione pratica, ma anche come qualificata collaborazione per le proprie scelte strategiche.

---

[48] Il progetto è stato finanziato negli anni 2005– 2007 (7,5 milioni dal MIUR e 1,5 milioni di cofinanziamento dagli Atenei), negli anni 2008 e 2009 (3 milioni dal MIUR, 0.4 milioni di cofinanziamento degli Atenei e 0.2 milioni di cofinanziamento da parte degli USR) e per gli anni 2010 – 2012 (4,8 milioni dal MIUR).

[49] Sono state realizzate attività per studenti e insegnanti delle scuole superiori, ma anche percorsi di studio universitario, di studio e lavoro dopo la laurea e ricerche per capire quali sono i fabbisogni degli studenti. Le attività rivolte agli insegnanti e agli studenti delle superiori sono sviluppate nei progetti: Orientamento e formazione insegnanti per l'Area di Chimica, di Fisica, di Matematica e di Scienza dei materiali. Le attività di formazione e orientamento sono articolate nelle seguenti tipologie: laboratori per studenti; corsi di formazione per insegnanti; esperienze dimostrative e conferenze, visite di studenti ai laboratori universitari; gare; produzione oggetti e materiale didattico; test di autovalutazione e verifica.

[50] L'insieme delle iniziative di supporto nell'apprendimento rivolto in particolare agli studenti in difficoltà negli studi.

6.4. La missione: Ricerca e innovazione

Gli stanziamenti per la ricerca del bilancio del MIUR ammontano a circa 2,357 milioni (2,8 nel 2009), pari ad oltre il 60 per cento delle risorse complessive previste nella missione 17, e si ripartiscono nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica applicata" – in cui si iscrivono essenzialmente le risorse destinate al sistema di sostegno nazionale alla ricerca industriale, i cui principali strumenti di attuazione sono: il FAR (Fondo per le agevolazioni alla ricerca) e il FRI (Fondo rotativo per le imprese) istituito presso la Cassa DD.PP.– e nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base" in cui si iscrivono le risorse destinate a sostenere le attività di ricerca di base, sia con finanziamenti di progetti su base competitiva e sia con finanziamenti ai ricercatori sulla base della valutazione della loro attività.

Di minor rilevanza finanziaria risulta il programma "Ricerca per la didattica" cui sono assegnati solo 14,4 milioni.

L'analisi finanziaria e gestionale dei programmi di competenza del MIUR si articola nell'individuazione delle fonti di finanziamento, nell'esame degli strumenti attivati e delle relative criticità.

Quanto alle risorse stanziate nei programmi di spesa, una parte rilevante si riconduce al finanziamento annuale di iniziative legislative avviate nei precedenti esercizi[51] e oltre 1.760 milioni sono destinati al Fondo di finanziamento ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca (FOE) del 2010.

Della restante quota una parte significativa, ma in progressiva diminuzione, si riconduce al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST), istituito nel 2007, su cui sono confluiti gli stanziamenti relativi ai Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale delle Università (PRIN), al Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR), al Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB) nonché le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) assegnate dal CIPE.

Il ritardo nell'adozione del regolamento di attuazione non ha, a tutt'oggi, consentito la piena operatività del nuovo Fondo che, nato con l'obiettivo di garantire maggior efficacia al sistema, avrebbe dovuto garantire una più organica gestione delle risorse in attuazione degli obiettivi definiti nel Programma nazionale delle ricerche, sostenendo sia le attività di natura accademica che quelle avviate dalle imprese.

Al fine di non interrompere l'attività del MIUR nel settore degli incentivi alla ricerca di base ed alla ricerca industriale, è stato pertanto necessario provvedere, anche nel 2010, alla ripartizione delle disponibilità ordinarie del FIRST tra gli originari strumenti d'intervento.

In mancanza del rifinanziamento del Fondo, il FIRST ha potuto contare nel 2010 su una quota parte delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) per un ammontare di 80 milioni[52], sulle risorse destinate ai Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale delle Università (PRIN) per un importo di 83,8 milioni nonché su una quota, pari a 108 milioni, accantonata sullo stanziamento dell'anno 2009 ai sensi del già citato DL n. 159 del 2007 e resa disponibile con dPCM del 4/8/2010; sono state inoltre erogate ulteriori risorse provenienti dai fondi FAS per un importo pari a 179,6 milioni[53].

Poiché le risorse provenienti dal FAS, già previste e completamente utilizzate nei piani annuali di riparto FAR, sono state interamente impegnate sul relativo capitolo, le uniche risorse disponibili per il 2010, pari ad appena 191,8 milioni, sono state ripartite (d.m. n. 934/Ric del 20 dicembre 2010) tra i Fondi FIRB (91,8 milioni) e PRIN (99,9 milioni).

Va al riguardo segnalato che anche nell'esercizio 2010 la ripartizione del complessivo stanziamento del FIRST tra i due capitoli afferenti la ricerca di base ed applicata non tiene conto

---

[51] Contributo alle spese di gestione del programma nazionale di ricerche aerospaziali (PRORA), contributo per le esigenze del laboratorio di luce di sincrotrone di Trieste e Grenoble, contribuiti ad Enti, organismi e fondazioni, quota del 5 per mille dell'IRPEF da assegnare agli Enti della ricerca scientifica, Fondo occorrente per le assunzioni di ricercatori, somme da erogare al CIRA.

[52] Risorse assegnate dalla delibera CIPE n. 35 del 2005 al FAR ai sensi della legge n. 289 del 2002, come da tab. F della LF 2010.

[53] Somme assegnate dalle Delibere CIPE n. 83 del 2003, n. 81 del 2004 e n. 3 del 2006.

né delle leggi di finanziamento che concorrono alla formazione del capitolo, né della destinazione finale disposta dal Ministro nel decreto di ripartizione, determinando, in tal modo, l'inevitabile attribuzione a PRIN e FIRB di risorse sul capitolo 7320 afferente la ricerca applicata e al FAR di risorse sul capitolo 7245 afferente la ricerca di base.

La conseguente impropria imputazione al programma "Ricerca di base " di fondi destinati alla "Ricerca applicata" non consente di rilevare con chiarezza gli obiettivi perseguiti dall'azione pubblica, e, quantificando gli stanziamenti in misura non coerente con l'effettiva programmazione, complica la gestione contabile, costringendo l'Amministrazione a forzare le destinazioni di spesa assegnate ai capitoli.

Indipendentemente dal volume delle risorse utilizzate, la gestione contabile dei programmi di spesa continua ad evidenziare, a fronte di un'elevata capacità di impegno, una contenuta capacità di spesa e un basso indice di smaltimento dei residui.

Il ritardo accumulato nel completamento degli interventi impone, pertanto, in linea con le indicazioni del nuovo PNR, uno sforzo organizzativo diretto alla semplificazione degli strumenti di intervento; all'adozione di un modello univoco di valutazione delle iniziative progettuali di ricerca e sviluppo tecnologico, nazionali e regionali; all'introduzione di procedure e strutture operative capaci di assicurare tempi rapidi e certi per ciascuna fase dei processi di valutazione e gestione del supporto degli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico.

Il contenuto indice di smaltimento risente anche dell'effetto delle disposizioni che hanno drasticamente abbreviato i tempi previsti per la caduta in perenzione amministrativa dei residui[54], tenuto conto, non solo, dei meccanismi di spesa, che prevedono tempi di erogazione più lunghi rispetto a quelli di impegno delle risorse[55], ma anche dei processi di acquisizione delle risorse finanziarie.

La natura stessa dei progetti, il cui avanzamento dipende da variabili indipendenti dalla volontà dei soggetti attuatori (si pensi ai progetti di ricerca farmaceutica o di biotecnologie legati spesso ai risultati di lunghi periodi di sperimentazione) non consente peraltro previsioni di spesa certe sia a livello temporale che di impegno finanziario.

A fronte della notevole massa dei residui passivi perenti (circa 1.457 milioni), sono state richieste ed effettuate reiscrizioni in bilancio per un importo di 313 milioni nel 2009 e per ulteriori per ulteriori 84 milioni di euro nel 2010 (ulteriori richieste per 42 milioni non sono state autorizzate per esaurimento del Fondo MEF dedicato).

Si tratta di reiscrizioni che appaiono nel complesso insufficienti e che comunque, intervenendo a fine esercizio, hanno consentito la sola assunzione di impegni, con il rinvio al 2011 dei pagamenti ai numerosi beneficiari dei progetti finanziati.

Uno sguardo allo stato di attuazione dei principali strumenti finanziati con i Fondi provenienti dal FIRST conferma le criticità riscontrate, che non sempre risultano legate all'ammontare delle risorse disponibili e al ritardo nell'assegnazione delle stesse.

Relativamente al FAR - Il Fondo Agevolazioni alla Ricerca, istituito dall'art. 5 del d.lgs. n. 297 del 1999 e successive modificazioni[56], le disponibilità per il 2010 ammontano a 121,2

---

[54] LF 2008 (art. 3, commi 26-39).

[55] Le erogazioni, infatti, ad eccezione dell'eventuale prevista anticipazione da erogare all'atto del perfezionamento dell'iter di approvazione/contrattualizzazione, sono effettuate sulla scorta dello stato di avanzamento delle ricerche, e, nella maggior parte dei casi, solo a seguito di verifiche amministrativo-contabili e tecnico-scientifiche effettuate dagli Istituti di credito all'uopo convenzionati e dagli esperti di settore; nel caso di progetti di notevole valore che impegnano quindi la maggior parte delle risorse, l'erogazione finale a saldo può anche avvenire dopo cinque, sei anni, dall'assunzione dell'impegno.

[56] Il FAR è alimentato dagli appositi stanziamenti iscritti nello Stato di previsione della spesa del Ministero (quota FIRST e Fondo rotativo per le imprese gestito fuori bilancio su apposito conto di contabilità speciale acceso presso la Banca d'Italia), dai rientri (capitale ed interessi relativi ai crediti agevolati concessi, eventuali rimborsi di finanziamenti, escussione di fidejussioni ecc), dalle di gestione derivanti da minori impegni rispetto a quanto stanziato nell'anno precedente nonché da minori utilizzi rispetto all'importo dei finanziamenti massimi concessi a ciascun progetto. Tale coacervo di risorse è annualmente ripartito con decreto direttoriale, c.d. "Piano di riparto", tra le varie attività finanziabili sulla scorta di apposite direttive emanate dal Ministro ai sensi dell'articolo 6, comma 4 del d.lgs. n. 297 del 1999. Peraltro, il Ministero, quale titolare di Programmi Operativi Nazionali nell'ambito dei QCS

milioni per i contributi alle spese e a 266,7 milioni per la concessione di crediti agevolati. La mancanza di nuovi finanziamenti a carico del FIRST e del FRI, essendo le somme provenienti dal FAS già state completamente utilizzate, non ha consentito la ripartizione delle risorse tra le diverse destinazioni, atteso che il volume delle disponibilità da destinare alla corresponsione di contributi a fondo perduto (121,2 milioni di 41 quale credito d'imposta), rispetto alle disponibilità destinate al credito agevolato, non avrebbe di fatto consentito la concessione dei finanziamenti secondo le attuali percentuali di intervento.

La perdurante carenza di risorse a carico del bilancio del MIUR, a fronte del costante aumento delle disponibilità derivanti dal rientro dei crediti agevolati concessi, suggerisce, al fine, di non limitare eccessivamente l'erogazione dei benefici, di rimodulare le quote di contributi da concedere, ampliando la percentuale delle disponibilità del FAR derivanti dai rientri dei crediti agevolati da destinare al finanziamento nella forma del contributo alla spesa.

Ciò, tra l'altro, consentirebbe la possibilità di destinare più consistenti risorse (9,1 milioni nel 2010 a fronte degli 11,4 milioni del 2009) agli interventi (*spin off*) finalizzati al trasferimento dei risultati della ricerca al settore produttivo e quindi a favorire la nascita di nuove imprese *high tech* nel mondo della ricerca pubblica[57].

Quanto al FIRB - Fondo per gli Investimenti nella Ricerca di Base, si tratta di uno strumento, istituito con la Legge finanziaria 2000 (art. 104), focalizzato principalmente sul forte sostegno pubblico a programmi di ricerca di base *"mission oriented"* capaci di ampliare le basi di conoscenza e di sviluppare le nuove tecnologie emergenti, soprattutto (ma non in via esclusiva) nelle tre grandi aree strategiche delle bioscienze, delle nanoscienze e delle infoscienze[58].

La dotazione finanziaria del Fondo nella sua fase di *"start up"* è stata assicurata con una quota significativa delle risorse rivenienti dalle "licenze UMTS" attribuite agli interventi a sostegno della ricerca. La successiva dotazione finanziaria si è progressivamente ridotta negli anni passando dai 210 milioni del 2003 agli appena 39 milioni del 2007 per poi crescere, in misura sempre contenuta, negli esercizi più recenti (50 milioni nel 2008 e 90 milioni nel 2009).

Dal 2010 il Fondo, tuttavia, non è stato più rifinanziato.

I criteri e le modalità procedurali per l'assegnazione delle risorse finanziarie rispondono alla necessità di incidere in misura più determinante sul recupero di competitività del Paese attraverso la concentrazione dei finanziamenti sulle priorità strategiche nazionali e l'obiettivo di favorire i progetti presentati da giovani ricercatori.

La gestione del Fondo, limitatamente agli interventi finanziati fino al 2008, è stata oggetto di analisi da parte della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti[59] che ne ha sottolineato le principali criticità.

Il controllo svolto ha evidenziato come la gestione del FIRB sia contrassegnata da una generalizzata lentezza che, a partire dal decreto di ripartizione, informa la concessione del contributo e l'erogazione delle rate successive all'anticipazione.

I ritardi nella gestione dei progetti, trovano conferma nel numero estremamente basso dei progetti conclusi (91 su 272 nel periodo 2004-2008) – la cui durata ha spesso beneficiato di

---

2000/2006 e 2007/2013, gestisce anche interventi a valere sul FAR, il cui finanziamento è a totale o parziale carico dei Fondi comunitari e del Fondo di rotazione per lo sviluppo delle politiche comunitarie e come tale deve assicurare performance di spesa, anche su progetti in *overbooking* anticipando i Fondi sulle risorse nazionali, che garantiscano la chiusura dei Programmi stessi senza alcuna riduzione degli stanziamenti comunitari previsti.

[57] Si tratta di una delle novità introdotte dalla riforma del sistema di sostegno alla ricerca industriale prevista dal d.lgs. n. 297 del 1999, attraverso il quale il MIUR favorisce la nascita di nuove imprese ad alto contenuto tecnologico, agevolando professori universitari e ricercatori che dimostrino di essere in grado di trasformare un valido progetto di ricerca in un'iniziativa imprenditoriale di potenziale successo.

[58] Allo scopo di massimizzare le ricadute degli investimenti pubblici e di favorire il recupero di competitività del Paese, i programmi di ricerca del FIRB sono articolati in progetti che presentano, nel loro complesso, un forte grado di interazione tra il sistema pubblico della ricerca (Università, Enti pubblici di ricerca, altre Istituzioni scientifiche) ed il sistema delle imprese.

[59] Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 20 del 2010.

proroghe ultra annuali - e nell'elevata entità dei ratei che devono essere ancora versati per stati di avanzamento già valutati positivamente.

Sempre con riferimento alle procedure di concessione dei contributi, viene, inoltre, segnalata l'assoluta inconciliabilità dei tempi impiegati per il loro espletamento con l'attuale normativa in tema di perenzione amministrativa e con le accertate difficoltà nella riassegnazione delle risorse in bilancio.

Un ulteriore elemento di criticità si rinviene, infine, in tema di verifiche ove, al di fuori dei riscontri e dei controlli effettuati in sede di erogazione dei ratei di contributo, le risultanze scientifiche delle ricerche finanziate a valere sul FIRB non sono state oggetto di alcuna valutazione istituzionale, essendosi solo di recente completata l'implementazione dell'anagrafe prevista dal d.m. n. 378 del 2004. Né, nelle more, si è provveduto a notificare le relazioni degli esperti alla segreteria tecnica istituita dall'art. 2, comma 3 del decreto legislativo n. 208 del 1998 ed al Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca, nelle cui competenze, è attualmente subentrato l'ANVUR[60].

Sulla base dell'analisi svolta è emersa pertanto la necessità di semplificare e razionalizzare il sistema organizzativo e gestionale al fine di renderlo coerente con i caratteri tipici che contraddistinguono la "ricerca di base", il cui finanziamento da parte dello Stato presuppone la conclusione dei progetti in tempi utili ad apprezzare gli esiti della ricerca.

In relazione infine ai bandi PRIN, si tratta del finanziamento annuale da parte del MIUR di Progetti di ricerca di base di rilevante interesse nazionale (PRIN) liberamente proposti dai docenti delle Università e, a partire dal bando 2007, dagli Enti pubblici di ricerca, nell'ambito delle 14 aree disciplinari previste.

Come emerge dalla tabella successiva, anche tale fonte di finanziamento, in gran parte utilizzata dal sistema universitario, registra negli anni una progressiva flessione raggiungendo nel 2010 i 99,9 milioni che si pongono largamente al di sotto dell'ammontare stanziato nel 2005.

Cresce tuttavia l'utilizzo di detti Fondi sia in termini di progetti presentati – che testimonia l'interesse manifestato – sia in termini di progetti finanziati che, a fronte di un ammontare di risorse piuttosto omogeneo negli ultimi esercizi, registra un significativo incremento.

Anno	Finanziamento assegnato	Progetti presentati	Progetti finanziati
2005	130.740.300	3115	1173
2006	82.100.000	3199	806
2007	98.720.000	3799	887
2008	95.034.060	3857	986
2009	106.000.000	3897	In fase di valutazione
2010	99.900.000		

[60] Spetta all'ANVUR, ai sensi dell'art. 2 del DL 3 ottobre 2006, n. 262 convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, la "valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione".

IL MINISTERO DELL'INTERNO

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.
3. Quadro normativo e programmatico: *3.1. I provvedimenti normativi di maggior rilievo; 3.2. Programmazione e controllo.*
4. Assetti organizzativi.
5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: *5.1. Caratteristiche della spesa; 5.2. Andamenti e risultati finanziario contabili; 5.3. Formazione di debiti pregressi; 5.4. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata.*
6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: *6.1. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio; 6.2. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali; 6.3. Ordine pubblico e sicurezza; 6.4. Soccorso civile; 6.5. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti.*

1. Considerazioni di sintesi

Al Ministero dell'interno sono assegnate funzioni eterogenee il cui esercizio richiede una organizzazione complessa, con una determinante struttura centrale ed una estesa articolazione periferica su tutto il territorio nazionale. La eterogeneità delle competenze impegna l'Amministrazione su più campi: tutela della sicurezza, soccorso, cooperazione tra il tessuto amministrativo statale periferico e sistema dei poteri e delle autonomie locali, con una sempre maggiore attenzione anche alle problematiche del lavoro e del sociale.

Le risultanze dell'esame del bilancio consuntivo del 2010 del Ministero dell'interno evidenziano una forte riduzione degli stanziamenti che, come meglio si dirà in seguito, riportano il bilancio del Dicastero (al netto dei trasferimenti agli enti locali) al di sotto del livello del 2007. In particolare, è stata oggetto di forti tagli, come avvenuto anche per gli altri ministeri, la voce consumi intermedi, che in taluni casi rappresenta una spesa di fatto incomprimibile, perché deriva da impegni già assunti nei precedenti esercizi con proiezione su più anni, ovvero perché destinata a coprire servizi irrinunciabili per lo svolgimento delle funzioni istituzionali.

Proprio con riguardo alle funzioni istituzionali del Dicastero, si osserva che in particolare la lotta alla criminalità ed il controllo del territorio, unitamente agli interventi di soccorso e di difesa civile, impegnano, per la tipologia di interventi richiesti - insieme a consistenti risorse umane - mezzi e strutture, il cui mantenimento in efficienza richiede risorse adeguate. L'esigenza di contenimento della spesa pubblica impone, peraltro, un'attenta valutazione, in sede di programmazione, delle necessità finanziarie, al fine di evitare allocazioni di risorse non funzionali a garantire un idoneo livello dei servizi attesi.

In settori particolari, quali quelli cui è deputata l'Amministrazione dell'interno (si pensi alla lotta alla criminalità ed al soccorso ed alla difesa civile) la valutazione del livello di qualità dell'azione amministrativa non è sempre agevole. Ciò non di meno, anche a seguito di osservazioni della Corte[1] che hanno riguardato la valutazione dell'efficacia del servizio poliziotto/carabiniere di quartiere, l'Amministrazione sta procedendo alla individuazione, in sede interforze, di parametri condivisi di misurazione delle "attività di prossimità": la relativa attività di misurazione ha avuto avvio con il corrente anno.

A fianco di un sistema di valutazione del livello di soddisfazione dei cittadini, si pone la necessità dell'articolazione del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale, anch'esso operativo dall'inizio del 2011.

Nel 2010, come nei precedenti esercizi finanziari, si è ripresentato il fenomeno degli oneri sommersi, che continuano a gravare su un bilancio caratterizzato dalla rigidità della spesa. Tale situazione, che si ripropone ormai da diversi esercizi finanziari, difficilmente potrà essere risolta in via definitiva; gli stanziamenti straordinari, come dimostra quanto avvenuto nell'anno 2009, riducono lo *stock* di debiti, ma, non inquadrandosi come interventi strutturali, non impediscono il formarsi di nuove masse debitorie.

Non si può non sottolineare quanto il fenomeno dell'immigrazione clandestina impegni il Ministero nelle sue diverse strutture: il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, per il contrasto all'immigrazione ed alle situazioni di emergenza connesse agli sbarchi; l'Amministrazione civile che, con le prefetture, è chiamata ad affrontare i primi interventi di soccorso e di assistenza; il Dipartimento delle libertà civili e dell'immigrazione, cui è assegnata la gestione dei Centri di trattenimento e di assistenza. L'impegno si è dispiegato nel 2010 a fronte di un numero di cittadini extracomunitari sbarcati ridotto del 54 per cento (da 9.573 a 4.404). Peraltro, questo dato è stato travolto dall'emergenza che sta affrontando il Paese negli ultimi mesi e che ha richiesto una diversa gestione del fenomeno, anche in relazione alla circostanza che i Centri di accoglienza si sono dimostrati inadeguati al numero di arrivi assolutamente sproporzionato alla ricettività. Tale situazione, che sta impegnando le diverse strutture del Ministero, richiederà un ripensamento ed una diversa programmazione degli interventi per poter gestire un fenomeno sempre più esteso e complesso.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

L'azione dell'Amministrazione è fortemente condizionata da taluni fenomeni particolarmente rilevanti e critici quali, la lotta alla criminalità interna ed internazionale, che rileva anche come tutela dello sviluppo delle attività economiche ed imprenditoriali, ed il fenomeno terroristico, la sicurezza del territorio, la gestione del fenomeno migratorio ed il contrasto dei flussi migratori clandestini, l'esigenza di sostenere, anche attraverso i prefetti, forme di coesione ed integrazione e di assicurare la rappresentanza del Governo sul territorio, quale raccordo istituzionale nei complessi rapporti tra diversi livelli di governo, di tutelare la sicurezza dei cittadini attraverso gli interventi di soccorso del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, i rapporti con le diverse confessioni religiose.

La specificità e complessità delle funzioni del Ministero, chiamato a rispondere ad esigenze della collettività che si esprimono in ambiti assai diversificati, si riflettono anche sull'organizzazione, caratterizzata da una presenza su tutto il territorio nazionale. Al prefetto sono attribuite le tradizionali funzioni di coordinamento nei confronti degli uffici statali periferici e di rappresentanza dell'autorità di Governo ed è stato dato impulso altresì ad istituti già presenti, quali le Conferenze permanenti[2] e sono stati introdotti strumenti nuovi, come il potere sostituivo del prefetto, a garanzia della qualità dei servizi resi ai cittadini, che deve essere

[1] Deliberazione della Sezione del controllo sulla gestione n. 1/2008/G.

[2] Da un monitoraggio che ha interessato tutte le prefetture è emerso che 82 prefetture hanno assunto iniziative in materia di sicurezza sul lavoro, provvedendo prevalentemente all'adozione di protocolli di intesa ed all'attivazione di gruppi di lavoro e tavoli tecnici. Inoltre, sono state oggetto di trattazione diverse altre problematiche, quali la tutela delle fasce deboli o concernenti tematiche ambientali, come lo smaltimento di rifiuti.

esercitato sulla base di direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri di settore.

Da ultimo, sono stati istituiti nelle prefetture capoluoghi di Regione, nel mese di marzo 2009 ed hanno terminato la loro attività il 30 luglio 2010, gli Osservatori sul credito, allo scopo di individuare eventuali distonie tra le esigenze degli intermediari creditizi ed i bisogni delle famiglie e delle imprese.

Il quadro di riferimento descritto richiede un'analisi della coerenza delle risorse assegnate con gli obiettivi indicati nel programma di governo e, tenuto conto delle particolari e difficili contingenze economico-finanziarie, impone all'Amministrazione un'attenta programmazione delle spese.

3. Quadro normativo e programmatico

3.1. I provvedimenti normativi di maggior rilievo

Nel 2010 si sono registrati alcuni provvedimenti normativi di rilievo, che hanno interessato settori importanti dell'Amministrazione dell'interno. Si segnalano, in particolare, l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, DL n. 4 del 2010[3] ed il successivo DL n. 187 del 2010[4] che, all'art. 3, comma 2, lett. a) ha previsto che l'Agenzia, con autorizzazione del Ministro dell'interno, possa utilizzare i beni immobili confiscati per le proprie finalità istituzionali.

Al riguardo, l'art. 2-*undecies* della legge n. 565 del 1965, in combinato disposto con l'art. 6, comma 23, del decreto-legge n. 112 del 2008, già prevede che i proventi dei beni confiscati affluiscano al Fondo unico di giustizia per essere ripartiti secondo le modalità previste nel citato art. 2, comma 7, del decreto-legge n. 143 del 2008. Non risulta chiaro se la norma, nel prevedere l'utilizzo dei proventi dei predetti beni per finalità proprie dell'Agenzia, si riferisca all'intero ammontare degli stessi o alla sola quota di pertinenza del Ministero dell'interno. Inoltre, il medesimo comma 2, alla lettera a-*bis*, prevede la possibilità, per l'Agenzia, di istituire sedi secondarie nelle Regioni ove sono presenti in quantità significativa beni sequestrati o confiscati, senza quantificare la relativa spesa e in mancanza di specifica clausola di neutralità finanziaria.

L'Agenzia nasce per rendere più efficace, veloce ed incisiva la legge sulla confisca dei beni, dalla fase del sequestro a quella della destinazione d'uso. Risponde alla esigenza di accentrare tutte le operazioni di sequestro, gestione e confisca dei beni in un unico soggetto. Tra i suoi compiti quello di acquisire i dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (sequestri, confische), di verificarne destinazione e uso; di programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni confiscati. L'Agenzia coadiuva l'autorità giudiziaria

---

[3] Decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 31 marzo 2010, n. 59. Il decreto legge n. 4 è stato preceduto da diverse norme in materia: commi 313 e 319 dell'art. 1, della legge finanziaria 2008, dagli artt. 213 e 216 della legge finanziaria 2007, dalla legge 31 maggio 1965, n. 575 - Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere; dalla legge 7 marzo 1996, n. 109 - Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati.

Le leggi che regolano le disposizioni riguardanti il contrasto alla criminalità organizzata e alla gestione dei beni confiscati sono principalmente: la legge 31 maggio 1965, n. 575 – Disposizioni contro la mafia – che individua il campo di applicazione, la caratterizzazione delle misure di prevenzione, oggetto della confisca, i criteri adottati per il sequestro e la confisca ed i soggetti coinvolti nell'applicazione delle misure di prevenzione, la legge 13 settembre 1982, n. 646, che ha esteso ai soggetti indiziati l'applicabilità delle misure di prevenzione personali già previste per le persone socialmente pericolose; la legge 23 agosto 1988, n. 400, che ha istituito i commissari straordinari di Governo per la lotta alla criminalità organizzata; il DL 14 giugno 1989, n. 230, le cui disposizioni costituiscono un primo tentativo di garantire una proficua gestione e destinazione dei beni confiscati; la legge 7 marzo 1996, n. 109, che prevede che i beni immobili confiscati siano devoluti allo Stato e che le aziende siano mantenute al patrimonio dello Stato ed in seguito destinate all'affitto, alla vendita o alla liquidazione; la legge 27 dicembre 2006, n. 296, che ha ampliato i destinatari dei beni immobili confiscati, oltre ai Comuni, le Regioni e le Province, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali ecc.; la legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha istituito il Fondo unico di giustizia dove sono versate le somme sequestrate e confiscate; la legge 15 luglio 2009, n. 94, che ha modificato il procedimento di destinazione dei beni confiscati.

[4] Decreto legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217.

durante la fase del sequestro; amministra i beni successivamente al primo provvedimento di confisca (o dopo l'udienza preliminare, nei procedimenti penali); adotta le iniziative e i provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari. Per il primo anno di attività sono stati assegnati all'Agenzia 3,4 milioni, che costituiscono le entrate di bilancio[5].

Il DL n. 187 contiene altresì norme relative al potenziamento del numero e dei compiti degli addetti alla sicurezza degli impianti sportivi (artt. 1 e 2), all'istituzione di un fondo di solidarietà civile in favore di reati commessi in occasione o a causa delle manifestazioni sportive (art. 2 *bis),* all'integrazione della Commissione consultiva per l'adozione delle misure di sicurezza personale (art. 4), alle attività di cooperazione internazionale di polizia (art. 5), alla tracciabilità dei flussi finanziari con riferimento agli appalti pubblici (artt. 6 e 7), al concorso delle Forze di polizia all'attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci (art. 8), alle regole per la confisca amministrativa con riferimento alle violazioni delle norme a tutela del lavoro (art. 9), al collocamento in disponibilità del personale appartenente alla carriera prefettizia per lo svolgimento di incarichi commissariali (art. 19)[6]. Su tale articolo, si rinvia a quanto osservato al paragrafo 4.

Riguardo a questa ultima legge, si richiama quanto osservato dalla Corte nella relazione quadrimestrale, in materia di tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel periodo settembre-dicembre 2010.

In particolare, è stato sottolineato come numerose norme (in particolare, gli artt. 5 e 8) prevedano l'attribuzione di nuovi impegnativi compiti alle strutture amministrative o un potenziamento delle attività istituzionali già attribuite, da fronteggiare con le ordinarie risorse di bilancio e attraverso il ricorso alla flessibilità organizzativa. In un contesto caratterizzato dalla riduzione del numero dei dipendenti e da rilevanti tagli ai consumi intermedi (sul punto si ritornerà al paragrafo 5), la Corte sottolinea nuovamente la necessità di una maggiore attenzione agli aspetti concernenti la copertura amministrativa di disposizioni del tipo di quelle sopra richiamate. La relazione tecnica dovrebbe contenere una quantificazione del maggior impegno dei dipendenti ed una ricognizione dei margini di operatività degli uffici, al fine di evidenziare possibili soluzioni organizzative che consentano l'effettivo svolgimento dei nuovi compiti senza rallentare l'ordinaria attività istituzionale.

3.2. Programmazione e controllo

La direttiva generale del Ministro per il 2010, in sostanziale uniformità con i provvedimenti di programmazione degli esercizi precedenti, sulla base delle priorità del programma di governo individuate per ciascuna missione istituzionale, definisce le priorità politiche del Ministro[7] ed indica gli obiettivi strategici. Le priorità politiche del Ministro danno

---

[5] All'Agenzia sono assegnate trenta unità di personale, di cui un dirigente generale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, collocato in posizione di disponibilità, ai sensi dell'art. 74, comma 2, del d.lgs. n. 217 del 2005, cinque dirigenti di II fascia in posizione di comando ed un'altra unità, per la quale è in corso la procedura di collocamento fuori ruolo, e ventiquattro unità non dirigenziali, appartenenti alle Forze di polizia, ai vigili del fuoco ed al comparto ministeri, in posizione di comando.

[6] Con la sentenza n. 115/2011 la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima una parte del c.d. "pacchetto sicurezza". E' intervenuta nella parte in cui consente che il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotti provvedimenti a "contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato", al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minaccino la sicurezza urbana, anche fuori dai casi di contingibilità e urgenza. La norma che consente ai sindaci di emanare ordinanze a tutela della «incolumità pubblica» e della «sicurezza urbana» è stata bocciata in parte perché secondo i giudici della Consulta concedeva poteri non sufficientemente delimitati dalla legge ai primi cittadini.

[7] A) Prosecuzione dell'attuazione del disegno programmatico finalizzato al coordinamento e alla modernizzazione del sistema sicurezza, tendente a: - rafforzare il rispetto della legalità, il contrasto della criminalità e la prevenzione delle minacce terroristiche; - assicurare una risposta efficace alla domanda di sicurezza della collettività, in stretta sinergia con gli altri livelli di governo territoriale. B) Prosecuzione dell'attuazione delle strategie di intervento messe a punto in modo condiviso con tutte le componenti istituzionali interessate, per contribuire a migliorare il governo dei fenomeni dell'immigrazione e dell'asilo e per il contrasto dell'immigrazione clandestina, anche nell'ottica di sviluppare la coesione, l'integrazione sociale e la condivisione di valori e diritti. C) Rafforzamento della collaborazione interistituzionale con nuove forme di sinergia e raccordo, nell'ottica di un miglioramento della

contenuto alle indicazioni del programma di Governo e si articolano in obiettivi strategici a loro volta suddivisi in obiettivi operativi. Il documento è accompagnato dalla ripartizione delle risorse per Centri di Responsabilità, le cui schede consentono di ricostruire l'entità delle risorse destinate ai singoli obiettivi strategici ed alle attività istituzionali ordinarie.

Questo quadro analitico dà contezza del peso delle attività ordinarie, in termini di risorse messe a disposizione, rispetto agli stanziamenti destinati direttamente al raggiungimento dell'obiettivo. Di questa analisi si tratterà più compiutamente al paragrafo 6, nel cui ambito si esamineranno le missioni ed alcuni specifici programmi.

La necessità del raccordo tra controllo strategico e controllo di gestione è sottolineata dalla direttiva con il richiamo alla circolarità delle informazioni del controllo di gestione che devono pervenire al Servizio di controllo interno (oggi, Organismo indipendente di valutazione della *performance* – OIV), cui compete il monitoraggio dello stato di attuazione del sistema di obiettivi strategico-operativi.

L'esigenza di migliorare i servizi, attraverso una maggiore responsabilizzazione dell'azione amministrativa e l'ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie è presente in alcuni obiettivi strategici indicati nella direttiva del Ministro del 24 febbraio 2010[8]. Necessità ulteriormente confermata con la riforma recata dal d.lgs. n. 150 del 2009 al sistema dei controlli interni, il cui avvio nell'ambito del Ministero è stato espressamente richiamato dalla direttiva.

La direttiva mette in relazione gli obiettivi del 2010 con l'analisi della situazione di contesto e con le strategie assunte ed i risultati raggiunti nell'esercizio precedente. Correttamente, il ciclo della programmazione segue uno sviluppo non parcellizzato consentendo la proiezione delle risorse su più esercizi. Peraltro, si deve osservare che l'indicazione dei risultati conseguiti in termini di obiettivi raggiunti nell'esercizio precedente a quello di riferimento, se posta a confronto con gli obiettivi e gli strumenti per raggiungerli nell'anno successivo, si presenta in taluni casi troppo descrittiva e ripetitiva. La riforma dei controlli voluta dal d.lgs. n. 150, con la previsione a fianco delle direttive del Ministro del piano della *performance* (art. 10[9]), dovrebbe assicurare al ciclo di programmazione un orizzonte di riferimento di tipo triennale.

La direttiva del Ministro individua 21 Piani di azione[10] (o programmi), nel cui ambito sono descritti gli obiettivi operativi che, nel concreto, definiscono gli interventi programmati per dare attuazione all'obiettivo strategico. Ogni programma indica la struttura, le risorse finanziarie assegnate, i tempi di realizzazione, l'obiettivo operativo di riferimento, altre strutture interne o esterne eventualmente interessate ed i referenti responsabili.

---

coesione sociale. D) Mantenimento al livello di massima efficienza del sistema nazionale di difesa civile e degli strumenti di prevenzione dai rischi e soccorso pubblico. E) Realizzazione di interventi di semplificazione e di riorganizzazione amministrativa, legando il miglioramento della qualità dei servizi e il loro ottimale dimensionamento alla diminuzione dei costi e al recupero di risorse, e facendo leva sull'integrazione operativa consentita dalla digitalizzazione.

[8] Con riferimento alla priorità politica di realizzare interventi di semplificazione e di riorganizzazione amministrativa, legando il miglioramento della qualità dei servizi e il loro ottimale dimensionamento alla riduzione dei costi e al recupero di risorse, facendo leva anche sull'integrazione operativa consentita dalla digitalizzazione, è assegnato a diversi dipartimenti l'obiettivo strategico di realizzare e potenziare le banche dati e altri prodotti di digitalizzazione e di semplificazione dei servizi, unitamente all'obiettivo di migliorare la qualità dei servizi resi dall'Amministrazione, anche al fine di fare dell'efficienza un elemento di diminuzione dei costi, di ammodernamento e di competitività dell'Amministrazione stessa.

[9] L' art. 10 al comma 1, lett. a), stabilisce che le Amministrazioni redigano annualmente "entro il 31 gennaio, un documento programmatico triennale, denominato Piano della *performance* da adottare in coerenza con i contenuti e il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio, che individua gli indirizzi e gli obiettivi strategici ed operativi e definisce, con riferimento agli obiettivi finali ed intermedi ed alle risorse, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'Amministrazione, nonché gli obiettivi assegnati al personale dirigenziale ed i relativi indicatori".

[10] Rispettivamente, 6 per il Dipartimento della Pubblica Sicurezza; 4 per il Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione; 2 per il Dipartimento affari interni e territoriali; 2 per il Dipartimento dei vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile; 7 per il Dipartimento delle politiche del personale amministrazione civile e risorse strumentali e finanziarie.

Peraltro, ancorché sia assente un richiamo diretto alla nota preliminare al bilancio, correlazione necessaria per accordare la programmazione finanziaria che specifica le risorse finanziarie assegnate per l'espletamento delle attività di ciascun ministero, agli obiettivi attribuiti alle amministrazioni sulla base delle priorità politiche specificate nel programma di governo, gli obiettivi indicati sono esattamente gli stessi della nota preliminare.

Con d.m. del 30 aprile 2010[11] è stato costituito, ai sensi del d.lgs. n. 150 del 2009, in forma collegiale, l'Organismo indipendente di valutazione della *performance*[12]. Il 30 settembre 2010, l'OIV, come previsto dall'art. 30, comma 3, del d.lgs. n. 150, ha trasmesso alla CIVIT, per il previsto parere, il progetto di articolazione del Sistema di misura e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale[13], che dovrà essere adottato secondo il disposto dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 150. Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* è entrato nella fase operativa a decorrere dal 1° gennaio 2011[14].

4. Assetti organizzativi

Il Ministero si articola in una struttura centrale, costituita da sei Centri di Responsabilità[15], ed in una complessa struttura periferica che comprende le prefetture, centri di costo del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, nel ruolo di rappresentanza del Governo sul territorio, i comandi provinciali, le direzioni interregionali e le scuole di formazione dei vigili del fuoco, strutture periferiche del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e, in ogni provincia, le questure e gli istituti di istruzione della polizia di Stato, strutture periferiche del Dipartimento di pubblica sicurezza.

La rete periferica dell'Amministrazione, sul piano organizzativo, ha dovuto affrontare l'ampliamento resosi necessario dalla istituzione di nuove Province che, come è noto, comporta l'istituzione non solo della prefettura - UTG, bensì anche di altri uffici a competenza provinciale (questure, comandi dei vigili del fuoco ecc.).

Il Ministero, negli ultimi anni, è stato interessato da un processo di riorganizzazione delle proprie strutture, che ha riguardato in particolare gli uffici dell'Amministrazione civile dell'Interno.

---

[11] Successivamente, con d.m. del 21 settembre 2010 è stato istituito un Gruppo di lavoro con l'incarico di approfondire le tematiche connesse all'applicazione della legge di riforma e di assicurare la coordinata attuazione degli interventi richiesti, in particolare riguardo la misurazione, la valutazione e la trasparenza della *performance* e l'integrazione tra i processi di pianificazione strategica/operativa e di programmazione economico-finanziaria.

[12] All'OIV sono stati assegnati i seguenti compiti: attività di controllo strategico per verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico (art. 6, comma 1, d.lgs. n. 286/99) e referto diretto all'organo di indirizzo politico amministrativo; definizione del sistema di misurazione e valutazione della *performance*; monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni ed elaborazione della Relazione annuale sullo stato dello stesso; comunicazione tempestiva delle criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione nonché alla Corte dei conti, all'Ispettorato per la Funzione pubblica e alla Commissione Indipendente per la Valutazione, la trasparenza e l'Integrità della amministrazioni pubbliche (CIVIT); misurazione e valutazione della *performance* delle strutture dell'Amministrazione; validazione della Relazione sulla *performance* e pubblicazione sul sito istituzionale dell'Amministrazione; proposta annuale di valutazione dei dirigenti di vertice; graduatoria delle valutazioni individuali del personale dirigenziale e non; responsabilità sulla corretta applicazione delle linee guida, delle metodologie e degli strumenti predisposti dalla CIVIT; promozione e attestazione dell'assolvimento degli obblighi di trasparenza ed integrità; verifica dei risultati e delle buone pratiche di promozione delle pari opportunità.

[13] Il Sistema di misurazione tiene conto delle peculiarità ordinamentali dell'Amministrazione, delle risorse disponibili e dei tempi necessari alla riforma per entrare a regime. Prevede lo sviluppo della misurazione dei processi gestiti dall'Amministrazione sulla base di indicatori di prestazione predefinti per la misurazione del livello di efficacia dell'azione.

[14] In tal senso la delibera della CIVIT n. 104 del 2010.

[15] Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro; Dipartimento per gli affari interni e territoriali; Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile; Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione; Dipartimento della pubblica sicurezza e Dipartimento per le politiche del personale, dell'amministrazione civile e per le risorse umane e strumentali.

Con il d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 (in vigore dal 12 febbraio 2010)[16], si è provveduto al riordino degli uffici centrali di livello dirigenziale generale con la soppressione della Direzione centrale per le autonomie, istituita presso il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, della Direzione centrale per la documentazione e la statistica e l'Ufficio per i sistemi informativi automatizzati presso il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, con la riduzione di una unità della carriera dei prefetti che coadiuvano l'Ispettore generale di amministrazione, e sono stati soppressi diversi posti di prefetto[17].

Alla riduzione dei posti è stato interessato anche il personale della carriera prefettizia impegnato nella rete periferica di Governo, nella considerazione che detto personale svolge in concreto attività riconducibili al comparto sicurezza, ancorché non vi appartenga. Per i prefetti la riduzione ha riguardato, sia i posti di funzione che la dotazione organica (art. 5, comma 2), mentre per gli altri dirigenti - sia della carriera prefettizia, e quindi viceprefetti e viceprefetti aggiunti, che per i dirigenti di II fascia - sono state ridotte le dotazioni organiche (art. 5 comma 2 e comma 3) ma non sono stati individuati gli uffici da sopprimere (art. 7).

I Dipartimenti continuano a coprire tutti i posti attualmente esistenti ricorrendo alle reggenze, non avendo sufficienti dirigenti a disposizione.

L'art. 10 del richiamato DL n. 187 del 2010, prevede il collocamento in disponibilità del personale appartenente alla carriera prefettizia entro un'aliquota pari al 3 per cento della dotazione organica per lo svolgimento di incarichi di gestione commissariale. La norma prevede altresì che i funzionari interessati rendano disponibile il posto di funzione nella qualifica di appartenenza con possibilità di promuovere gli appartenenti alla qualifica immediatamente inferiore. Al momento della cessazione dall'incarico (di durata massima triennale), peraltro, è previsto il rientro in ruolo in posizione sopranumeraria con conseguente onere a regime derivante dall'attribuzione ai soggetti promossi del trattamento economico superiore.

La legge ha previsto che la copertura del relativo onere dovrebbe essere assicurata dall'indisponibilità di un numero di posti nella qualifica iniziale (vice prefetto aggiunto), equivalente al costo finanziario della predetta operazione.

La Corte, in sede di relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa del periodo settembre/dicembre 2010, ha sottolineato che tale modalità di copertura risulta efficace esclusivamente nell'ipotesi in cui le amministrazioni siano libere, ogni anno, di assumere personale nei limiti delle carenze di organico. In presenza di vincoli assunzionali, la copertura finanziaria attraverso il meccanismo sopraindicato rischia di essere priva di effetti, se non riferita al numero effettivo di assunzioni consentite.

La norma non precisa se la percentuale di funzionari da collocare in disponibilità debba essere, complessivamente, riferita al totale degli appartenenti alla carriera prefettizia ovvero, di volta in volta, rapportata all'organico delle diverse qualifiche (prefetto, vice prefetto e vice prefetto aggiunto).

---

[16] D.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 - Disposizioni relative all'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale del Ministero dell'interno ed al personale dell'amministrazione civile dell'interno, per l'attuazione dell'art. 1, comma 404 – 416 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'art. 74 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L'art. 5, ha previsto la soppressione di dodici posti di funzione di prefetto, sette di vice prefetto e sessanta di vice prefetto aggiunto, con la conseguente, corrispondente riduzione delle dotazioni organiche. Parallelamente, è stata disposta la soppressione di tredici uffici di dirigente di seconda fascia dell'Area I, con rideterminazione delle dotazioni organiche, ed un ridimensionamento degli organici del personale contrattualizzato non dirigente, destinatario del CCNL del comparto ministeri. L'art. 7, ha rimesso a successivi decreti ministeriali l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale, riservati al personale dell'Amministrazione civile dell'interno nell'ambito degli uffici centrali e periferici, la definizione dei relativi compiti, nonché la distribuzione del suddetto personale tra le strutture di livello dirigenziale generale, anche di diretta collaborazione con il Ministro.

[17] A regime la spesa per i posti di funzione di dirigenti generali degli uffici centrali prefettizi il risparmio è stimato in circa 2,4 milioni; per i posti dirigenziali non generali in circa 7 milioni; per il personale non contrattualizzato in circa 3,1 milioni; per la riduzione dell'organico in circa 14,5 milioni (per un totale di circa 27 milioni).

Ipotizzando tale ultimo meccanismo, la relazione tecnica quantifica gli oneri derivanti dalla disposizione citata nel complessivo ammontare di 750 milioni. Per fronteggiare tale onere, considerato il trattamento stipendiale della qualifica iniziale al lordo degli oneri riflessi, occorrerebbe, quindi, congelare l'assunzione di 12 unità nella qualifica iniziale.

Anche per la carriera prefettizia, peraltro, vige un sistema limitativo delle assunzioni in base al quale, per il quadriennio 2010-2013, il *turnover* è limitato al 20 per cento delle cessazioni intervenute nell'anno precedente (art. 66, comma 7 del DL n. 112 del 2008, convertito nella legge 133 del medesimo anno, come modificato dall'articolo 9, comma 5, del DL n. 78 del 2010, convertito nella legge n. 122 del 2010). Solo a decorrere dal 2015 è prevista la possibilità di un numero di assunzioni pari alle cessazioni intervenute e non alle carenze di organico.

Dai dati di conto annuale relativi al 2009 risulta che, a fronte di un totale di 69 cessazioni nella carriera prefettizia, risultano "assunte" (si tratta, in realtà, di nomine di soggetti non appartenenti alla carriera prefettizia), nel predetto anno, esclusivamente 4 unità, nelle qualifiche più elevate, mentre non risultano assunzioni alla qualifica iniziale. Nel 2008 si sono verificate solo 6 assunzioni di vice prefetti aggiunti.

In relazione a quanto sopra, per un'effettiva copertura dell'onere previsto dall'art. 10, dovrebbe essere reso indisponibile un numero di posti nella qualifica iniziale della carriera (12) di gran lunga superiore alla evidenziata consentita dinamica assunzionale.

Nel corso dell'esercizio in esame, è entrata in vigore la legge n. 25[18], che ha imposto un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento ed un ridimensionamento delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale nei limiti del 10 per cento della relativa, complessiva spesa. L'Amministrazione, peraltro, non ha dato applicazione a questa ultima riduzione.

Il ridimensionamento degli organici richiederà necessariamente una revisione dell'assetto organizzativo degli uffici centrali e periferici e delle relative competenze. Circostanza della quale l'Amministrazione è ben consapevole, atteso che l'obbligata contrazione dei posti di funzione dei dirigenti dell'Area I potrebbe comportare per il personale della carriera prefettizia l'attribuzioni di funzioni già esercitate dal personale contrattualizzato.

Come già anticipato nella relazione sull'esercizio 2009, i ridimensionamenti delle dotazioni organiche a seguito della entrata in vigore della nuova disciplina dei trattenimenti in servizio, che ha previsto la risoluzione dei rapporti di lavoro con il personale che ha compiuto il 65° anno di età e raggiunto i 40 anni contributivi, disposizioni applicate anche nei confronti del personale della carriera prefettizia in considerazione della natura del rapporto di impiego di natura pubblicistica e, pertanto, non soggetto agli istituti di autonomia privata, hanno aggravato il problema delle reggenze. La reggenza è un istituto cui ricorrere in via eccezionale per fronteggiare situazioni di momentanea carenza di personale e non dovrebbe essere intesa come un ordinario strumento di gestione del personale e di organizzazione degli uffici.

Le situazioni di criticità come quelle derivanti dalla soppressione di posti di funzione dirigenziale, laddove non sia possibile provvedere con nuove assunzioni in presenza di limitazioni normative, dovrebbero essere affrontate con interventi strutturali, che prevedano, ove necessario, accorpamenti di uffici privi di titolare.

Si segnala, sempre nell'ambito degli interventi di razionalizzazione delle strutture, la soppressione delle sette direzioni interregionali della Polizia di Stato, che erano previste dall'art. 2 del d.P.R. n. 208 del 2001 per la realizzazione di un decentramento delle funzioni amministrative e gestionali, peraltro, mai pienamente realizzato.

La Corte nelle precedenti relazioni si è soffermata sulle tematiche relative ad una più razionale dislocazione e consistenza dei presidi territoriali delle Forze di polizia[19], che sino ad

---

[18] Legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del DL 30 dicembre 2009, n. 194 (c.d. Milleproroghe).

[19] L'art. 1, comma 435, della legge finanziaria 2007 ha disposto l'adozione di un programma di razionalizzazione di tutti i presidi delle Forze di polizia, al fine di conseguire riduzioni della spesa sui capitoli relativi alle locazioni, manutenzioni e canoni, pari al 5 per cento nel 2007 e nel 2008. Entro il 30 giugno 2007 l'Amministrazione avrebbe

oggi non ha trovato soluzione. L'Amministrazione ha comunicato che nel corso del 2010 l'Ufficio di coordinamento e pianificazione ha nuovamente affrontato le problematiche connesse con la pianificazione generale dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica, della dislocazione dei presidi delle forze di polizia, con la sicurezza partecipata e con il coordinamento generale delle attività a carattere interforze. Sono stati presi alcuni provvedimenti organizzativi sia per la Polizia di Stato che per l'Arma dei Carabinieri[20].

Si sottolinea nuovamente l'esigenza di una più razionale organizzazione della presenza delle Forze dell'ordine, che risponda non solo alla necessità prioritaria di assicurare una più efficace attività di controllo del territorio e di repressione del crimine, bensì anche a quella di ottenere risparmi di spesa.

Gli interventi sugli assetti organizzativi, volti a renderli più efficienti, devono essere accompagnati dallo sviluppo di programmi di semplificazione, razionalizzazione e reingegnerizzazione dei processi di lavoro, anche attraverso l'uso delle tecnologie informatiche e telematiche. Nelle direttive del Ministro degli ultimi esercizi finanziari, la realizzazione di interventi di semplificazione e di riorganizzazione amministrativa, facendo leva anche sull'integrazione operativa consentita dalla digitalizzazione, è indicata quale priorità politica cui è connesso l'obiettivo strategico del potenziamento delle banche dati e dell'incremento del flusso delle comunicazioni interne ed esterne.

Peraltro, si deve osservare che ad oggi l'iniziativa dell'Amministrazione continua a svolgersi ancora in fasi sperimentali o comunque non concluse. Nell'ambito dei servizi demografici è proseguita l'implementazione della funzionalità del Centro Nazionale dei Servizi Demografici (CNSD), con l'utilizzo dell'Indice Nazionale delle Anagrafi e del Sistema di Accesso e Interscambio Anagrafico (INA-SAIA), per consentire la comunicazione unica in materia anagrafica. Con riguardo all'attuazione del Codice dell'Amministrazione Digitale, sono proseguite le attività volte alla realizzazione di un nuovo sistema informativo unificato per la gestione dei processi contabili economico-finanziari del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile. Conclusa la fase di studio delle esigenze connesse con il progetto, gli atti relativi all'espletamento delle procedure di gara, devono essere trasmessi all'Ente nazionale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione (DigitPA)[21].

Anche in relazione all'utilizzo della posta elettronica certificata, la stessa Amministrazione riconosce che nonostante siano stati resi disponibili gli strumenti informatici, le strutture organizzative ancora non ne fanno un uso completo. E' in via di sperimentazione l'acquisizione dei rendiconti 2009 delle Province e dei Comuni attraverso la posta elettronica certificata e con firma digitale.

Particolarmente significativo è quanto disposto dall'art. 5, della legge n. 217 del 2010, che prevede il potenziamento della cooperazione internazionale di polizia attraverso la valorizzazione del patrimonio informativo degli uffici di pubblica sicurezza che operano all'estero. L'attuazione effettiva di tale norma non sembra possa prescindere da una implementazione delle procedure informatiche di raccolta, elaborazione e diffusione dei dati

---

dovuto provvedere alla predisposizione dei piani interforze di riarticolazione e ridislocazione dei presidi stessi. Il successivo comma 439 ha previsto la partecipazione, attraverso contributi in termini di logistica e finanziamenti, delle Regioni e degli Enti locali alla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso e per la sicurezza dei cittadini. Peraltro, per dare attuazione all'art. 1, comma 435, l'Amministrazione ha optato per soluzioni di ordine contabile, attraverso risparmi di spesa senza incidere strutturalmente sulla definizione sul territorio dei presidi delle Forze dell'ordine. Laddove l'esigenza di una più razionale presenza delle Forze dell'ordine risponde non solo alla necessità di ottenere risparmi di spesa, bensì anche e soprattutto di assicurare una più efficace attività di controllo del territorio e di repressione del crimine.

[20] Sono i provvedimenti che hanno riguardato la modifica del rango di alcuni commissariati di P.S., l'istituzione di due Compagnie e alcune Stazioni dell'Arma dei Carabinieri, l'elevazione di due Compagnie ed alcune Stazioni e la soppressione di quattro Stazioni.

[21] L'Ente, che opera secondo le direttive e sotto la vigilanza del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, svolge, tra le altre, funzioni di supporto, collaborazione e consulenza tecnica alle amministrazioni pubbliche, in materia di innovazione tecnologica e di informatizzazione.

che, peraltro, alla luce della clausola di neutralità finanziaria, potrebbe rivelarsi di non facile praticabilità.

La dematerializzazione e semplificazione delle procedure ha interessato anche il Dipartimento dei vigili del fuoco, con particolare riferimento all'attività gestionale nel settore della prevenzione incendi.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Caratteristiche della spesa

La parte prevalente della spesa del Ministero è caratterizzata dai trasferimenti agli enti locali, che incidono per oltre il 62 per cento sugli stanziamenti complessivi. L'analisi degli andamenti del bilancio consuntivo deve, pertanto, tener conto di questa circostanza, atteso che il dato reale delle spese dell'Amministrazione, che individua i costi sostenuti per l'erogazione dei servizi, è il risultato della differenza tra stanziamenti complessivi e risorse trasferite agli enti locali (19,1 miliardi su 30).

Circa il 46,2 per cento delle spese (al netto dei trasferimenti) avviene con ordinativi di pagamento; in particolare, circa il 58,2 per cento degli stanziamenti della missione "ordine pubblico e sicurezza", il 22,7 per cento della missione "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", il 17,4 per cento della missione "soccorso civile", il 10,8 per cento della missione "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", circa il 10 per cento della missione "servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e l'8,7 per cento della missione "amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio".

La spesa del Ministero è caratterizzata per la sua rigidità, che presenta stanziamenti non rimodulabili per 27,3 miliardi. Particolarmente rigida è la spesa di parte corrente che caratterizza tutti i Centri di Responsabilità.

5.2. Andamenti e risultati finanziario contabili

Complessivamente, gli stanziamenti definitivi ammontano a circa 30,415 miliardi (31,391 nel 2009), il 3,9 per cento sul bilancio dello Stato (rispetto al 4,0 per cento del 2009, al 3,9 del 2008, al 3,8 del 2007 ed al 4,2 del 2006).

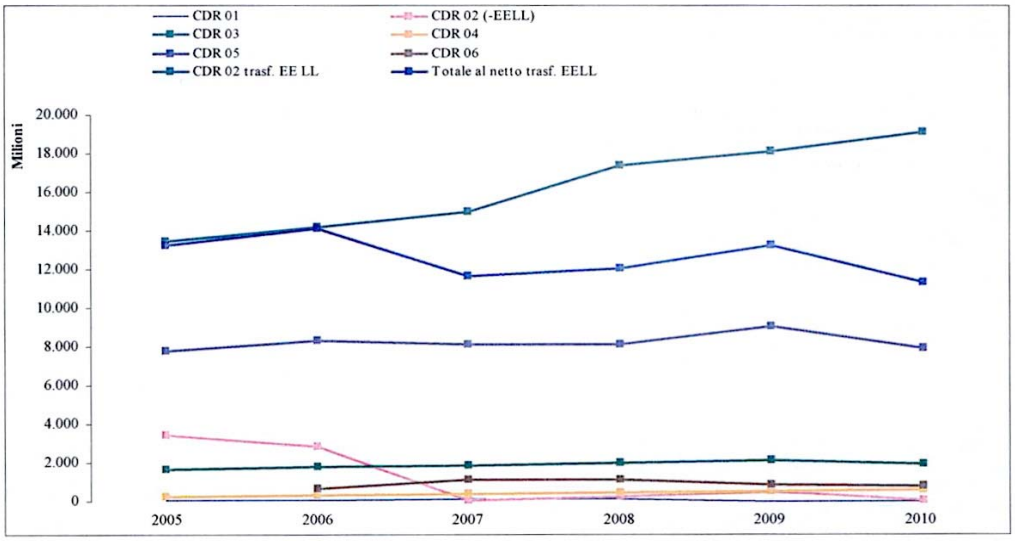
Diversamente dallo scorso anno, per il quale si registrava un incremento complessivo di 1,928 miliardi rispetto al 2008 (+6,5 per cento), per il 2010 si manifesta un decremento di 976 milioni rispetto al 2009 (-3,1 per cento). Se si considerano i 19,103 miliardi (18,154 miliardi nel 2009) di trasferimenti agli enti locali (pari al 62,8 per cento dell'intero stanziamento), le risorse effettive che sono state assegnate all'Amministrazione per i compiti di istituto hanno subito un decremento pari a circa 1,9 miliardi (da 13,237 miliardi nel 2009 a 11,312 miliardi), in termini percentuali (- 14,5 per cento) sul totale al netto dei menzionati trasferimenti.

La tavola che segue illustra, per Centri di Responsabilità, gli andamenti degli stanziamenti definitivi nel quinquennio 2006/2010.

(migliaia di euro)

C.d.R.	2006	2007	2008	2009	2010
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	83.576.000	103.750.046	105.383.447	31.354.000	30.692.984
2.Dipartimento per gli affari interni e territoriali	2.866.809.070	64.506.425	271.982.249	561.145.000	52.255.000
3. Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	1.821.922.000	1.861.793.682	1.973.342.923	2.144.318.000	1.918.764.162
4. Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione	324.793.000	407.184.852	438.844.809	542.429.000	594.637.655
5. Dipartimento della pubblica sicurezza	8.325.377.000	8.128.804.677	8.166.268.368	9.080.210.000	7.948.007.784
6. Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	690.967.000	1.110.122.895	1.123.584.889	877.886.000	767.808.286.
CDR 02 trasf. EE LL	14.197.381.930	15.016.495.000	17.383.865.259	18.154.091.000	19.102.972.411
Totale al netto trasf. EELL	14.113.444.070	11.676.162.577	12.079.406.685	13.237.342.000	11.312.166.431
Totale complessivo	**28.310.826,00**	**26.692.657,57**	**29.463.271,94**	**31.391.433,00**	**30.415.138,84**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Il decremento ha interessato tutti i Centri di Responsabilità ad eccezione del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, le cui risorse sono aumentate di 52 milioni. In particolare, gli stanziamenti assegnati al Gabinetto ed agli uffici di diretta collaborazione sono diminuiti di 661 mila euro, quelli del Dipartimento per gli affari interni e territoriali (considerati al netto dei trasferimenti agli enti locali) di circa 509 milioni, di 225 milioni le assegnazioni al Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, di 1,132 miliardi quelle al Dipartimento della pubblica sicurezza e di 110 milioni quelle al Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

I trasferimenti agli enti locali sono cresciuti rispetto al precedente esercizio di 949 milioni, che diventano +1,719 miliardi rispetto al 2008 per effetto in particolare della compensazione a favore dei Comuni per il minor gettito dell'ICI a seguito dell'abolizione dell'imposta sulla prima casa.

Le tavole sotto riportate, recanti rispettivamente, con riferimento al rendiconto 2010, i principali dati contabili e i relativi indicatori finanziari, consentono alcune sintetiche valutazioni sugli andamenti e i risultati finanziari, nel loro complesso e per ciascun Centro di Responsabilità.

(migliaia di euro)

C.d.R.	1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2. Dip. per gli affari interni e territoriali	3. Dip. dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	4. Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	5.Dip. della pubblica sicurezza	6. Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	Totale
Residui definitivi iniziali	1.682,39	1.035.141,88	355.018,74	147.814,74	1.369.323,08	62.534,57	**2.971.515,41**
Stanziamento iniziale di competenza	28.568,43	18.293.872,96	1.800.054,45	461.815,81	7.520.901,38	832.776,83	**28.937.989,86**
Stanziamento definitivo di competenza	30.692,98	19.155.227,97	1.918.764,16	594.637,66	7.948.007,78	767.808,29	**30.415.138,84**
Massa Impegnabile	30.692,98	19.250.995,44	1.959.369,48	638.107,83	8.063.154,05	778.006,93	**30.720.326,71**
Impegni Totali	30.090,30	18.730.560,76	1.877.111,87	480.539,78	7.993.582,77	661.417,31	**29.773.177,91**
Stanziamento definitivo di cassa	31.092,19	19.080.223,72	2.147.213,97	646.213,78	8.768.472,53	788.908,99	**31.462.125,19**
Massa Spendibile	32.375,38	20.190.369,85	2.273.782,91	742.452,40	9.317.330,87	830.342,85	**33.386.654,25**
Pagato totale	30.701,04	18.798.435,13	1.934.245,74	449.831,81	8.073.010,76	656.806,29	**29.943.030,77**
Residui Finali Totali	1.266,29	804.955,98	265.216,48	272.032,96	996.377,37	94.458,22	**2.434.307,30**
Economie/Maggiori spese comp	20,69	49.330,35	39.169,88	-1.260,54	100.442,71	70.190,99	**257.894,08**
Economie/Maggiori spese res	387,36	537.648,40	35.150,81	21.848,16	147.500,03	8.887,35	**751.422,11**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

C.d.R.	1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2. Dip. per gli affari interni e territoriali	3. Dip. dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	4. Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	5.Dip. della pubblica sicurezza	6. Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	Totale
Impegni Totali/Massa Impegnabile	98,04%	97,30%	95,80%	75,31%	99,14%	85,01%	**96,92%**
Impegni Comp/Stanz Def Comp	99,13%	99,74%	95,87%	76,49%	97,19%	84,88%	**98,00%**
Stanz. def. di Cassa/Massa Spendibile	96,04%	94,50%	94,43%	87,04%	94,11%	95,01%	**94,24%**
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	94,83%	93,11%	85,07%	60,59%	86,65%	79,10%	**89,69%**
Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp	96,17%	96,50%	88,93%	61,92%	91,26%	81,16%	**93,59%**
Residui finali/Residui iniziali	-24,73%	-22,24%	-25,30%	84,04%	-27,24%	51,05%	**-18,08%**
Residui Stanz Tot/ Residui Tot	0,00%	0,15%	14,84%	49,89%	12,13%	48,55%	**14,09%**
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	0,00%	0,20%	22,73%	59,61%	20,33%	61,56%	**20,28%**
Velocità Gestione della Spesa *	97,01%	96,76%	92,76%	80,95%	93,90%	95,61%	**95,50%**
Velocità Smaltimento Residui **	70,32%	30,29%	64,17%	55,22%	59,88%	53,86%	**49,73%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

** percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza*

*** percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali*

Gli stanziamenti iniziali per effetto di variazioni compensative ed integrative sono aumentati complessivamente di 1,477 miliardi (4,148 miliardi nel 2009) pari al +5,1 per cento. Gli aumenti in corso di esercizio hanno interessato tutti i Centri di Responsabilità ad eccezione del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie (C.d.R. 6), le cui risorse sono state ulteriormente ridotte di circa 65 milioni.

L'incremento maggiore (circa 861,3 milioni) ha interessato il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, seguito dal Dipartimento della pubblica sicurezza (+circa 427 milioni), il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (+132,8 milioni), il Dipartimento dei vigili del fuoco (+118,7 milioni) ed il Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (+circa 2,1 milioni).

In termini percentuali, rispetto al valore delle risorse iniziali dei singoli Centri di Responsabilità, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha visto aumentare i propri stanziamenti iniziali di circa il 28,76 per cento (90 per cento nel 2009). Se si tiene conto che nel 2009 gli stanziamenti definitivi sono stati pari a circa 542 milioni, la previsione iniziale per il 2010 di circa 462 milioni appare essere stata sottostimata.

Gli altri incrementi percentuali sono stati del 7,44 per cento per il Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, del 6,59 per cento per il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, del 5,68 per cento per il Dipartimento della pubblica sicurezza, del 4,71 per cento per il Dipartimento per gli affari interni territoriali.

Al lordo dei trasferimenti (correnti e in conto capitale), la maggior parte delle risorse è destinata alla spesa diretta di parte corrente pari a 28,501 miliardi (28,845 miliardi nel 2009) a fronte di 1,913 miliardi di parte capitale (2,545 nel 2009); la quota maggiore è assegnata per le spese di funzionamento (10,2 miliardi, spese per il personale, acquisto di beni e servizi e imposte sulla produzione) in particolare per le Forze di polizia.

Nel corso dell'esercizio gli stanziamenti sono aumentati del 12,30 per cento, con la percentuale massima di incremento per il Dipartimento per gli affari interni e territoriali (+1029,06 per cento) e per il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (+243,74 per cento), a fronte di un decremento (-39,38 per cento) per il Dipartimento per le politiche del personale. Le variazioni di segno così elevato devono indurre a riflettere sulla congruità delle stime delle necessità finanziarie in fase di predisposizione del bilancio preventivo, in quanto, scostamenti tanto rilevanti, mettono in dubbio l'affidabilità dei documenti di programmazione.

Gli impegni complessivi sono stati pari al 96,92 per cento (97,6 per cento nel 2009) della massa impegnabile (30,7 miliardi), mentre gli impegni sulla competenza hanno raggiunto il 98 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (30,4 miliardi).

(migliaia di euro)

	2008			2009			2010		
Centro di Responsabilità	**Massa Impegnabile**	**Impegni Totali**	**%**	**Massa Impegnabile**	**Impegni Totali**	**%**	**Massa Impegnabile**	**Impegni Totali**	**%**
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	105.383,45	101.715,49	96,52	31.354,25	30.702,08	97,92	30.692,98	30.090,29	98,04
2. Dip. per gli affari interni e territoriali	17.733.499,62	17.533.277,34	98,87	18.811.036,03	18.179.803,87	96,64	19.250.995,44	18.730.560,76	97,30
3. Dip. dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	2.007.223,06	1.946.514,31	96,98	2.180.347,38	2.068.932,62	94,89	1.959.369,48	1.876.987,19	95,80
4. Dip. per le libertà civili e l'immigrazione	444.384,62	413.830,18	93,12	558.665,10	498.671,30	89,26	638.107,83	480.539,78	75,31
5. Dipartimento della pubblica sicurezza	8.356.131,88	7.537.118,62	90,20	9.222.805,39	8.929.212,14	96,82	8.063.154,05	7.993.582,57	99,14
6. Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	1.183.167,48	983.362,86	83,11	903.206,03	844.594,17	93,51	778.006,93	661.417,31	85,01
Totale	**29.829.790,12**	**28.515.818,79**	**95,60**	**31.707.414,16**	**30.551.916,17**	**96,36**	**30.720.326,71**	**29.773.177,91**	**96,92**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

La percentuale molto alta di capacità di impegno rispetto alla massa impegnabile non è peraltro riconducibile in modo uniforme a tutti i Centri di Responsabilità. Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, infatti, ha una velocità di impegno del 75,3 per cento a fronte del 99,1 per cento del Dipartimento della pubblica sicurezza, del 97,2 per cento del Dipartimento

per gli affari interni e territoriali, nel cui ambito, peraltro, hanno un peso determinante i trasferimenti agli enti locali, del 95,8 per cento del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, dell'85 per cento Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

Sulla massa spendibile (33,4 miliardi) i pagamenti hanno rappresentano l'89,7 per cento e sugli impegni di competenza (29,8 miliardi) il 87,83 per cento. I residui finali totali sono scesi ulteriormente rispetto al 2009 (2,4 miliardi).

La velocità di spesa si è mantenuta di poco al di sotto di quella del 2009 (pari al 95,5 per cento) mentre è diminuita quella di smaltimento dei residui (49,73 per cento dal 58,24 del precedente esercizio).

Proprio in ordine alla tempestività dei pagamenti nella PA, alla luce di quanto disposto al punto b), dell'art. 9 del DL n. 78/2009, l'Ufficio Centrale del Bilancio ha avviato una rilevazione sulla esigibilità dei crediti inscritti in bilancio quali residui passivi al 31 dicembre 2008, a seguito della quale il Ministero dell'economia e delle finanze ha trasferito al Ministero dell'interno stanziamenti di cassa per complessivi 1,452 miliardi.

Una particolare attenzione richiede l'andamento della spesa per i consumi intermedi, che nell'esercizio in esame pesa sull'intero stanziamento, al netto dei trasferimenti agli enti locali, per l'11,3 per cento. I tagli agli stanziamenti hanno determinato una riduzione netta di questa voce di spesa, il cui andamento, nel 2010, ha invertito il *trend* in crescita che si era andato consolidando, con un netto incremento nel 2009, da ricondurre agli stanziamenti straordinari per il ripiano dei debiti pregressi. La tavola che segue illustra gli andamenti della spesa per consumi intermedi nell'ultimo triennio.

(migliaia di euro)

	C.d.R.	2008			2009			2010		
		Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Variazione %	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Variazione %	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Variazione %
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	1.434	70.741	4834,40	6.051	3.361	-44,46	1.074	3.127	191,02
2	Dipartimento per gli affari interni e territoriali	16.030	244.692	1426,46	5.401	532.787	9763,95	2.129	24.038	1029,06
3	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	108.858	186.275	71,12	76.119	268.678	252,97	86.518	138.697	60,31
4	Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione	4.284	10.495	144,99	6.399	17.151	168,03	6.700	23.030	243,74
5	Dipartimento della pubblica sicurezza	955.795	1.127.205	17,93	847.059	1.521.042	79,57	840.205	965.625	14,93
6	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	438.565	171.059	-61,00	174.219	295.530	69,63	198.600	120.397	-39,38
Totale		**1.524.966**	**1.810.467**	**18,72**	**1.115.249**	**2.638.550**	**136,59**	**1.135.226**	**1.274.914**	**12,30**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Il fenomeno delle eccedenze di pagamenti si è ulteriormente ridotto (da 75 milioni del 2009 a 8,4 milioni) in relazione ad una più attenta previsione delle spese relative agli stipendi ed agli oneri riflessi. Resta, peraltro, ancora abbastanza evidente il problema della scarsità di risorse sui capitoli relativi alle speciali elargizioni (capp. 2086, 2313, 2871 e 2872).

Le economie sono state pari a circa un miliardo (993,9 milioni nel 2009). Il dato, peraltro, sconta anche gli accantonamenti di bilancio in termini di competenza, pari a circa 7 milioni, disposti nel mese di dicembre 2010, in applicazione dell'art. 3 del DL 225/2010.

5.3. Formazione di debiti pregressi

Il costante, rilevante decremento degli stanziamenti destinati in particolare alle spese di funzionamento, conseguente anche alle misure di stabilizzazione della finanza pubblica[22], non può non essere valutato anche in relazione al permanere del fenomeno dei debiti sommersi, che si è riproposto, anche dopo le assegnazioni straordinarie del 2009 (pari a 792 milioni), anno in cui il Ministero dell'economia e delle finanze ha provveduto con stanziamenti finalizzati a coprire i debiti pregressi accertati alle date del 31 dicembre 2007 e 2008, a valere sul Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi[23]. Infatti, come più volte sottolineato dalla Corte anche nelle precedenti relazioni al Parlamento, i tagli non selettivi determinano solo apparentemente dei risparmi, potendo determinare nel concreto unicamente lo spostamento a carico degli esercizi futuri degli oneri per prestazioni già rese. Ciò che occorre è una valutazione attenta di quelle voci di spesa sopravvalutate rispetto alle effettive esigenze ed una conseguente diversa ripartizione delle risorse, che privilegi i capitoli più direttamente interessati a garantire l'espletamento delle funzioni di istituto di maggior rilievo.

L'Ufficio Centrale del Bilancio[24], avendo osservato in sede di esame delle proposte di assestamento per l'esercizio 2010 richieste di fondi per taluni capitoli motivate dall'esistenza di ulteriori situazioni debitorie, ha chiesto all'Amministrazione di effettuare una nuova ricognizione dei debiti latenti. Alla data del 1° ottobre 2010 risultava una complessiva esposizione debitoria per oneri sommersi di circa 315 milioni: 4,2 milioni del Dipartimento dei vigili del fuoco, 82 milioni del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, 117,7 milioni del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, circa 111 milioni del Dipartimento per le politiche del personale e dell'amministrazione civile.

Peraltro, si osserva che i dati, al 31 dicembre, risultano incrementati. Il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile ha precisato che, i ridotti stanziamenti iniziali per le spese di funzionamento, hanno determinato il formarsi di una massa debitoria verso i fornitori di circa 29 milioni[25]. Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha sottolineato che la gestione corrente risente ancora di un deficit pregresso da sanare, in particolare con riferimento ai capitoli 2351/2 (relativo alla gestione dei centri di identificazione ed espulsione per stranieri irregolari) e 2358 (rette di spedalità per stranieri indigenti da pagare alle ASL), con debiti da pagare di 95 milioni. Il Dipartimento della pubblica

---

[22] Legge finanziaria 2007, art. 1, comma 507, che ha accantonato e reso indisponibile in modo lineare una quota di stanziamenti; i tagli lineari previsti dagli artt. 60 e 61 del DL n. 112 del 2008, con riduzioni per le spese per consumi intermedi.

[23] Di cui all'art. 1, comma 50, della legge n. 266/2005 ed all'art. 9, comma 1, del DL 29/11/2008, n. 185. A seguito della circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 7 del 2008, sono stati accertati debiti pregressi al 31 dicembre 2007 per circa 708 milioni, per la cui copertura sono stati assegnati circa 524,5 milioni. Successivamente, effettuata un'ulteriore ricognizione alla data del 31 dicembre 2008, un nuovo riparto del fondo per l'estinzione dei debiti pregressi ha previsto l'attribuzione di 267 milioni. Già nel triennio 2006/2008 erano stati assegnati per la medesima finalità rispettivamente 35,25 milioni, 34,5 milioni e 19 milioni, che si erano dimostrati insufficienti.

[24] L'UCB ha richiesto, ai sensi della circolare n. 7 del 2008 della Ragioneria generale dello Stato, che qualificando come maggiore spesa rispetto al preventivato quello che prima veniva considerato come riconoscimento di debito, ha limitato le ipotesi di ricorso allo strumento del riconoscimento di debito, una nuova ricognizione dei debiti latenti.

[25] Di cui, le voci di maggior rilievo sono: 10,2 milioni per spese per fitti, 14,2 milioni per utenze energetiche ed idriche, 2,3 milioni per servizi di mensa.

sicurezza ha rappresentato una situazione debitoria di circa 321 milioni[26]. Peraltro, per quanto riguarda il Dipartimento per le politiche del personale, l'importo comunicato dall'Amministrazione risulterebbe inferiore a quello attestato dall'UCB (circa 83 milioni[27]).

Peraltro, lo stesso UCB ha manifestato perplessità in ordine ad alcune posizioni debitorie segnalate dall'Amministrazione. Tra questi, il capitolo 2947/11 (spese di ufficio degli organi centrali e periferici), in ordine al quale lo stanziamento iniziale 2010 è stato quasi completamente azzerato attraverso variazioni compensative (- 4,907 milioni a fronte di uno stanziamento iniziale di 5,940 milioni).

Con atti di riconoscimento del debito adottati nel 2010 sono stati assunti impegni per circa 34 milioni, di cui circa 21 milioni per le spese di gestione dei centri di identificazione ed espulsione e dei centri di accoglienza per cittadini extracomunitari irregolari. Le spese connesse ad oneri incomprimibili hanno comportato impegni per un totale di circa 11 milioni (22,3 milioni nel 2009).

Come già osservato nelle precedenti relazioni, l'efficacia degli interventi di contenimento della spesa va valutata considerando anche gli effetti che detti interventi hanno, di fatto, sul formarsi dei debiti per spese che l'Amministrazione deve comunque affrontare, anche in presenza di capitoli di bilancio che non presentano adeguata capienza, per garantire i servizi essenziali connessi alle funzioni assegnate dalla legge all'Amministrazione stessa.

E', pertanto, ancor più necessaria una preventiva corretta valutazione delle voci di spesa ritenute sopravvalutate rispetto alle effettive esigenze, i cui tagli comportano risparmi solo apparenti, in quanto trasportano sugli esercizi futuri oneri che andranno comunque soddisfatti.

5.4. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata

Il Ministero dell'interno gestisce 24 capitoli di entrata (dei quali 3 relativi a entrate riassegnabili: 2439, 3410 e 3453). Nel 2010, sono state formulate previsioni iniziali di cassa per solo sei capitoli, relativi ad entrate non riassegnabili, per complessivi 255,4 milioni; gli incassi, peraltro hanno raggiunto circa 900 milioni (+252,4 per cento). L'incremento è riconducibile, in particolare, al capitolo di entrata non riassegnabile 3560 – entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'interno – per il quale, a fronte di previsioni iniziali per 210 milioni, si sono registrati incassi per ben 329,7 milioni (+57 per cento)[28].

La tipologia e la natura dei capitoli di entrata, come di seguito illustrato, sono caratterizzate nella maggior parte da elementi di incertezza, tali da rendere difficile la formulazione di previsioni di bilancio attendibili.

Con riferimento al capitolo 3453, il relativo importo dell'entrata varia annualmente in relazione alla quantificazione dei trasferimenti erariali spettanti a ciascun ente, la cui

---

[26] Di cui, le voci di maggior rilievo sono: spese per riscaldamento della Pubblica Sicurezza e dell'Arma dei Carabinieri, rispettivamente per circa 75 e 43 milioni; per i collaboratori di giustizia, 25 milioni; per fitto locali della Pubblica sicurezza, 21 milioni; per energia elettrica dell'Arma dei Carabinieri, 19 milioni; per spese telefoniche dell'Arma dei Carabinieri, 19 milioni, per gestione e noleggio impianti, 16 milioni; per missioni all'estero, 15 milioni.

[27] Le voci di maggior valore riguardano la custodia dei veicoli sequestrati, circa 10 milioni; le spese postali e di notifica, 25 milioni; il fitto locali, 13 milioni, le utenze delle prefetture, 9 milioni.

[28] Tra i capitoli per i quali non erano state indicate le previsioni, i principali sono:

cap. 2439 (entrate riassegnabili) – somme da introitare ai fini della riassegnazione all'Amministrazione dell'interno – con ben 23 articoli, con incassi per oltre 72 milioni;

cap. 3453 (entrate riassegnabili) – recupero di somme nei confronti degli enti locali, non portate in detrazione a trasferimenti erariali spettanti ai predetti enti per gli anni 1999 e seguenti – con 181 milioni di incassi;

cap. 3410 (entrate riassegnabili) – contributi corrispondenti all'aumento dell'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni destinati ad alimentare il fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e delle richieste estorsive – per incassi pari a 119 milioni;

cap. 3639 – versamenti di somme da erogare al personale del Ministero dell'interno, non corrisposte ai soggetti interessati – con 80 milioni di incassi;

cap. 2447 – proventi derivanti dai servizi a pagamento resi dal personale del corpo nazionale dei vigili del fuoco, ivi compresi quelli per i servizi di prevenzione e di vigilanza forniti dall'amministrazione – che ha registrato proventi per 57 milioni.

determinazione è legata all'introduzione di specifica normativa a valenza annuale. Pertanto, solo nel corso dell'anno di riferimento, a seguito della determinazione delle spettanze di ciascun ente, può essere quantificato l'importo che non è stato possibile portare in detrazione ai trasferimenti stessi e, di conseguenza, deve essere riversato dagli enti, analogamente a quanto avviene per il capitolo 3549[29], il cui effettivo ammontare è legato ai versamenti effettuati dai contribuenti a titolo di addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, che non riportano l'indicazione del codice catastale del comune beneficiario.

Natura eventuale ed incerta è propria del cespite di entrata riferibile al capitolo 3560[30]; le entrate, infatti, che si prevede di introitare sono costituite da sporadici casi di riversamento da parte di enti locali di eccedenze di trasferimenti erariali o per errate certificazioni o a seguito di errori materiali. Non è pertanto possibile prevedere se e quando si realizzeranno.

Anche per quanto riguarda il capitolo 3410, che accoglie i versamenti per premi assicurativi in favore del Fondo usura, non sono formulate previsioni di entrata in quanto in sede di formazione del bilancio non è possibile quantificare gli introiti connessi.

Per quanto concerne gli altri capitoli, i cui introiti sono riassegnabili, l'Amministrazione non ritiene possibile effettuare previsioni in bilancio a causa della difficoltà di formulare stime presuntive su proventi di importo esiguo, in particolare per le entrate concernenti i servizi formativi offerti dalla SSAI, delle somme relative ai compensi dovuti dai terzi per qualsiasi incarico conferito ai dirigenti di 1° e 2° fascia del Ministero, da destinare al trattamento accessorio della dirigenza, nonché delle somme dovute dai terzi per l'espletamento di tutte le funzioni riconducibili ai compiti e doveri d'ufficio del personale della carriera prefettizia, destinati alla retribuzione di posizione e di risultato per detto personale.

Le riassegnazioni in entrata rappresentano un elemento fondamentale del bilancio del Dipartimento dei vigili del fuoco. Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, infatti, fa ricorso alla procedura delle riassegnazioni per la gestione di diverse tipologie di introiti: servizi a pagamento, convenzioni con Regioni, enti locali ed altri enti pubblici, fondi di protezione civile, diritti d'imbarco aeroportuali, fondi C.O.N.I.

Nell'esercizio 2010 si è registrata l'iscrizione in bilancio della totalità delle entrate riassegnabili, pari a complessivi 70,2 milioni.

In merito alle operazioni contabili intervenute nell'esercizio finanziario 2010 relative agli introiti derivanti da tributi aeroportuali introdotti dall'art. 1, comma 1328, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), per quanto attiene ai versamenti in entrata provenienti dall'addizionale dello 0,50 – prevista dal 1° periodo del cennato art. 1, comma 1328 e destinata a ridurre il costo a carico dell'Erario dei servizi antincendio in aeroporto – sono state effettuate riassegnazioni per complessivi 31,4 milioni, relativi agli introiti a tutto il mese di ottobre.

In ordine al versamento del Fondo di 30 milioni di euro da parte delle società aeroportuali – destinato dall'art. 4, comma 3 *bis* del DL 185/2008 al finanziamento di nuovi istituti retributivi del personale – si rilevano versamenti fino al mese di ottobre, oggetto di riassegnazione nell'anno 2010, per soli 1,2 milioni.

Particolare attenzione richiede il capitolo di entrata riassegnabile 2439[31] le cui previsioni iniziali, in termini di competenza, sono pari a zero; a seguito di variazioni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, la previsione definitiva raggiunge i 42,9 milioni. Peraltro, il valore dell'accertato, del riscosso e del versato è risultato superiore, pari a 72,3 milioni[32].

---

[29] "Somme corrispondenti ai versamenti effettuati dai contribuenti a titolo di addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche ... da riassegnare allo stato di previsione del Ministero dell'interno", istituito nel corso del 2010 ai sensi dell'articolo 4, comma 4 *bis*, del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2.

[30] Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'interno.

[31] Identificato con UPB 2.1.2.2. e 2.1.7.3.

[32] Tale capitolo di entrata è stato riassegnato ai seguenti Dipartimenti:

- Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, sui capitoli di spesa 1801, 1802, 1804 relativi ad attività che rientrano nel programma 3 "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico" della missione 8 "Soccorso civile";

Nell'ambito di tale capitolo di entrata il Dipartimento dei vigili del fuoco gestisce una pluralità di poste nel bilancio di entrata; in particolare gli articoli 1, 7, 9 e 11, dove affluiscono – in modo costante – gli introiti dei servizi e delle attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco svolte dietro corrispettivo. Fino all'anno 2009, sono state elaborate proposte di previsione d'entrata che stimavano l'introito annuale su base triennale, sulla scorta delle risultanze del precedente triennio. Successivamente, su indicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, si è cessato di valorizzare le previsioni di entrata, apponendo la dicitura "per memoria".

Di pertinenza del Dipartimento della Pubblica Sicurezza sono gli articoli: 3, 4, 5, 8, 14, 17 e 18 per i quali, per prassi, non si è proceduto alla formulazione di previsioni iniziali di cassa in quanto, se non utilizzando il dato storico, non si disporrebbe di utili elementi di previsione degli effettivi incassi. Ciò vale, in particolare, per gli artt. 3 "somme versate da enti non statali e da privati per servizi svolti dal personale della polizia di Stato da destinare all'assistenza degli orfani del personale medesimo"; 4 "quote dei proventi contravvenzionali per infrazioni a norme tributarie e valutarie da destinare al Fondo Assistenza personale PS"; 8 "contributi dovuti dal personale dell'Amministrazione dell'interno connessi alla gestione svolta dall'Amministrazione medesima per l'esercizio diretto di attività di protezione sociale (mense non obbligatorie)"; 14 "proventi derivanti dai servizi formativi offerti dagli Istituti d'istruzione della Polizia di Stato"; 18 "somme dovute da amministrazioni ed enti pubblici o da privati nonché organismi internazionali per prestazioni e servizi resi dalla Polizia di Stato". Per tali fattispecie le entrate non sono prevedibili in quanto non collegate ad attività programmabili, bensì a fattori esterni.

Per quanto attiene, invece, alle entrate derivanti dalle convenzioni stipulate con le società concessionarie delle autostrade, con Ferrovie S.p.A. e Poste S.p.A. (artt. 5, 17 e 18) l'Amministrazione ipotizza una previsione di entrata basandosi sulle entrate risultanti dal consuntivo dell'anno precedente, prudenzialmente riviste al ribasso. Tutte le predette fattispecie di entrata sono destinate alla riassegnazione ai pertinenti capitoli di spesa, pertanto il dato previsionale riveste minor rilevanza.

Per quanto attiene ai capitoli di entrata non riassegnabili si segnalano i capitoli: 2477, relativo a proventi derivanti dai servizi a pagamento resi dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che, a fronte di previsioni iniziali e definitive di entrata pari a zero, registra un valore dell'accertato di 57,1 milioni e del riscosso e del versato pari a 57,3 milioni; 3639, riguardante i versamenti di somme da erogare al personale del Ministero dell'interno non corrisposte ai soggetti interessati, per il quale si registrano previsioni iniziali e definitive pari a zero e accertato, riscosso e versato pari a 80,2 milioni.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

Il paragrafo completa l'analisi sin qui svolta, approfondendo i risultati finanziari e gestionali conseguiti, nel 2010, nell'attuazione di ciascun programma delle missioni assegnate al Ministero.

Si osserva, preliminarmente, che ad eccezione della missione "amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio", affidata interamente al Ministero dell'interno, le missioni "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", "ordine pubblico e sicurezza", "soccorso civile", "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", ancorché comprendano una parte determinante delle funzioni del Ministero dell'interno, sono articolate in programmi attribuiti anche ad altre amministrazioni. In questo

- Dipartimento della pubblica sicurezza, sui capitoli 2521 e 2679 nel programma 8 "Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica" della missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza";
- Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione sui capitoli 2371 e 2751 rispettivamente per il programma 3 "Gestione flussi migratori" e 2 "Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale" della missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti".

capitolo saranno esaminati esclusivamente i programmi che, nell'ambito delle diverse missioni, sono assegnati all'Amministrazione dell'interno[33].

Come già osservato nelle precedenti relazioni, i criteri e le metodologie di individuazione dei nuovi aggregati di bilancio non tengono pienamente conto dei criteri di classificazione funzionale adottati a livello europeo COFOG (*Classification of the functions of government)*, con i quali andrebbero maggiormente armonizzati anche per assicurare una lettura coordinata dei risultati dell'azione amministrativa nell'ambito di macroaggregati condivisi[34].

(migliaia di euro)

Missione	Programma	2009			2010		
		Stanziam. def. Comp.	Impegni di competenza	Impegni/ Stanz.	Stanziam. def. Comp.	Impegni di competenza	Impegni/ Stanz
2.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	580.282,49	565.194,06	97,40	497.753,18	467.001,22	93,82
Totale missione 2		*580.282,49*	*565.194,06*	*97,40*	*497.753,18*	*467.001,22*	*93,82*
3.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	556.136,37	551.705,65	99,20	48.289,74	39.460,13	81,72
	Trasferimenti a carattere generale ad enti locali	18.154.091,45	17.811.847,33	98,11	19.102.972,41	19.061.641,66	99,78
Totale Missione 3		*18.710.227,82*	*18.363.552,98*	*98,15*	*19.151.262,15*	*19.101.101,78*	*99,74*
7.Ordine pubblico e sicurezza	Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	6.787.573,32	6.541.851,22	96,38	6.399.070,42	6.195.429,98	96,82
	Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	504.719,15	504.716,60	100,00	318.595,64	318.469,01	99,96
	Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	1.797.328,19	1.746.344,29	97,16	1.236.918,07	1.217.089,73	98,40
Totale missione 7		*9.089.620,65*	*8.792.912,11*	*96,74*	*7.954.584,14*	*7.730.988,72*	*97,19*
8.Soccorso civile	Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	10.777,08	10.141,18	94,10	11.128,41	9.866,09	88,66
	Prevenzione dal rischio e soccorso	2.133.541,41	2.045.383,73	95,87	1.890.541,04	1.829.747,78	96,78

[33] Le missioni "ordine pubblico e sicurezza", "soccorso pubblico", "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" coinvolgono, rispettivamente, il Ministero dell'economia e delle finanze, con la Guardia di finanza, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con il Corpo forestale dello Stato, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con le Capitanerie di porto; il Dipartimento della protezione civile; il Ministero del lavoro e della protezione sociale, nonché il Ministero dell'interno.

[34] Si osserva che la missione "ordine pubblico e sicurezza" considera solo alcune delle funzioni che la classificazione COFOG attribuisce all'analoga voce. Ne sono esclusi i servizi antincendio, che rientrano nella missione "soccorso civile" ed il settore della giustizia (di cui al capitolo sul Ministero della giustizia in questa relazione). Inoltre, la classificazione funzionale europea sempre nel macroaggregato "ordine pubblico e sicurezza" comprende come classificazione di secondo livello anche la difesa civile, che corrisponde, sostanzialmente alla missione "soccorso civile", ad eccezione degli interventi di contrasto agli incendi boschivi che la COFOG include nell'aggregato "agricoltura", tutela del patrimonio forestale.

Missione	Programma	2009			2010		
		Stanziam. def. Comp.	Impegni di competenza	Impegni/ Stanz.	Stanziam. def. Comp.	Impegni di competenza	Impegni/ Stanz
	pubblico						
Totale missione 8		*2.144.318,48*	*2.055.524,91*	*95,86*	*1.901.669,45*	*1.839.613,88*	*96,74*
27.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	520.397,39	479.937,96	92,23	559.216,22	427.345,27	76,42
	Gestione flussi migratori	73.560,98	42.203,30	57,37	72.638,72	55.169,70	75,95
	Rapporti con le confessioni religiose	5.448,86	4.597,72	84,38	5.398,51	4.333,63	80,27
Totale missione 27		*599.407,23*	*526.738,98*	*87,88*	*637.253,45*	*486.848,59*	*76,40*
32.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	31.354,25	30.740,63	98,04	30.692,98	30.427,18	99,13
	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	198.628,64	196.888,38	99,12	149.069,54	138.204,14	92,71
Totale missione 32		*229.982,89*	*227.629,01*	*98,98*	*179.762,53*	*168.631,31*	*93,81*
33.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	37.593,91	17.498,97	46,55	92.853,94	11.484,63	12,37
Totale missione 33		*37.593,91*	*17.498,97*	*46,55*	*92.853,94*	*11.484,63*	*12,37*
Totale complessivo		**31.391.433,47**	**30.549.051,03**	**97,32**	**30.415.138,84**	**29.805.670,14**	**98,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

La capacità di impegno è alta per tutte le missioni ad eccezione della missione 27, "Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti", nel cui ambito il programma "gestione flussi migratori", seppur in incremento rispetto al dato del 2009, raggiunge comunque un livello non ottimale (76 per cento), mentre si è ridotta la velocità di impegno per il programma "Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale".

L'incidenza degli stanziamenti da trasferire agli enti locali pesa sulla missione 3, mentre, al netto di questa voce di spesa (pari a 19,102 milioni) è alla missione "ordine pubblico" che è assegnata la maggior quota di risorse.

6.1. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio

Rispetto al 2009 gli stanziamenti definitivi hanno mantenuto il medesimo livello; sono gestiti in un unico programma "Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio". Le direttive del Ministro prevedono due piani di azione dell'obiettivo strategico di rafforzamento della collaborazione interistituzionale finalizzata al miglioramento della coesione sociale: il primo rafforza la collaborazione interistituzionale per migliorare l'azione di mediazione e confronto tra le istituzioni, gli operatori economici ed i cittadini svolta dai prefetti in occasione di criticità locali derivanti dalla crisi economica; il secondo si riferisce al compito di monitoraggio, sempre attribuito ai prefetti, delle ordinanze emesse dai sindaci in materia di sicurezza sul lavoro.

(in milioni di euro)

Centro di Responsabilità	Stanziamenti		
	2008	2009	2010
Dipartimento per gli affari interni e territoriali	10,5	5,0	4,0
Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali	548,8	575,3	493,8
Totale	**559,3**	**580,3**	**497,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Sono interessati due Centri di Responsabilità, il Dipartimento per gli affari interni e territoriali (circa 4 milioni, il 20 per cento in meno rispetto agli stanziamenti del 2009) ed il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali (493,8 milioni con una riduzione del 14,2 per cento rispetto all'esercizio precedente). Il costo del personale pesa per il 60 per cento per il Dipartimento per gli affari interni e territoriali e per l'83,5 per cento per il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali.

In questa missione come già osservato rileva il ruolo dei prefetti che svolgono un'attività di coordinamento delle pubbliche amministrazioni territoriali e sono titolari di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici. Centrale è l'attività delle conferenze permanenti[35] per garantire l'integrazione e la coesione sociale sul territorio. In particolare, il prefetto del capoluogo di regione è il rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie locali ed assume le funzioni anche di commissario di Governo.

Di particolare rilievo è la problematica relativa all'istituzione di nuove Province e più in generale alla struttura periferica del Ministero articolata sulle prefetture[36].

La correlazione tra organizzazione e contenimento della spesa è stata presente al legislatore che già nella legge finanziaria 2007[37] ha introdotto una serie di norme che prevedevano, tra l'altro, la rideterminazione delle strutture periferiche presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, norme che non hanno trovato attuazione.

Le ultime Province sono state istituite con le leggi nn. 146, 147 e 148 dell'11 giugno 2004 ed hanno interessato Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani. Gli artt. 4 e 5 delle citate leggi hanno previsto che l'istituzione degli uffici periferici dello Stato avvenga entro i limiti degli stanziamenti recati dalle singole leggi. Il termine entro i quali si doveva provvedere alla costituzione degli uffici è stato più volte prorogato; da ultimo, con l'art. 4 *bis* del DL n. 97 del 2008[38] è stato differito al 30 giugno 2009 e, successivamente, con l'art. 12 del DL n. 207 del 2008[39] sono state mantenute in bilancio, per essere utilizzate nel 2009 le disponibilità finanziarie esistenti alla chiusura dell'esercizio finanziario 2008.

Relativamente all'istituzione degli uffici periferici dello Stato nelle Province di Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andira-Trani, di cui alle richiamate leggi n. 146, 147 e 148, sono state assegnate alle contabilità speciali istituite ed intestate ai commissari governativi prima e, successivamente, ai prefetti cui è stato conferito l'incarico di completare l'istituzione degli uffici periferici dello Stato, rispettivamente, 41,4 milioni, 18,5 e 21,4. Gli oneri stimati per

---

[35] Sono state istituite dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 300 del 1999, articolo successivamente riscritto dal d.lgs. n. 29 del 2004. Sono composte dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella Provincia nonché dai rappresentanti degli Enti locali. Si articolano in quattro sezioni: "amministrazioni d'ordine", "sviluppo economico ed attività produttive", "territorio, ambiente ed infrastrutture", "servizi alla persona ed alla comunità". Sono convocate dal prefetto e su richiesta del presidente della Regione, della Provincia e dei sindaci dei Comuni interessati.

[36] Su quest'ultimo aspetto si è soffermata in particolare la Commissione tecnica per la spesa pubblica sottolineando che sussistono ancora margini di scala in particolare per interventi sulle circoscrizioni con popolazione fino a 500 mila abitanti. Nel suo rapporto ha concluso con la raccomandazione di considerare la possibilità di accorpamento delle prefetture collocate nelle Province più piccole. Con riferimento alle nuove Province, sempre con popolazione inferiore a 500 mila abitanti, si è espressa nel senso che sarebbe opportuno non procedere alla costituzione di prefetture e di altri uffici statali. All'istituzione di ogni nuova provincia consegue la creazione di uffici periferici dello Stato riferibili ai diversi ministeri. Peraltro, l'art. 21, comma 3, lett. f) del T.U. sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) prevede che l'individuazione di nuove Province non debba comportare necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici. La Commissione tecnica per la spesa pubblica era stata istituita dalla legge finanziaria 2007 con compiti di studio su problematiche relative alla finanza pubblica.

[37] Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

[38] DL 3 giugno 2008 n. 97, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2008, n. 129.

[39] DL 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dall'art. 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14.

assicurare il funzionamento delle prefetture-Uffici Territoriali di Governo presso le citate Province, sono indicati nella tavola che segue.

(migliaia di euro)

CONTABILITÀ SPECIALI
SITUAZIONE FINANZIARIA AL 28 FEBBRAIO 2011 DEGLI INTERVENTI PREVISTI DAI D.P.C.M. DEL 2007

	Monza e Brianza	**Fermo**	**Barletta-Andria-Trani**	**Totale**
Risorse assegnate.	41.451,55	18.537,75	21.450,00	**81.439,30**
Spese liquidate	16.623,80	5.960,17	3.370,36	**25.954,33**
Disponibilità	24.827,75	12.577,58	18.079,64	**55.484,97**

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

Nel successivo prospetto, sono riportati i dati relativi ai costi specifici del primo anno ed a regime delle Prefetture-UTG, istituite con il regolamento approvato con d.P.R. n. 16 del 2001.

(migliaia di euro)

Istituzione Prefetture-UTG

	Monza e Brianza	Fermo	Barletta-Andria-Trani	Totale
Oneri primo anno	2.211,14	1.711,04	1.994,44	5.916,62
Oneri a regime	967,74	874,64	842,04	2.684,42

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

La gestione commissariale dei fondi allocati sul cap. 3003 (programma "Fondi da assegnare") continuerà a cura dei Prefetti, anche dopo la costituzione degli UTG, sulla contabilità speciale già attiva, per il completamento degli interventi necessari per la costituzione degli uffici diversi dalla Prefettura.

6.2. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

Per questa missione sono stati stanziati 19,150 miliardi (circa 18,7 miliardi nel 2009). Si tratta in massima parte di trasferimenti.

La missione si ripartisce in due programmi, dei quali il programma 2 "Interventi, servizi e supporto alle autonomie locali" (48,3 milioni, 556 milioni nel 2009) - come già osservato nella relazione sull'esercizio 2008, si sviluppa in attività eterogenee quali l'organizzazione e la gestione delle consultazioni elettorali, la gestione commissariale ordinaria degli enti disciolti, lo scioglimento degli organi amministrativi degli enti locali per infiltrazione della criminalità organizzata. La tavola che segue illustra l'entità dei trasferimenti nel triennio 2007/2009.

(miliardi di euro)

Amministrazione	**Programma**	**2008**	**2009**	**2010**
Ministero dell'interno	Trasferimenti a carattere generale ad enti locali	17,384	18,154	19,1
Ministero dell'interno	Interventi, servizi e supporto alle autonomie locali	0,261	0,556	0,048
Totali		**17,645**	**18,710**	**19,148**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Prosegue il *trend* in aumento dei trasferimenti da ricondurre soprattutto agli stanziamenti del capitolo 1320 (da 1,5 a 1,6 miliardi) per la compartecipazione dei Comuni, delle Province e delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Una particolare attenzione merita la materia dei trasferimenti ai Comuni a seguito dell'abolizione dell'ICI sulla "prima casa"[40], che ha richiesto l'istituzione di un apposito capitolo di bilancio (1321) dal quale sono tratti i rimborsi.

[40] DL 27 maggio 2008, n. 93, art. 1, comma 1. Le modalità di applicazione dei criteri per il rimborso, sulle quali vi è stata una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, tengono conto dell'efficienza delle riscossioni ICI, del rispetto del patto di stabilità nel 2007, della tutela dei piccoli Comuni con popolazione inferiore o pari a 5.000 abitanti.

La tavola che segue illustra la situazione delle risorse stanziate dal 2008 al 2011 per i rimborsi ai Comuni.

(migliaia di euro)

Anno	2008	2009	2010	2011
Fondo precedentemente stanziato	2.864.000	2.604.000		
Incremento del fondo previsto dalla finanziaria 2010	156.000	760.000		
Incremento del fondo previsto dalla finanziaria 2011	344.000			
Fondo complessivo	3.364.000	3.364.000	3.364.000	3.364.000
Totale complessivo certificato – dato del 2008 (n. 8100 comuni)	3.364.031	3.364.031	3.364.031	3.364.031

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

La legge finanziaria 2010[41] ha previsto un incremento di 156 milioni per le compensazioni 2008, che porterà i rimborsi a coprire circa il 90 per cento dell'attestato. Con riferimento al 2009, l'ICI rimborsabile tenuto conto degli stanziamenti di bilancio, diminuisce al 77,4 per cento (2,6 miliardi); peraltro, la legge finanziaria 2010, già richiamata, ha incrementato i fondi di 760 milioni, con rimborsi complessivi rispetto all'attestato (3,4 miliardi) pari a circa il 100 per cento.

Relativamente alle richieste di variazione del dato originariamente certificato, l'Amministrazione ha precisato che, dal momento che lo stanziamento dei fondi a disposizione è inferiore alla somma complessiva del dato certificato, sono state prese in considerazione le sole richieste di variazione in diminuzione del dato originariamente certificato. L'accoglimento delle variazioni in aumento comporterebbe una rideterminazione del riparto del fondo, con conseguente diminuzione delle somme spettanti ai comuni. Sono pervenute 52 richieste di variazione di cui 21 in diminuzione.

Su 8.102 comuni, sono pervenute 2.198 delibere delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sull'attendibilità del dato certificato dai comuni. Di queste delibere 94 si sono espresse per la non attendibilità del dato certificato.

La Corte, in sede di controllo sulla gestione[42] ha sottolineato la necessità di provvedere, in relazione a casi emergenti di inattendibilità delle certificazioni (soprattutto a seguito dei riscontri eseguiti dalle Sezioni regionali di controllo), in via di autotutela, al recupero delle somme eventualmente versate in eccedenza. A seguito di tale osservazione, il Ministero ha individuato un elenco di comuni le cui certificazioni presentavano scostamenti rispetto ad alcuni valori scelti come parametri di comparazione. Queste risultanze sono state trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze, il quale, peraltro, ha dichiarato la propria incompetenza ad esercitare il potere ispettivo nei confronti degli enti locali, in assenza di una specifica norma di legge.

L'Amministrazione dell'interno, da parte sua, ha segnalato che la mancata previsione normativa non consente di sospendere eventuali pagamenti nei confronti dei comuni interessati, anche in caso di delibera della Corte dei conti che dichiari l'inattendibilità della certificazione. Sul punto, ha sottolineato l'esigenza di un intervento normativo.

Nell'ambito dell'attività di gestione delle relazioni finanziarie da parte dello Stato nei confronti delle Autonomie territoriali, la Corte dei conti ha accertato il mancato rimborso nei confronti delle Tesorerie provinciali dello Stato, di anticipazioni effettuate nei confronti degli enti locali nel periodo 1997-2002. Con successiva deliberazione[43] è stata verificata l'azione delle Amministrazioni interessate, e tra queste il Ministero dell'interno, nel rimuovere gli inconvenienti accertati nella precedente indagine. Il Ministero dell'interno, a seguito della deliberazione n. 2, ha svolto una puntuale ricognizione delle situazioni sospese che, peraltro,

[41] Legge 23 dicembre 191, art. 2, comma 127.
[42] Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 2/2010/G.
[43] Deliberazione n. 26/2010/G.

anche dopo i pagamenti attivati quale parziale misura auto correttiva delle disfunzioni individuate dalla Corte, non ha consentito di coprire nella totalità le esposizioni nei confronti delle tesorerie provinciali per l'insufficienza delle risorse a disposizione.

6.3. Ordine pubblico e sicurezza

Al Ministero dell'interno sono assegnati tre dei programmi della missione "Ordine pubblico e sicurezza": "Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica"; "Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica"; "Pianificazione e coordinamento Forze di polizia".

Complessivamente, per la missione è stata autorizzata una spesa di circa 8 miliardi (9 miliardi nel 2009 e 8,2 miliardi nel 2008), con un decremento rispetto all'anno precedente di oltre il 12,5 per cento.

I programmi nei quali si articola la missione in esame sono affidati interamente al Dipartimento della pubblica sicurezza. Ciò consente di ricostruire gli andamenti degli stanziamenti anche considerando gli esercizi finanziari antecedenti al 2007, prima analisi sperimentale del nuovo schema di bilancio.

La missione si articola in quattro programmi: "Sicurezza democratica", "Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica", "Servizio permanente dell'Arma dei carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica", "Pianificazione e coordinamento Forze di polizia".

(in milioni di euro)

Centro di Responsabilità	2006	2007	2008	2009	2010
5 – Dipartimento della pubblica sicurezza	8.325	8.129	8.166	9.090	7.955
Variazione da anno precedente	6,7%	-2,4%	0,5%	11,2%	-12,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Nel 2010 le risorse assegnate al Dipartimento della pubblica sicurezza si sono ridotte di circa 1,135 milioni (-12,5 per cento sul 2009).

La tavola che segue illustra l'articolazione della missione in programmi e gli stanziamenti che sono stati assegnati al Ministero.

(in milioni di euro)

Programma	Centro di Responsabilità	Stanziamenti definitivi di competenza 2009	Stanziamenti definitivi di competenza 2010	Variazione %
Sicurezza democratica	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	-	-	-
Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	Dipartimento della pubblica sicurezza	6.787,6	6.399,1	-5,72%
Servizio permanente dell'arma dei carabinieri	Dipartimento della pubblica sicurezza	504,8	318,6	-36,89%
Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	Dipartimento della pubblica sicurezza	1.788,0	1.230,3	-31,19%
	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	9,4	6,6	-29,79%
Totale		**9.090,0**	**7.954,6**	**-12,49%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Gli impegni del Ministero sono stati pari a circa 8 miliardi, il 99,1 per cento della massa impegnabile (rispetto al 96,8 per cento del 2009) ed i pagamenti (8,1 miliardi) il 93 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa.

(migliaia di euro)

Missione	7.Ordine pubblico e sicurezza			
Programma	8.Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	9.Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	10.Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	Totale
Residui definitivi iniziali	622.316,60	16.423,88	743.086,17	**1.381.826,65**
Stanziamento iniziale di competenza	6.106.409,38	306.778,14	1.107.713,86	**7.520.901,38**
Stanziamento definitivo di competenza	6.399.070,42	318.595,64	1.236.918,07	**7.954.584,14**
Massa Impegnabile	6.478.686,78	318.595,64	1.272.447,99	**8.069.730,41**
Impegni Totali	6.380.574,74	324.979,59	1.294.604,79	**8.000.158,92**
Stanziamento definitivo di cassa	6.668.795,15	331.811,66	1.786.945,65	**8.787.552,46**
Massa Spendibile	7.021.387,02	335.019,52	1.980.004,24	**9.336.410,79**
Pagato totale	6.179.308,84	331.523,17	1.575.377,71	**8.086.209,72**
Residui Finali Totali	672.880,68	5.710,12	323.667,52	**1.002.258,33**
Economie/Maggiori spese comp	90.343,35	126,64	9.972,72	**100.442,71**
Economie/Maggiori spese res	78.854,15	-2.340,41	70.986,29	**147.500,03**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Missione	7.Ordine pubblico e sicurezza			
Programma	8.Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	9.Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	10.Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	Totale
Impegni Totali/Massa Impegnabile	98,49%	102,00%	101,74%	**99,14%**
Impegni Comp/Stanz Def Comp	96,82%	99,96%	98,40%	**97,19%**
Stanz. def. di Cassa/Massa Spendibile	94,98%	99,04%	90,25%	**94,12%**
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	88,01%	98,96%	79,56%	**86,61%**
Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp	91,03%	98,71%	90,09%	**91,19%**
Residui finali/Residui iniziali	8,13%	-65,23%	-56,44%	**-27,47%**
Residui Stanz Tot/ Residui Tot	16,77%	0,00%	2,48%	**12,06%**
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	23,34%	0,00%	7,13%	**20,14%**
Velocità Gestione della Spesa *	94,02%	98,75%	91,56%	**93,83%**
Velocità Smaltimento Residui **	56,90%	103,71%	62,05%	**60,22%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

** percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza*

*** percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali*

La percentuale di velocità di impegno è elevata sia con riferimento alla massa impegnabile sia con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza. La velocità di spesa sulla massa spendibile è inferiore nel programma 10 (pianificazione e coordinamento delle Forze di Polizia) rispetto al programma 8 (contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza) ed al programma 9 (servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica) nel cui ambito raggiunge circa il 99 per cento.

Nell'ambito dell'attività di contrasto al crimine (programma 8), nel 2010 è proseguita l'attività volta a favorire atti di collaborazione interistituzionale in tema di sicurezza urbana, con la sottoscrizione di diversi patti per la sicurezza urbana[44].

[44] Sono stati sottoscritti, in tema di sicurezza urbana, un protocollo d'intesa con la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e quindici patti per la sicurezza; in materie diverse, trentasei protocolli d'intesa; in materia di video allarme antirapina, dodici protocolli d'intesa; in tema di videosorveglianza, un protocollo d'intesa, ventuno protocolli d'intesa

E' necessario riaffermare che l'interesse dimostrato dalle realtà territoriali nei confronti di questi nuovi strumenti di partecipazione e di condivisione nell'azione di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, sollecita la valutazione attenta delle esigenze sottese alle richieste delle realtà territoriali; è necessario che si eviti un utilizzo parcellizzato delle risorse ed un'eccessiva genericità degli impegni assunti, che in taluni casi potrebbero configurare i "patti" più come mere dichiarazioni di intenti che non come forme di collaborazioni operative per il raggiungimento di obiettivi predeterminati e condivisi. Da ciò la necessità anche di un attento monitoraggio dei risultati raggiunti nel controllo del territorio.

Per quanto riguarda il coordinamento generale interforze (programma 10), nell'ambito di quanto previsto dalla legge n. 85 del 2009[45], per l'istituzione della Banca dati nazionale del DNA e del Laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA, è stata definita la programmazione delle esigenze pluriennali utilizzando le risorse di bilancio per 1,8 milioni annui. Per ridurre i tempi di attivazione della Banca e del Laboratorio a due anni, l'Amministrazione ha rappresentato l'esigenza di risorse aggiuntive, stimate in 8 milioni.

Al fine di corrispondere alle osservazioni della Corte dei conti, di cui alla deliberazione n. 1/2009/G della Sezione del controllo sulla gestione[46], sull'efficacia del servizio poliziotto/carabiniere di quartiere, ha attivato un tavolo tecnico, Polizia di Stato/Arma dei Carabinieri, che a conclusione dei lavori ha individuato alcuni indicatori di risultato, di realizzazione e di costo che diventeranno strumento di riferimento per la misurazione annuale dell'attività svolta.

E' proseguito lo sviluppo del progetto "NUE 2009 Integrato" - Numero unico europeo (NUE), individuato nel "112"[47], utilizzando 42 milioni, ripartito, in sede di coordinamento interforze, tra Polizia di Stati (13 milioni), Arma dei Carabinieri (14 milioni), Vigili del Fuoco (6 milioni) e CED interforze (9 milioni). Per il suo completamento, l'Amministrazione ha stimato che occorrono ulteriori 45 milioni, ripartiti in 18 milioni ciascuno tra Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri, e 9 milioni per i Vigili del Fuoco. Avendo rilevato che non era possibile rispettare il crono programma che era stato inviato alla Commissione europea, dal 30 luglio 2010, è stata attiva la preesistente numerazione 112 dell'Arma dei Carabinieri.

Riguardo alla istituzione dell'Agenzia per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata si è detto al paragrafo 3 di questa relazione.

In questa sede si forniscono alcuni dati relativi ai proventi derivanti dai beni confiscati negli anni 2007/2009, atteso che non sono state fornite informazioni sul 2010.

---

con l'A.B.I. per la prevenzione della criminalità in banca, quattro protocolli d'intesa con l'Ente Poste Italiane per la prevenzione della criminalità negli Uffici Postali e due protocolli d'intesa per la sicurezza a bordo dei mezzi pubblici.

[45] Legge 30 giugno 2009, n. 85. Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prum). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale.

[46] La Corte osservava che l'iniziativa, inserita nel 2002 dal Ministro dell'interno fra le "priorità strategiche" della direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione, ha "promosso il rilancio della prevenzione" e ha creato "forme di dialogo con la realtà civile, utili a ridurre comportamenti criminosi", ma non è riuscita a formare nel cittadino medio un'omogenea cultura della sicurezza fondata sul dialogo con il poliziotto e il carabiniere di quartiere. Inoltre, sottolineava che "la persistente insufficienza numerica del personale ha rappresentato un problema di difficile soluzione" e concludeva nel senso che "i risultati conseguiti, mentre inducono a formulare un giudizio di efficienza dell'azione svolta, provano che l'iniziativa potrà esprimere le capacità ottimali di funzionamento quando il territorio sarà coperto nella misura, che si assume prudenziale, definita da anni. Non appare rinviabile l'integrazione del personale in misura adeguata a estendere la funzione alle ampie fasce di popolazione escluse dalle prestazioni di prossimità".

[47] Il NUE 112 deve garantire all'utenza: un numero unico di chiamata (112) per una risposta coordinata e integrata tra le varie forze, alle chiamate di emergenza/soccorso effettuate da qualunque cittadino italiano o straniero da telefono fisso o mobile; la funzionalità di localizzazione e identificazione del chiamante sia da telefonia fissa che mobile; la risposta in diverse lingue; l'accesso ai diversamente abili.

Si tratta dei proventi derivanti dalle confische dei beni che si riferiscono ai capitoli di entrata 2440, 3319 e 3322[48]. In particolare, i proventi derivanti dalla vendita di beni immobili.

Riguardo alla istituzione dell'Agenzia per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata si è detto al paragrafo 3 di questa relazione.

In questa sede si forniscono alcuni dati relativi alle misure patrimoniali assunte nel 2010.

Complessivamente, sono stati confiscati 6.538 beni immobili, di cui 2.627 alla camorra, per un valore di circa 2 miliardi; 344 alla criminalità pugliese, per circa 66 milioni; 1.344 alla mafia, per 620 milioni; 1.363 alla 'ndrangheta, per circa 598 milioni; 860 ad altri soggetti, per circa 203 milioni. Il valore dei beni immobili sequestrati ha raggiunto in totale circa 3,493 miliardi. I beni mobili registrati sequestrati sono stati 2.570 per un valore complessivo di circa 74 milioni; i beni mobili sono stati 10.468, per un valore di circa 4,797 miliardi. Complessivamente, sono stati sequestrati 19.576 beni, per un valore di circa 8,364 miliardi.

I beni confiscati sono stati in tutto 2,830, per un valore di circa 1,291 miliardi, di cui 101 alla camorra, per un valore di circa 42 milioni; 56 alla criminalità pugliese, per circa 9,4 milioni; 551 alla mafia, per un valore di circa 212 milioni, 237 alla 'ndrangheta, per un valore di circa 96 milioni e 238 ad altri soggetti, per un valore di circa 54 milioni. I beni mobili registrati sono stati in tutto 666, per un valore di circa 55 milioni; i beni mobili 981, per un valore di circa 823 milioni[49].

6.4. Soccorso civile

La missione "soccorso civile" si articola in due programmi assegnati: "Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile" e "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico".

Complessivamente per la missione sono stati stanziati circa 11,1 milioni per la "difesa civile", pari allo 0,04 per cento del bilancio del Ministero dell'interno; 1,8 miliardi (2,1 nel 2009 e 1,9 nel 2008) per l'attività di prevenzione e soccorso pubblico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, pari al 6,2 per cento del bilancio dell'Amministrazione dell'interno.

Si mantiene sempre elevata la capacità di impegno (96,7 per cento); la velocità di spesa rispetto alla massa spendibile è pari al 85,7 per cento (83,1 nel 2009), ed ha confermato l'elevato livello raggiunto nel 2009 (85,7 per cento) con riferimento agli stanziamenti definitivi di cassa per 90,8 per cento.

[48] L'accertato corrisponde alla somma del riscosso in conto competenza e le risultanze da riscuotere in conto competenza; il riscosso totale si riferisce alla somma del riscosso in conto competenza ed il riscosso in conto residui; i versamenti totali sono composti dai versamenti in conto competenza e i versamenti in conto residui.

[49] Dati provvisori comunicati dalla Direzione centrale Polizia criminale elaborati il 4 marzo 2011.

(migliaia di euro)

Missione	8.Soccorso civile		Totale
Programma	2. Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	3. Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	
Residui definitivi iniziali	4.779,07	350.239,68	**355.018,74**
Stanziamento iniziale di competenza	9.383,73	1.775.670,72	**1.785.054,45**
Stanziamento definitivo di competenza	11.128,41	1.890.541,04	**1.901.669,45**
Massa Impegnabile	11.160,01	1.931.114,76	**1.942.274,77**
Impegni Totali	9.927,10	1.867.184,78	**1.877.111,87**
Stanziamento definitivo di cassa	11.476,97	2.119.841,73	**2.131.318,70**
Massa Spendibile	15.907,48	2.240.780,72	**2.256.688,20**
Pagato totale	8.129,62	1.926.116,12	**1.934.245,74**
Residui Finali Totali	6.816,93	241.304,84	**248.121,77**
Economie/Maggiori spese comp	190,71	38.979,18	**39.169,88**
Economie/Maggiori spese res	770,22	34.380,58	**35.150,81**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Missione	008.Soccorso civile		Totale
Programma	2.Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	3.Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	
Impegni Totali/Massa Impegnabile	88,95%	96,69%	**96,65%**
Impegni Comp/Stanz Def Comp	88,66%	96,78%	**96,74%**
Stanz. def. di Cassa/Massa Spendibile	72,15%	94,60%	**94,44%**
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	51,11%	85,96%	**85,71%**
Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp	53,87%	89,94%	**89,73%**
Residui finali/Residui iniziali	42,64%	-31,10%	**-30,11%**
Residui Stanz Tot/ Residui Tot	15,70%	8,79%	**8,98%**
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	21,66%	14,03%	**14,27%**
Velocità Gestione della Spesa *	60,77%	92,93%	**92,76%**
Velocità Smaltimento Residui **	44,66%	64,44%	**64,17%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

** percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza*

*** percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali*

Complessivamente, la missione comporta oneri pari a 1,9 miliardi (2,1 miliardi nel 2009 e circa 2 miliardi nel 2008). Nel corso dell'esercizio gli stanziamenti sono aumentati di 116,6 milioni (407 milioni nel 2009).

Le variazioni di bilancio disposte durante l'esercizio sono state destinate: 36,9 milioni (138 milioni nel 2009) al trattamento economico del personale (il 31,7 per cento dell'importo complessivo delle variazioni), 52,2 milioni (199 milioni nel 2009) ai consumi intermedi (44,8 per cento), 9,9 milioni (58,6 milioni nel 2009) ad investimenti (8,5 per cento), 12,9 milioni (12,7 milioni nel 2009) a trasferimenti (11,1 per cento) ed i restanti 4,8 milioni (9 milioni nel 2009) (4,1 per cento) ad altre categorie.

Il 92,75 per cento delle risorse sono destinate alle spese a favore del personale; solo il 3,10 per cento alle spese correnti ai consumi intermedi ed il 2,80 per cento agli investimenti.

L'Amministrazione ha rappresentato come la riduzione del 10 per cento delle spese destinate ai consumi intermedi nel triennio 2011/2013 colpisca in modo rilevante il funzionamento delle strutture del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Rispetto al 2010, le risorse si ridurrebbero di circa il 25 per cento.

(valori assoluti)

Missione: "soccorso civile"	Dotazione 2010	Bilancio triennio 2011-2013					
		2011	Var.% rispetto al 2010	2012	Var.% rispetto al 2010	2013	Var.% rispetto al 2010
Programma "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico"	219.155.141	165.668.545	- 24,41	166.005.522	- 24,25	166.005.522	- 24,25
Programma "Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile"	6.803.714	4.600.011	- 32,39	4.621.665	- 32,07	4.621.665	- 32,07
Totale missione	**225.958.855**	**170.268.556**	**-24,65**	**170.627.187**	**-24,49**	**170.627.187**	**-24,49**

L'Amministrazione ha comunicato che, tenendo conto del fabbisogno annuo, valutato in circa 421 milioni, le risorse definitive del 2010, pari a circa 226 milioni, e gli stanziamenti iniziali per il 2011, pari a 169 milioni, il bilancio della missione avrebbe un indice negativo di circa il 60 per cento.

Tale situazione di insufficienza di risorse si traduce negativamente sulla possibilità di sostituire i mezzi operativi impiegati nelle attività di soccorso. Inoltre, la necessità di mantenere in efficienza un consistente numero di veicoli ed attrezzature ormai vetuste comporta alti costi di manutenzione.

Alla complessità del quadro finanziario, che si riflette anche sull'edilizia di servizio, si aggiungono le difficoltà ed i tempi lunghi delle procedure di riassegnazione delle somme derivanti dalle convenzioni con le Regioni e con gli enti locali per la lotta agli incendi boschivi. I rimborsi in taluni casi sono ostacolati dai ritardi con i quali le Regioni provvedono al versamento dei fondi e dai vincoli alle riassegnazioni in bilancio.

Nel 2010, le riassegnazioni sono state pari a circa 18 milioni; di questi, 4,8 milioni sono relativi alla regolazione contabile di convenzioni stipulate nel 2010, mentre la restante quota è da riferirsi ad accordi degli anni 2008 e 2009.

Analoghi ritardi si riscontrano nei rimborsi dovuti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco per le spese di soccorso, in particolare, per prestazioni di lavoro straordinario in occasione di eventi di soccorso civile.

L'indice di rinnovo e di potenziamento delle macchine e delle scorte, anche con riferimento alla necessità di reintegrare le scorte delle Colonne mobili regionali, in particolare a seguito degli interventi in Abruzzo per il terremoto e per le diverse emergenze verificatesi nel 2009, risente delle criticità di cui si è detto.

Si è potuto procedere al rinnovo ed al potenziamento delle macchine solo in misura del 20 per cento delle necessità; la quota prevalente delle risorse è stata assorbita dalle spese per il personale.

Analogamente, anche per quanto riguarda la "difesa civile", la mancata riassegnazione da parte del Dipartimento della protezione civile delle somme necessarie a finanziare il piano di reintegro delle scorte e dei costi accessori dei materiali dei Centri di Pronto Intervento (C.A.P.I.), impiegati nel sisma in Abruzzo (circa 23 milioni), non ha consentito la ricostituzione delle scorte di primo soccorso. E' stata disposta solo la riassegnazione di circa 2 milioni.

Ancora nel 2010 è proseguito l'intervento del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nella provincia dell'Aquila. Le ordinanze di protezione civile n. 3857 del 10 marzo 2010 e n.3892 del 13 agosto 2010 hanno autorizzato, fino al 31 dicembre 2010, il Commissario delegato per la ricostruzione a rimborsare al Corpo le spese sostenute per tale attività. Si tratta di circa 21 milioni che devono essere riassegnati.

Né sono state riassegnate dal Presidente della Regione Siciliana le risorse per il rimborso delle spese sostenute per la permanenza, dal 1° ottobre 2009 al 31 marzo 2010, dei presidi

operativi nel territorio della provincia di Messina. Su una richiesta di circa 17,4 milioni, è stato rimborsato un milione, quale acconto per i compensi di lavoro straordinario.

Per quanto riguarda la lotta agli incendi boschivi, gli interventi sono stati 34 mila.

Si ricorda che in materia di previsione, prevenzione e lotta agli incendi boschivi, le competenze sono attribuite alle Regioni, che possono sottoscrivere convenzioni con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco e con il Corpo Forestale dello Stato, per regolamentare il concorso dello Stato nello spegnimento degli incendi.

Si confermano le osservazioni già formulate nella relazione sull'esercizio 2008, in merito alla eccessiva frammentazione delle competenze, che richiederebbero un approfondimento sul modello operativo disciplinato dalla legge n. 353 del 2000, anche al fine di garantire adeguati ed uniformi standard di intervento e di sicurezza degli operatori del soccorso.

6.5. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti

(migliaia di euro)

Programmi	Amministrazioni	Stanziamenti definitivi			Variazione % 2009/2008	Variazione % 2010/2009
		2008	2009	2010		
003 Gestione flussi migratori	Ministero dell'interno	70.124	73.561	72.639	4,90	-1,25
006 * Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	14.057	34.994	36.956	148,94	5,61
Totale programmi 3 e 6		**84.181**	**108.555**	**109.595**	**28,95**	**0,96**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Tenuto conto della eterogeneità delle attività nelle quali si articola la missione, si ritiene opportuno esaminare gli andamenti di bilancio scorporando le risorse assegnate ai programmi relativi al settore dell'immigrazione, che saranno considerati unitariamente, da quelle destinate alla "garanzia dei diritti" ed ai "rapporti con le confessioni religiose".

Per quanto riguarda l'immigrazione, in questa sede si esaminano alcune problematiche relative al flusso irregolare di cittadini extracomunitari. Per quanto riguarda le funzioni connesse ai flussi migratori per motivi di lavoro e le politiche di integrazione sociale delle persone immigrate, si rinvia paragrafo 4.2, relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nel settore dell'immigrazione (programmi 3 e 6), complessivamente sono stati stanziati 109,6 milioni (108,6 milioni nel 2009), con una riduzione dell'1,3 per cento per il Ministero dell'interno rispetto al precedente esercizio.

(migliaia di euro)

Missione	27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti			Totale
Programma	2. Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	3. Gestione flussi migratori	5. Rapporti con le confessioni religiose	
Residui definitivi iniziali	132.832,29	16.972,65	224,36	**150.029,31**
Stanziamento iniziale di competenza	449.752,25	47.715,56	5.372,56	**502.840,37**
Stanziamento definitivo di competenza	559.216,22	72.638,72	5.398,51	**637.253,45**
Massa Impegnabile	596.247,43	79.063,61	5.412,58	**680.723,62**
Impegni Totali	447.381,86	61.755,15	4.361,23	**513.498,24**
Stanziamento definitivo di cassa	602.883,27	82.432,28	5.585,76	**690.901,30**
Massa Spendibile	692.048,51	89.611,37	5.622,87	**787.282,76**
Pagato totale	433.297,17	44.405,14	4.366,11	**482.068,42**
Residui Finali Totali	241.236,17	32.180,23	141,57	**273.557,97**
Economie/Maggiori spese comp.	-3.449,34	11.774,63	1.033,07	**9.358,35**
Economie/Maggiori spese res.	20.964,52	1.251,38	82,12	**22.298,02**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Missione	**27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti**			**Totale**
Programma	**2. Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale**	**3. Gestione flussi migratori**	**5. Rapporti con le confessioni religiose**	
Impegni Totali/Massa Impegnabile	75,03%	78,11%	80,58%	**75,43%**
Impegni Comp./Stanz. Def. Comp.	76,42%	75,95%	80,27%	**76,40%**
Stanz. def. di Cassa/Massa Spendibile	87,12%	91,99%	99,34%	**87,76%**
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	62,61%	49,55%	77,65%	**61,23%**
Pagamenti Comp/Stanz. Def. Comp.	64,83%	45,77%	79,48%	**62,78%**
Residui finali/Residui iniziali	81,61%	89,60%	-36,90%	**82,34%**
Residui Stanz. Tot/ Residui Tot.	53,89%	17,69%	18,96%	**49,62%**
Residui Stanz. Comp./Res. Tot. Comp.	64,97%	20,61%	35,89%	**59,58%**
Velocità Gestione della Spesa*	84,84%	60,26%	99,01%	**82,18%**
Velocità Smaltimento Residui**	53,26%	65,75%	33,64%	**54,64%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

** percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza*

*** percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali*

Con riferimento al programma 3 "gestione flussi migratori" si osserva che gli impegni totali sono stati pari a 61,8 milioni ed i pagamenti totali 44,4 milioni.

Con riguardo al programma 2 "garanzia dei diritti ed interventi per lo sviluppo della coesione sociale", gli stanziamenti sono aumentati del 7,5 per cento rispetto al precedente esercizio; gli impegni sono stati pari a 447,4 milioni ed i pagamenti a 433,3 milioni.

Infine, gli stanziamenti complessivi per il programma 5 "rapporti con le confessioni religiose" ammontano a 5,4 milioni. L'Amministrazione ha assunto impegni, sulla massa impegnabile per 4,4 milioni ed effettuato pagamenti complessivi di pari importo.

Significativo, nell'ambito delle prefetture, è il ruolo dello sportello unico per l'immigrazione, istituito dalla legge n. 189 del 2002[50], per fornire nulla-osta al lavoro subordinato ai cittadini extra-comunitari o neo-comunitari ed ai ricongiungimenti familiari, per le conversioni dei permessi di soggiorno per studio in permessi di lavoro e dei permessi di lavoro stagionale in permessi di lavoro a tempo determinato/indeterminato.

Nel bilancio di previsione 2011, le risorse assegnate al programma "gestione flussi migratori" del Dipartimento per le politiche del personale, dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, sono state ricondotte nel nuovo programma di pertinenza delle

[50] Legge 30 luglio 2002, n. 189.

sedi territoriali ("Attuazione da parte delle prefetture-UTG delle missioni del Ministero dell'interno sul territorio", in attuazione della disposizione di cui all'art. 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009[51]).

Nel 2010 si era andata consolidando la tendenza alla diminuzione degli sbarchi sulle coste italiane, da ricondurre principalmente ad alcuni accordi internazionali con i Paesi del Nord Africa, andamento che è stato travolto dagli eventi di questi ultimi mesi. E' incongruo, pertanto, rapportare i dati del 2010, con 159 sbarchi in cinque Regioni, un numero complessivo di cittadini extracomunitari sbarcati di 4.404 persone (9.573 nel 2009, -54 per cento), con i dati degli ultimi mesi del corrente anno.

Nel triennio 2007/2009, sono giunti in Italia 66.969 cittadini extracomunitari (20.445 nel 2007; 36.951 nel 2008; 9.573 nel 2009). La tavola che segue riepiloga gli sbarchi nel 2010.

Regione	Totale	Uomini	Donne	Minori
Sicilia	1.264	1.025	21	218
Calabria	1.280	942	65	273
Sardegna	318	287	1	30
Puglia	1.511	883	124	504
Lazio	31	21	0	10
Totale complessivo	4.404	3.158	211	1.035

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

Nei centri di identificazione ed espulsione (CIE), la permanenza media è stata di circa 55 giorni; nei centri di accoglienza dei richiedenti asilo (CARA), di 95 giorni; nei centri di primo soccorso ed accoglienza (CPSA) di 18 giorni.

Il flusso di cittadini extracomunitari dal Nord Africa, che sta interessando il Paese in questi ultimi mesi, ha riproposto un'emergenza che nello scorso anno si riteneva superata o quantomeno tenuta sotto controllo. Numerosi sono stati i provvedimenti di urgenza emanati per fronteggiare una situazione che i Centri non erano in grado di gestire. Infatti, la rete dei Centri presenti sul territorio nazionale si è dimostrata assolutamente inadeguata a reggere un arrivo così massiccio di cittadini extracomunitari.

In particolare, con decreto del 12 febbraio 2011 è stato dichiarato, fino al 31 dicembre 2011, lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale; in data 6 aprile è stato stipulato un accordo tra il Governo, le Regioni, l'ANCI e l'UPI, con il quale è stato affidato al sistema della protezione civile il compito di pianificare le attività necessarie alla dislocazione nelle singole Regioni dei cittadini extracomunitari. Successivamente, con ordinanza n. 3933 del 13 aprile 2011, il Capo del Dipartimento della protezione civile è stato nominato Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari a fronteggiare lo stato di emergenza ed è stato istituito un Comitato di coordinamento composto, tra gli altri, da rappresentanti del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Con le risorse allocate al capitolo 2351/2 sono state finanziate le convenzioni stipulate dalle prefetture per la gestione dei centri di trattenimento, di accoglienza e di identificazione per stranieri irregolari. Per i servizi di mediazione linguistica sono state stipulate due convenzioni, rispettivamente per circa 460 e per 133 milioni. Inoltre, con una convenzione con il Corpo Italiano di soccorso dell'Ordine di Malta (CISOM) è stata concordata una collaborazione per operazioni di soccorso in mare a favore di stranieri in precarie condizioni di salute che giungono sulle coste di Lampedusa.

Peraltro, lo stanziamento iniziale di circa 111 milioni, successivamente integrato per complessivi 122,6 milioni, non è risultato sufficiente a coprire le spese per le convenzioni stipulate nel corso dell'anno in esame ed a garantire il corretto funzionamento dei Centri, anche perché è stato necessario ripianare i debiti relativi agli esercizi 2008 e 2009; a tal fine si è fatto ricorso all'istituto del riconoscimento di debito per circa 29 milioni.

[51] L'articolo dispone che ciascun programma sia affidato ad un unico Centro di Responsabilità, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri.

Sul capitolo 7351, per le attività connesse con la costruzione, l'acquisizione, il completamento e l'adattamento di immobili ed infrastrutture destinati ai Centri, sono stati spesi circa 60 milioni[52].

[52] In particolare, l'Amministrazione ha provveduto alla ricostruzione di un padiglione nel Centro di Lampedusa.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.
3. Quadro normativo programmatico: *3.1. Novità introdotte nell'anno; 3.2. Programmazione economico-finanziaria; Note preliminari di bilancio, Direttive generali, Piano della Performance; Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione.*
4. Assetti organizzativi: *4.1 Processo di razionalizzazione organizzativa; 4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009; 4.3. Innovazione tecnologica.*
5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: *5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.; 5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*
6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: *6.1. Sviluppo sostenibile (Programma 5); 6.2. Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia della biodiversità (Programma 7); 6.3. Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche (Programma 12).*

1. Considerazioni di sintesi

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge funzioni e compiti propri dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema, con particolare riguardo anche al tema della difesa del mare, raggiungendo nel 2010 due importanti obiettivi sotto il profilo del quadro normativo programmatico. Infatti, è stata data attuazione alla direttiva 2007/2/CE che ha istituito una infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea. Con d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 32, lo Stato italiano si è ora impegnato a realizzare una infrastruttura nazionale per l'informazione territoriale nell'ambito europeo ai fini dello sviluppo di una politica ambientale comune, con scambi e utilizzazione di dati ambientali da rendere in formato elettronico.

Altrettanto di rilievo è l'adesione data dallo Stato italiano, con legge 11 febbraio 2010, n. 19, alla Convenzione di Londra, sulla responsabilità civile per i danni dovuti a inquinamento dallo sversamento di gasolio utilizzato per il funzionamento e la propulsione delle navi (*Bunker Oil Convenction*). E'stato un obiettivo a lungo inseguito, solo se si considera che la Convenzione di Londra è stata aperta alle adesioni da parte degli Stati il 23 marzo 2001.

Con l'applicazione della Convenzione vi sarà un più ampio coinvolgimento e responsabilizzazione del proprietario della nave (cui sono equiparati il noleggiatore, l'armatore

e il gestore), con lo scopo di ridurre e controllare l'inquinamento delle acque marine ed al fine di ottenere un rapido ed adeguato risarcimento dei danni che ne derivano.

Da rilevarsi che, per entrambi i provvedimenti di legge, non vi devono essere nuovi maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Le priorità politiche, fatte proprie dal Ministro dell'Ambiente, sono quelle già individuate dal Governo nel 2009 e confermate, come si vedrà, anche nel 2010 e riferibili a cinque grandi aree di intervento:

1-Qualità dell'aria, con necessità di ridurre le emissioni inquinanti ricorrendo all'utilizzo sempre più diffuso di energia pulita (dal solare al geotermico, dall'eolico alle biomasse, dai rifiuti all'idroelettrico), con particolare riferimento anche alle città e ai sistemi urbani ove sviluppare una più diffusa mobilità sostenibile e una qualità architettonica e edilizia altrettanto sostenibile.

2-Tutela quali-quantitativa del sistema idrico e ottimizzazione delle risorse idriche nei diversi settori di utilizzo (civile, industriale, irriguo) contrastando ed impedendo il prelievo e la fruizione abusivi di acque direttamente dalle falde idriche.

3-Smaltimento dei rifiuti e risanamento dei siti inquinati, con particolare impegno verso l'incentivazione della raccolta differenziata (anche al fine del recupero di materia e energia) ed il forte contrasto al traffico illegale dei rifiuti e alle ecomafie.

4-Tutela e conservazione della biodiversità al fine di mantenere alta la qualità dell'ambiente in termini di conservazione e gestione delle risorse naturali sulla base degli obiettivi fissati in sede comunitaria per il 2010.

Da sottolineare è l'impegno del Ministero per la tutela dell'eco-sistema marino, ma rimane imprescindibile l'adozione in questo settore di una politica nazionale veramente unitaria e coordinata in termini di difesa del mare. Una politica che sviluppi, secondo un'ottica globale ed integrata, una convinta attenzione verso il bene mare evitando frammentazioni e dispersioni tra varie Amministrazioni dello Stato che comportano inevitabilmente inutili sprechi finanziari.

5-L'informazione, la formazione e l'educazione ambientale permangono infine come strumenti indispensabili e necessari per sviluppare una radicata e profonda sensibilità ambientale, anche grazie alla collaborazione con altre Amministrazioni dello Stato, *in primis* il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) allo scopo di realizzare un forte coinvolgimento del mondo della scuola.

In tutte le cinque aree di intervento si rileva l' impegno al quale è chiamato il Ministero a trovare intese con gli altri soggetti istituzionali interessati (Regioni ed Enti locali) per realizzare una politica ambientale sul territorio quanto più condivisa dalle popolazioni residenti.

Sotto il profilo dell'assetto organizzativo, il Ministero ha completato la sua riorganizzazione, istituendo un Segretariato generale con compiti di coordinamento delle cinque Direzioni generali. E' stato altresì istituito, nel corso del 2010, un nuovo elemento di organizzazione che è l'Ispettorato generale, con il compito di intervenire nelle situazioni a più alto rischio idrogeologico. Vi è stata anche una riduzione consistente di personale, in particolare l'organico del personale non dirigenziale è attualmente di 687 unità, con una riduzione di 83 persone rispetto alla precedente pianta organica. Inoltre il numero dei dirigenti di II fascia è stato ridotto di 5 unità, attestandosi su 45 dirigenti complessivi.

Proprio in relazione alla modifica organizzativa sopra richiamata, si può constatare come la fase di transizione dal precedente assetto organizzativo e funzionale dal SECIN all'Organismo Interno di Valutazione (OIV) non si sia di fatto ancora conclusa. Infatti l'OIV, formalmente costituito solo nel febbraio del 2011, non ha ancora potuto elaborare le informazioni raccolte, peraltro limitate anche a causa della scarsa implementazione dei programmi e della rete informatica del Ministero, tuttora in fase di ammodernamento.

Così come non sono stati ancora ultimati il Piano della performance ed il Piano triennale della trasparenza e della integrità (che pure risulta aver di recente ricevuto il parere favorevole del Comitato nazionale dei Consumatori e degli utenti).

Per quanto riguarda l'informatizzazione dei dati ambientali, va sottolineato che è stato istituito un sistema informatico di controllo sulla tracciabilità dei rifiuti speciali a livello

nazionale e dei rifiuti urbani per la Regione Campania, passando da un sistema cartaceo a soluzioni tecnologiche avanzate, con semplificazione delle procedure ed una conseguente riduzione dei costi sostenuti dalle imprese.

L'esercizio 2010 si caratterizza per una sensibile contrazione degli stanziamenti totali a 1.013,2 milioni, con una diminuzione del 30,94 per cento rispetto agli stanziamenti del 2009 che erano di 1.467 milioni.

Vi è stata dunque una assegnazione di risorse ridotta di oltre 454 milioni, di cui 11 milioni di parte corrente e 443 milioni in conto capitale.

L'andamento degli stanziamenti totali ha fatto registrare negli ultimi anni (2006-2010) una particolare fluttuazione della spesa in conto capitale che, dopo essere salita fino al 2008, raggiungendo oltre 1 miliardo di euro, è poi ridiscesa fino a raggiungere nel 2010 il minimo di 632,3 milioni, addirittura al di sotto del valore assunto nel 2006 e con uno scostamento di oltre il 40 per cento rispetto al 2009.

Non altrettanto è avvenuto per la spesa corrente, che è rimasta pressoché costante dal 2006 al 2010, con uno scostamento del -2,83 per cento rispetto al 2009.

Nel complesso la riduzione degli stanziamenti ha portato nel 2009 ad una diversa composizione delle spese in conto capitale e corrente per cui nel 2010 le spese per redditi da lavoro dipendente o consumi intermedi hanno rappresentato il 20 per cento mentre le spese in conto capitale hanno costituito il 62 per cento degli stanziamenti complessivi.

Per quanto riguarda l'andamento dei residui totali, il Ministero si attesta su un valore di 1.169 milioni (rappresentato per 1.061,6 milioni da spese in conto capitale) di molto inferiore all'anno 2006. Si rileva, comunque, una difficoltà da parte dell'Amministrazione a provvedere ai pagamenti. Infatti, gli indici finanziari pagato residui in conto competenza/residui iniziali e pagamenti totali/massa spendibile sono al di sotto del 50 per cento, mentre le autorizzazioni di cassa rapportate alla massa spendibile sono tuttora al di sopra del 60 per cento nonostante una sensibile diminuzione rispetto al 2008.

Con riguardo ai capitoli di entrata dell'Amministrazione, va rilevato che il Ministero ha formulato previsioni iniziali di cassa solo per tre capitoli su nove, pari a 8 milioni, mentre sono stati incassati 92,6 milioni dei quali 32,6 milioni riguardano i tre capitoli suddetti.

In particolare, dei tre capitoli, il capitolo 2592 "somme da introitare ai fini della riassegnazione in tutto o in parte al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare", articolato in 19 piani gestionali, incide per il 97,1 per cento sugli incassi complessivi del Ministero (89,9 milioni di cui euro 68,8 milioni relativi all'articolo 14 di detto capitolo).

Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) ha provveduto alla riassegnazione di euro 62.934.227 al capitolo 7082 dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente che ha inoltrato formale richiesta per la riassegnazione nell'esercizio 2011 del residuo (euro 5.844.644) introitato nell'ultimo trimestre 2010. Tale somma, impegnata sul capitolo di spesa, è interamente destinata alla copertura degli oneri contrattuali per la realizzazione del SISTRI ed alle connesse attività volte a garantire l'interoperatività dell'impostato sistema successivamente meglio illustrato.

Le priorità politiche individuate in sede di programmazione trovano riscontro essenzialmente nella missione 17, riferita alla ricerca, e nella missione 18, che riguarda lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e del mare.

L'attività svolta nel corso del 2010 dal Ministero, di cui a quest'ultima missione, risulta articolata in 6 programmi, che sono stati rivisti e modificati, anche a seguito della riorganizzazione del Ministero.

Nell'ottica di snellimento e razionalizzazione, i programmi sono stati articolati in modo da correlare a ciascun Centro di Responsabilità (C.d.R.) un solo programma, nella prospettiva di una tendenziale concentrazione di tutte le attività ambientali in capo al solo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Rispetto al 2009 già si è realizzata la corrispondenza dei programmi ad una sola Amministrazione, a differenza che nel passato, quando un singolo programma era riferibile a più Ministeri. Infatti nel 2011 due programmi sono stati interamente affidati, uno al Ministero

dello sviluppo economico (MISE) e l'altro al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) – Corpo Forestale dello Stato, mentre il programma 13 di nuova istituzione (Tutela e conservazione della flora e della fauna, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino) similare al programma 7 ora gestito dal MIPAAF, ma con una più forte connotazione "marina", è gestito solo dal Ministero dell'Ambiente.

L'analisi degli stanziamenti definitivi di competenza dimostra che il Ministero dell'ambiente per la missione 18, riceve assegnazioni per un totale di 880,8 milioni (1.291,2 nel 2009) che rappresenta circa il 73 per cento del totale riferito alla missione 18 nel suo complesso, mentre al MIPAAF (Corpo Forestale dello Stato) sono stati assegnati 261,6 milioni (circa il 22 per cento).

Ciò conferma il ruolo assolutamente prioritario del Ministero dell'ambiente, anche se, rispetto allo scorso anno, le assegnazioni effettuate in suo favore sono diminuite a fronte di un aumento che si registra nei confronti del Corpo Forestale dello Stato.

Analizzando, inoltre, gli ulteriori dati finanziari rispetto all'anno precedente, si rilevano scostamenti significativi sugli impegni effettivi totali (-32,9 per cento pari a -421,2 milioni) e gli stanziamenti definitivi di cassa (-20,2 per cento, pari a -374,9 milioni) mentre i residui totali diminuiscono del 19,6 per cento.

Confrontando gli indicatori finanziari con quelli dell'anno precedente si rileva un peggioramento del rapporto "impegni totali su massa impegnabile (dal 89,42 per cento all'84,5 per cento) mentre i rapporto degli "stanziamenti definitivi di cassa" sulla "massa spendibile" passano dal 66,7 per cento al 60,3 per cento.

Si evidenzia infine che il rapporto tra "pagamenti totali" e "massa spendibile" si mantiene al di sotto del 50 per cento.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero dell'ambiente svolge, ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 300/1999 le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema, con particolare riguardo all'individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, tutela delle biodiversità e della biosicurezza, della flora e della fauna.

Anche la gestione dei rifiuti ed interventi di bonifica dei siti inquinati, tutela delle risorse idriche e relativa gestione, rientra tra i suoi compiti principali così come la promozione di politiche di sviluppo durevoli e sostenibili nazionali e internazionali. Da ricordare, infine, il ruolo del Ministero dell'Ambiente per quanto riguarda la sorveglianza, monitoraggio e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività, con particolare riferimento alla prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, prevenzione e protezione dell'inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico e dei rischi industriali, difesa e assetto del territorio. Con la legge n. 233/06 il Dicastero ha assunto la nuova denominazione di Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, a sottolineare un peculiare obiettivo volto alla difesa del mare e dell'ambiente costiero.

3. Quadro normativo programmatico

3.1. Novità introdotte nell'anno

Come prima anticipato, con la legge 1 febbraio 2010, n. 19 è stata data adesione, da parte italiana, alla Convenzione sulla responsabilità civile per i danni dovuti a inquinamento da combustibile delle navi fatta a Londra il 23 marzo 2001. Dall'attuazione della legge non devono derivare, peraltro, nuovi maggiori oneri a carico dello Stato.

Da ribadire, inoltre, che con d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 32 è stata data attuazione alla direttiva 2007/2/CE che istituisce una infrastruttura per l'informazione territoriale nella Unione europea (INSPIRE). In particolare, con tale decreto, lo Stato italiano si impegna a realizzare una infrastruttura nazionale per l'informazione territoriale e il monitoraggio ambientale che consente di partecipare all'infrastruttura per l'informazione territoriale nella comunità europea per gli

scopi delle politiche ambientali e delle politiche e delle attività che possono avere ripercussioni sull'ambiente.

In sintesi vi devono essere scambio, condivisione, accesso e utilizzazione, in maniera integrata con le realtà regionali locali, dei dati ambientali che devono essere disponibili in formato elettronico. Le autorità pubbliche provvedono all'attuazione delle disposizioni contenute nel Decreto di cui trattasi nell'ambito delle proprie attività istituzionali e utilizzando, a tali fini, le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

In ogni caso, anche questa volta, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, come espressamente richiamato dall'art. 15 di detto decreto.

In tema di attuazione di direttive comunitarie vanno infine segnalati altri decreti legislativi emanati nel corso del 2010, oltre a quelli sopra riportati:

- d.lgs. 23 febbraio 2010, n. 49, di attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e gestione dei rischi di alluvione;
- d.lgs. 13 agosto 2010, n. 55, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa;
- d.lgs. 13 ottobre 2010 n. 190, di attuazione della direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro dell'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino;
- d.lgs. 10 dicembre 2010 n. 219, di attuazione della direttiva 2008/105/CE relativa a standard di qualità ambientale nel settore delle politiche delle acque.

3.2. Programmazione economico-finanziaria; Note preliminari di bilancio, Direttive generali, Piano della Performance; Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione

Le linee programmatiche dell'attività amministrativa, inerenti alle missioni e ai programmi e ai conseguenti obiettivi da perseguire nel corso delle gestione, sono rinvenibili nelle note preliminari che accompagnano lo stato di previsione della spesa del Ministero e nella Direttiva che il Ministro ha emanato all'inizio della gestione stessa, in data 23 aprile 2010.

Tale direttiva pone in particolare evidenza l'importanza delle norme contenute nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, che prevedono una fondamentale riforma imperniata sulla misurazione dell'azione della Pubblica Amministrazione in termini di risultati, di attuazione delle politiche pubbliche di settore, di valutazione del personale e di trasparenza.

In particolare, per quanto riguarda la trasparenza, viene sottolineato come essa abbia lo scopo di favorire "forme diffuse di controllo" e quindi di mettere altre Istituzioni preposte al controllo (principalmente la Corte dei conti e l'Ispettorato della finanza pubblica) nelle migliori condizioni per svolgere il proprio ruolo. Il Ministero dovrà, quindi, dotarsi di un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità da aggiornare annualmente.

In materia di controllo di gestione, si evidenzia come nella fase di effettivo controllo di gestione, nella prospettiva del d.lgs. n. 150 e della piena operatività del nuovo Regolamento di organizzazione, l'architettura di tale controllo dovrà poggiare su unità operative incardinate su ciascuna Direzione generale, in raccordo con l'Ufficio del Segretario generale.

Le priorità politiche individuate dal Governo nel settore ambientale già nel 2009 e confermate per il 2010, e fatte proprie dal Ministro dell'ambiente, sono riferite a cinque grandi aree di intervento:

a) Qualità dell'aria ed energia pulita – Riduzione delle emissioni.

Anche sulla base delle conclusioni del G8 di Siracusa, è necessario porre particolare attenzione sull'interazione tra clima e biodiversità ponendo in essere le seguenti azioni:

- conservazione e valorizzazione delle biodiversità con l'obiettivo di migliorare l'adattamento al clima in aree settoriali prioritarie, come la gestione delle risorse idriche, delle foreste, dell'agricoltura, delle aree costiere e marine;
- riduzione delle emissioni, a seguito di deforestazione e degradazione delle foreste.

Per fare ciò è stato incentivato lo sviluppo dell'efficienza e del risparmio energetico, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi del protocollo di Kyoto per la riduzione delle

emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di tutte le fonti rinnovabili: dal solare, al geotermico, dall'eolico alle biomasse, dai rifiuti all'idroelettrico, favorendo, inoltre, l'utilizzazione delle nuove tecnologie per la cattura e lo stoccaggio della CO_2.

Nell'ambito di questa grande area considerata come priorità politica, la Direttiva ha inteso promuovere il raggiungimento degli standard della qualità dell'aria con particolare riferimento alle città e ai sistemi urbani, privilegiando un approccio integrato alle politiche di sviluppo urbano (trasporti pubblici, mobilità alternativa e logistica, efficienza energetica, qualità architettonica e edilizia sostenibile) anche attraverso la predisposizione di linee guida da proporre ai Comuni e a tutti gli enti interessati al problema. Linee guida che non sono state peraltro elaborate in ragione delle difficoltà di trovare una metodologia comune fra i soggetti istituzionali coinvolti (Ministero e comuni). In sostanza, si è trattato di un'attività complessa articolata in 10 programmi nazionali di mobilità sostenibile per un impegno economico di 613,5 milioni a favore di 169 enti locali (comuni e province).

b) Gestione delle risorse idriche e uso del territorio.

Viene confermato l'impegno a realizzare interventi integrati, volti al raggiungimento di obiettivi di tutela quali - quantitativi del sistema idrico, nonché alla ottimizzazione della risorsa idrica nei diversi settori di utilizzo (civile, industriale, irriguo) e quindi a contrastare ed impedire il prelievo e la fruizione abusivi di acque direttamente dalla falda idrica.

Anche in questo campo si auspica un ruolo sempre più rilevante del Ministero per quanto riguarda le funzioni di indirizzo e coordinamento nell'ottica di una leale cooperazione con gli Enti regionali e si sottolinea la necessità di assicurare un sistema integrato di governo delle risorse, acqua e suolo proprio al fine di definire misure efficaci preventive di mitigazione del rischio idrogeologico, con particolare riguardo alla difesa degli abitati, delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi, all'erosione dei litorali e alla prevenzione dei fenomeni di desertificazione.

c) Rifiuti – bonifiche

Si rileva che permangono significativi ritardi nello sviluppo di una gestione efficace del ciclo diretto al corretto smaltimento dei rifiuti, per cui è necessario, anche sulla scorta dell'esperienza Campania, continuare le azioni già intraprese per la riduzione della quantità e pericolosità dei rifiuti attraverso, tra le altre, le seguenti azioni:

- incentivazione della raccolta differenziata finalizzata al recupero di materia ed energia;
- sostegno alle Regioni per l'approvazione dei piani regionali di gestione locali del ciclo dei rifiuti, in grado di minimizzarne tempi e modalità di trasporto;
- contrasto al traffico illegale dei rifiuti e alle ecomafie.

In tal senso è necessario potenziare gli strumenti di programmazione negoziata, attraverso accordi di programma che vedano coinvolti il Ministero, le Regioni, l'ANCI, il CONAI ed anche privati in grado di promuovere l'ottimizzazione del ciclo dei rifiuti.

Anche per il 2010 l'obiettivo politico (quale era già stato nel 2009) è stato quello di attivare un Piano nazionale di bonifiche per procedere al risanamento dei siti inquinati e alla valorizzazione e riqualificazione delle aree produttive industriali dismesse, con particolare riferimento ai SIN (siti di interesse nazionale), oltre a garantire il completamento degli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree pubbliche[1].

In questo senso, si sottolinea la priorità di dare concreto avvio agli accordi di programma già sottoscritti per la bonifica e il ripristino ambientale dei 57 SIN inquinati.

---

[1] La legge 27 febbraio 2009, n. 13 "conversione in legge con modificazione del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente" ha previsto all'art. 2 che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possa procedere a stipulare una o più transazioni in materia di rimborso di oneri di bonifica e di ripristino e di azioni risarcitorie per il danno ambientale. Il Ministero, avvalendosi di tale facoltà, ha definito con ENI contratti di transazione relativi a 9 siti di interesse nazionale (Priolo, Napoli orientale, Brindisi, Pieve Vergonte, Cengio, Crotone, Mantova, Porto Torres e Gela).

Nel corso del 2010 è stato stipulato un nuovo Accordo di programma per la definizione degli interventi di messa in sicurezza e bonifica delle aree comprese nel sito di interesse nazionale Fiumi Saline e Alento (Abruzzo) ed è proseguita l'attività istruttoria per altri siti.

d) Tutela e conservazione delle biodiversità

Il Ministero ha assunto l'impegno di contrastare la tendenza alla perdita di biodiversità, sulla base degli obiettivi fissati in sede comunitaria per il 2010 e mantenere così alta la qualità dell'ambiente in termini di conservazione e gestione delle risorse naturali.

A tal fine è stato definita un'apposita strategia nazionale sulla biodiversità, approvata dalla Conferenza Stato Regioni il 7 ottobre 2010, anche alla luce dei rilevanti risultati conseguiti nel già ricordato G8 Ambiente di Siracusa e racchiusi nella così detta "Carta di Siracusa": biodiversità e servizi eco-sistemici; biodiversità e cambiamenti climatici, biodiversità, *economics and business*.

Tale strategia nazionale dovrà ora essere attuata.

Assume altresì rilievo anche un'azione ministeriale in materia di OGM, fondata su una equilibrata valutazione, caso per caso, degli eventuali effetti sulla salute umana e sull'ambiente, nonché dell'impatto economico sulle filiere produttive tradizionali e volta a garantire la coesistenza tra le diverse pratiche agricole e la libertà di scelta degli agricoltori e dei consumatori.

Per quanto riguarda la tutela dell'ecosistema marino, ancora una volta da sottolineare la necessità di un forte impegno per la tutela e la salvaguardia delle biodiversità marino-costiera specifiche del Mediterraneo e quindi l'adozione di una politica nazionale effettivamente unitaria e coordinata in termini di difesa e tutela del mare, per affrontare al meglio le relative problematiche secondo un'ottica globale ed integrata.

In tal senso va ricordato il d.lgs. 190/2010 di recepimento della direttiva comunitaria 2008/56/CE. Altrettanto indispensabile rimane l'adozione di misure volte a minimizzare gli impatti prodotti dal massivo trasporto di sostanze inquinanti (idrocarburi) lungo le coste, anche mediante una serie di misure mirate, anche normative, per corresponsabilizzare proprietari e destinatari dei carichi inquinanti nella scelta dei vettori più sicuri sul piano ecologico.

Altro tema rilevante è l'erosione costiera da affrontare in sinergia con le Regioni, così come specifica attenzione deve essere posta alla tutela e valorizzazione delle praterie di Posidonia Oceanica, anche quale strumenti di temperamento naturale dell'erosione degli arenili.

Infine è necessario attivare misure che avviino concrete esperienze di gestione integrata della fascia costiera finalizzata alla salvaguardia dei litorali senza tralasciare i problemi connessi al prelievo di ingenti quantitativi di sabbia dai fondali per ripascimento tampone.

e) Comunicazione ed educazione ambientale

L' informazione, la formazione e l'educazione ambientale, permangono come strumenti necessari e indispensabili per rafforzare conoscenze, competenze e professionalità sui diversi aspetti della sostenibilità ambientale, economica e sociale anche attraverso uno stretto rapporto con le Amministrazioni centrali competenti per materia (MIUR, Ministero del lavoro e politiche sociali, Ministero della salute) e le Regioni.

In tal senso sono da ricordare l'accordo interministeriale stipulato nel luglio 2008 e la Carta di intenti sottoscritta nel luglio 2009 con il MIUR con lo scopo di realizzare un forte coinvolgimento del mondo della scuola ed infine l'adozione delle Linee guida per la promozione dell'insegnamento dell'educazione allo sviluppo sostenibile (9 dicembre 2009).

La promozione di campagne di comunicazione e di sensibilizzazione sul corretto rapporto dei cittadini, ed in particolare dei giovani, con l'ambiente, rimane un obiettivo strategico del Ministero, così come, in questo ambito, rimane fondamentale il contributo del mondo dell'associazionismo ambientale.

Nel corso del 2010 il Ministero, in effetti, ha posto in essere una serie di campagne di informazione e di sensibilizzazione, alcune delle quali meritano di essere ricordate: quali la Giornata della bicicletta – promozione della mobilità sostenibile, la Giornata per l'ambiente 2010 sul tema "Scuola, ambiente e legalità", la Campagna spiaggia libera e la Giornata dell'albero.

Il Ministero sta sviluppando il modello di controllo di gestione introdotto a partire dal 2008 e sta ancora procedendo all'informatizzazione dei processi di controllo affinché tutti i centri di responsabilità vengano dotati di idonei sistemi per monitorare, in corso d'anno, l'andamento delle spese.

Con d.m. n. 23 del 22 febbraio 2011 è stato definito il sistema di misurazione e valutazione. Per quanto riguarda il Piano della *performance*, esso non è stato ancora ultimato, mentre il Piano triennale per la trasparenza e l'integrità è stato inoltrato al Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti che ha reso recentemente il prescritto parere.

L'Organismo indipendente di valutazione è stato formalmente costituito con d.m. registrato il 14 febbraio 2011.

Si tratta di un organo monocratico dotato di personale di supporto costituito da 10 persone di cui un dirigente responsabile della struttura tecnica permanente.

A causa della scarsa implementazione delle strumentazioni e delle reti informatiche tuttora in fase di ammodernamento non può che rilevarsi come le informazioni raccolte dalla OIV, fin dal momento della sua costituzione, siano state di difficile utilizzazione, proprio a causa della limitata elaborazione dei dati.

In conclusione, la fase di transizione dal precedente assetto organizzativo e funzionale del SECIN all'OIV risulta di fatto ancora incompleta.

4. Assetti organizzativi

4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa

Con l'entrata in vigore del Regolamento di riorganizzazione approvato con d.P.R. 3 agosto 2009, n. 140 il Ministero è stato organizzato in cinque Direzioni generali, coordinate dal Segretario generale, che è anche titolare di apposito Centro di Responsabilità.

Nell'ambito del nuovo assetto organizzativo, con due successivi decreti ministeriali (GAB/DEC/2009/135 del 2 dicembre 2009 e GAB/DEC/2010/177 del 21 ottobre 2010) sono state individuate le nuove strutture di livello dirigenziale e le relative competenze, anche in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 8, comma 2 *bis* e 55 del DL n. 194/2009 come convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 2010, n. 25.

Con d.m. 21 ottobre 2010, n. 177, registrato alla Corte dei conti il 14 gennaio 2011, è stata fissata la nuova pianta organica che ha tenuto conto delle prescrizioni contenute nell'art. 74, comma 1 lettera a) e c) del d.P.R. 140/2009 per quanto riguarda la ripartizione del personale non dirigenziale in tre aree (prima, seconda e terza area) e del personale dirigente in I^ e 2^ fascia.

L'attuale consistenza organica è di 687 unità per il personale non dirigenziale, con una consistente riduzione di 83 persone, in attuazione di quanto prescritto dall'art. 2, comma 8 *bis*, della legge 26 febbraio 2010 n. 25 di conversione con modificazioni del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194.

La dotazione organica del personale dirigente di II^ fascia è di 45 dirigenti, con una riduzione di 5 unità, disposta sempre in applicazione delle norme sopra richiamate.

I dirigenti di I^ fascia sono sempre nel complesso 7.

Dirigenti con incarico di:	Dotazione organica attuale d.m. 177/10 rideterminata secondo DL 194/09 convertito con l. 25/10	Presenze di ruolo al 31.12.10	Presenze non di ruolo al 31.12.11
Prima	7*	5	2
Seconda	45	27	6
Totale	**52**	**32**	**8**

* ulteriori 3 unità così ripartite: 1 in posizione di fuori ruolo (ISPRA - Collegio revisori) e 2 con incarico di consulenza, studio e ricerca ex 19 comma 10 del d.lgs. 165/2001

Aree	Dotazione organica attuale d.m. 177/10 rideterminata secondo DL 194/09 convertito con l. 25/10	Presenze di ruolo al 31.12.10	Presenze non di ruolo al 31.12.10 (comandati)	Presenze non di ruolo al 31.12.10 (distaccati)
Prima Area	6	4	0	0
Seconda Area	250	224	13	18
Terza Area	431	343	19	10
Qualifica non specificata	-	-	4	6
Totale	**687**	**571**	**36**	**34**

Fonte: elaborazione su dati forniti dal Ministero

Dalla tavola si evince che il numero di dirigenti presenti (n.40) è inferiore a quanto previsto dalla pianta organica (n.52). Analogamente si nota per quanto riguarda il personale non dirigenziale con una presenza di complessivi 641 unità rispetto alle 687 indicate nella pianta organica.

Da sottolineare infine che, in considerazione della particolare necessità di intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, con DL 30 dicembre 2009 n.195, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, è stato istituito un Ispettorato Generale cui è preposto un dirigente di livello dirigenziale generale. Il medesimo DL ha poi istituito 2 posti di livello dirigenziale generale dello stesso Ministero dell'ambiente, con incarico conferito anche in soprannumero rispetto alle dotazioni organiche.

Per l'individuazione dei posti di organico su cui far gravare il ridimensionamento, il Ministero ha ridotto in modo significativo le unità di personale della prima area che sono passate da 30 a 6, riequilibrando la riduzione numerica prevista per la II^ area (rispettivamente da 271 a 251 e da 469 a 431) .

Il Ministero, in fase di riorganizzazione della struttura, ha rappresentato di non aver potuto seguire interamente, nell'esercizio 2010, quanto disposto dalla legge n. 196/2009, art. 21, comma 2, che dispone l'affidamento di ciascun programma ad un unico Centro di Responsabilità, ai fini di salvaguardare in taluni casi il principio di chiarezza del bilancio dello Stato. Nell'esercizio 2011 l'obiettivo è stato completamente raggiunto.

4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009

Il Ministero, nel corso del biennio 2009/2010, ha subito una profonda modifica della sua organizzazione e con due successivi decreti ministeriali sono stati individuati prima gli uffici di livello dirigenziale non generale e poi è stato ridotto l'organico di tali uffici e del personale dirigenziale come meglio specificato nel precedente para 4.1.

Soltanto nel febbraio del corrente anno è stato istituito l'Organismo indipendente di valutazione. Come rappresentato dall'Amministrazione, a causa della scarsa implementazione dei programmi e delle reti informatiche ancora in fase di ammodernamento, le informazioni raccolte dall'OIV ai fini del controllo sono state di difficile utilizzazione, proprio per la limitata elaborazione dei dati.

In sostanza, la fase di transizione dal precedente assetto organizzativo e funzionale del SECIN all'OIV risulta essere tuttora incompleto. Come non risultano ancora ultimati il Piano delle Performance e il Piano triennale della trasparenza e dell'integrità (che peraltro ha avuto il parere favorevole del Comitato nazionale dei consumatori e degli utenti), mentre è stato recentemente adottato con d.m. n. 23 del 22 febbraio 2011 il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale.

In particolare sono stati definiti per l'analisi della *performance* individuale, tre distinti manuali operativi per la valutazione sia dei titolari dei C.d.R. sia dei dirigenti di II^ classe nonché del personale non dirigenziale.

Detti manuali, nella loro versione tecnica, sono attualmente sul sito della CIVIT.

4.3. Innovazione tecnologica

Nell'esercizio 2010 il Ministero ha orientato la propria azione nel campo della innovazione informatica in 5 aree ben delimitate:

- Protocollo unico informatico
- Studio e progettazione dell'informatizzazione dei processi di gestione del personale
- Installazione di postazioni VOIP
- Sistemi informativi gestionali per il controllo di gestione e contabilità economica
- Sviluppo della infrastruttura tecnologica

Per il protocollo unico informatico è stato soltanto predisposto un piano di fabbisogni propedeutici alla sottoscrizione dei contratti esecutivi del contratto quadro n. 2/2010 Digit PA e DEDAGROUP S.p.A., ma non è stato ancora definito il piano di interventi da parte del fornitore assegnato al Ministero. Cosi come non si è concluso il processo di informatizzazione di gestione del personale che, anche a causa del prolungarsi delle procedure di riorganizzazione del Ministero stesso, è stato rinviato al 2011.

Invece, sono stati installati a titolo sperimentale 30 apparati VOIP presso gli uffici ministeriali, con l'intendimento di riprogrammare nel corrente anno una più ampia estensione del nuovo servizio.

Per quanto riguarda i sistemi informativi gestionali per il controllo di gestione e contabilità economica, DigitPA ha, come è noto, messo a disposizione della Pubblica Amministrazione il sistema CO.RI.GE attraverso la stipula del contratto quadro n. 4/2008 con il RTI Telecom Italia – Value TIM.

In data 30 dicembre 2010 il Ministero dell'ambiente ha stipulato un apposito atto esecutivo del contratto quadro per la creazione della piattaforma informatica atta ad ospitare i dati per il controllo di gestione. Tale piattaforma informatica serve per implementare:

a. Le funzioni di estrazione dei dati di sistema di contabilità finanziaria SI.CO.GE
b. Le funzioni necessarie per classificare le registrazioni di contabilità finanziaria secondo principi di contabilità economica - patrimoniale
c. L'interfaccia per integrare nel sistema di controllo di gestione le registrazioni di natura economico – patrimoniale con i dati di processo e di struttura propri di ogni C.d.R.

Infine, fra le più significative attività realizzate nell'anno 2010 nel campo dello sviluppo della struttura tecnologica, va sottolineata l'attivazione del contratto quadro stipulato dal CNIPA per l'affidamento dei servizi di conduzione sistemi e l'ammodernamento del parco *hardware* mediante l'approvvigionamento di alcune apparecchiature informatiche.

Ma va soprattutto evidenziato che è stato finalmente istituito un sistema informatico di controllo sulla tracciabilità dei rifiuti speciali, come disposto dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. Infatti il Ministero dell'ambiente ha istituito, con proprio decreto del 17 dicembre 2009, il SISTRI e cioè un sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti attraverso l'informatizzazione dell'intera filiera dei rifiuti speciali a livello nazionale e dei rifiuti urbani per la regione Campania.

Si passa cioè da un sistema totalmente cartaceo a soluzioni tecnologiche avanzate, in grado, da un lato, di semplificare le procedure e gli adempimenti con una riduzione dei costi sostenuti dalle imprese e, dall'altro, di gestire in modo innovativo e più efficiente, ed in tempo reale, il processo complesso che comprende tutta la filiera dei rifiuti, con garanzia di maggiore conoscenza e trasparenza.

L'iniziativa, quindi, si colloca nell'ambito di una politica sia dello Stato che delle Regioni che punta ad una semplificazione normativa e ad una maggiore efficienza della pubblica amministrazione, senza dimenticare che l'istituzione del SISTRI si iscrive anche nell'ambito della lotta all'illegalità in questo delicato settore dei rifiuti speciali.

Al decreto del 17 dicembre 2009 hanno fatto seguito ulteriori 4 decreti tra dicembre 2009 e dicembre 2010 al fine di disciplinare questo innovativo sistema di controllo che risulta unico in Europa[2].

Il SISTRI viene alimentato, eccezion fatta per la somma iniziale pari a 5 milioni messa a disposizione della legge finanziaria del 2007, dai contributi posti a carico dagli utenti della filiera dei rifiuti da cui, alla data del 31 dicembre 2010, sono stati introitati 68,8 milioni.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

Tavola 1

(migliaia di euro)

Centro di Responsabilità	1.Gabinetto e uffici di diretta collaborazion e all'opera del ministro	2.Direzione generale per la protezione della natura e del mare	4.Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia	5.Direzione generale per le valutazioni ambientali	7.Direzione generale degli affari generali e del personale	8. Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	9.Segretariato generale	Totali
Residui definitivi iniziali	4.934,51	101.620,95	645.128,47	234.923,75	17.284,50	603.505,15	35.441,56	**1.642.838,88**
Stanziamento iniziale di competenza	10.728,41	130.854,49	97.973,51	70.843,19	137.985,39	245.401,23	43.978,87	**737.765,11**
Stanziamento definitivo di competenza	12.022,88	144.589,12	111.576,41	80.507,71	132.884,43	486.242,08	45.337,13	**1.013.159,76**
Massa Impegnabile	12.055,27	149.308,27	127.948,57	92.495,59	135.883,75	586.589,01	47.768,85	**1.152.049,31**
Impegni Totali (RGS)	10.354,99	142.263,00	126.068,98	90.779,22	114.255,61	477.883,19	9.614,61	**971.219,61**
Stanziamento definitivo di cassa	14.258,98	226.442,73	478.830,19	147.696,64	150.301,24	606.805,37	43.266,59	**1.667.601,74**
Massa Spendibile	16.957,39	246.210,06	756.704,88	315.431,46	150.168,93	1.089.747,23	80.778,70	**2.655.998,64**
Pagato totale (RGS)	9.985,05	142.798,62	389.067,59	31.934,38	121.831,24	471.317,86	25.598,11	**1.192.532,84**
Residui Finali Totali	3.636,42	76.889,52	358.643,82	206.191,07	10.162,78	594.965,10	53.774,23	**1.304.262,93**
Economie/Maggiori spese competenza	1.782,95	3.508,86	1.625,62	1.865,93	16.932,19	2.882,03	1.241,89	**29.839,48**
Economie/Maggiori spese residui	1.552,97	23.013,06	7.367,85	75.440,09	1.242,72	20.582,24	164,47	**23.013,06**

[2] L'avvio del sistema è stato recentemente rinviato con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 26 maggio 2011 al fine di consentire ai soggetti obbligati di far fronte alle rispettive differenti esigenze di adeguamento operativo necessarie a garantire la piena funzionalità del sistema stesso. Con tale decreto, inoltre, si è prevista una rimodulazione progressiva dell'entrata in vigore con uno scaglionamento dei termini (1° settembre, 1° ottobre, 2 novembre, 1°dicembre 2011 e 2 gennaio 2012), a seconda delle dimensioni e tipologia dei soggetti obbligati.

Centro di Responsabilità	1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazion e all'opera del ministro	2.Direzione generale per la protezione della natura e del mare	4. Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia	5.Direzione generale per le valutazioni ambientali	7. Direzione generale degli affari generali e del personale	8. Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	9. Segretariato generale	Totali
Impegni Totali/Massa Impegnabile	85,90%	95,28%	98,53%	98,14%	84,08%	81,47%	20,13%	84,30%
Impegni Comp./Stanz. Def. Comp.	84,70%	97,40%	98,14%	97,58%	85,34%	77,64%	15,84%	82,63%
Stanz. def. Cassa/Massa Spendibile	84,09%	91,97%	63,28%	46,82%	100,09%	55,68%	53,56%	62,79%
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	58,88%	58,00%	51,42%	10,12%	81,13%	43,25%	31,69%	44,90%
Pagamenti Comp./Stanz. Def. Comp.	66,67%	63,20%	60,06%	12,50%	80,93%	31,38%	10,40%	43,56%
Residui finali/Residui iniziali	-26,31%	-24,34%	-44,41%	-12,23%	-41,20%	-1,42%	51,73%	-20,61%
Residui Stanz. Tot./ Residui Tot.	0,00%	0,18%	0,12%	0,04%	32,19%	17,79%	68,64%	11,25%
Residui Stanz. Comp./Residui Tot. Comp.	0,00%	0,28%	1,04%	0,12%	28,37%	32,00%	93,74%	26,91%
Velocità Gestione della Spesa*	78,71%	64,89%	61,20%	12,81%	94,83%	40,42%	65,66%	52,72%
Velocità Smaltimento Residui**	39,92%	50,59%	49,92%	9,31%	82,65%	52,81%	58,92%	45,72%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

**percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza*

***percentuale del pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali*

L'esercizio 2010 si caratterizza per una sensibile contrazione degli stanziamenti totali, pari a 1.013,2 milioni, rispetto a quelli contabilizzati in sede di bilancio 2009 (1.467 milioni). Complessivamente, infatti, si registra una diminuzione del 30,94 per cento che si traduce, in termini assoluti, in un'assegnazione di risorse ridotta di oltre 454 milioni, riduzione cui concorrono 11 milioni di parte corrente e 443 milioni circa in conto capitale.

(migliaia di euro)

Titolo di Spesa	Categoria di Spesa	Stanziamento definitivo di competenza						
		2006	2007	2008	2009	2010	Sc. 2010-2009	Sc. %
Titolo I - spese correnti	Redditi da lavoro dipendente	63.264	60.701	63.157	65.094	61.938	-3.156	-4,85
	Consumi intermedi	188.033	201.610	204.236	143.109	143.313	204	0,14
	Altre spese correnti	157.743	156.674	177.500	183.758	175.613	-8.144	-4,43
	Totale Titolo I	**409.040**	**418.985**	**444.893**	**391.961**	**380.864**	**-11.097**	**-2,83**
Titolo II - spese in c/ capitale	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	123.293	122.577	640.755	246.481	151.088	-95.393	-38,70
	Altre spese in conto capitale	667.023	1.055.993	1.014.844	828.537	481.208	-347.330	-41,92
	Totale Titolo II	**790.317**	**1.178.570**	**1.655.599**	**1.075.018**	**632.295**	**-442.723**	**-41,18**
Totale		**1.199.357**	**1.597.555**	**2.100.492**	**1.466.979**	**1.013.160**	**-453.820**	**-30,94**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Un'analisi più particolareggiata pone in evidenza che, in ordine alla spesa corrente, la diminuzione degli stanziamenti nell'anno 2010 ha riguardato esclusivamente le altre spese

correnti e i redditi di lavoro dipendente, essendo aumentate lievemente le spese per consumi intermedi.

La tavola seguente mostra la percentuali di impegni totali rispetto agli stanziamenti definitivi nel triennio 2008-2010.

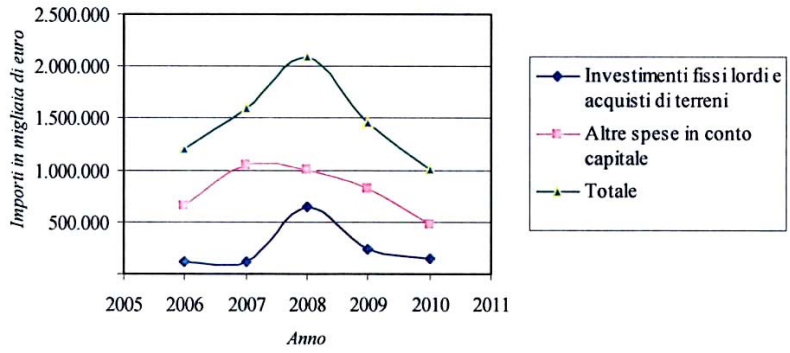
(in percentuale)

Titolo	2008	2009	2010
Titolo I - spese correnti	86,65	91,35	92,18
Titolo II - in conto capitale	99,58	99,96	98,08

Il grafico 1 mostra che l'andamento degli stanziamenti totali (che nel 2008 ha registrato un valore massimo) negli ultimi anni ha seguito, in particolare, le fluttuazioni della spesa in conto capitale (in particolare degli investimenti fissi) che nel 2010 è pari a 632,3 milioni, al di sotto del valore assunto nell'anno 2006.

Grafico 1

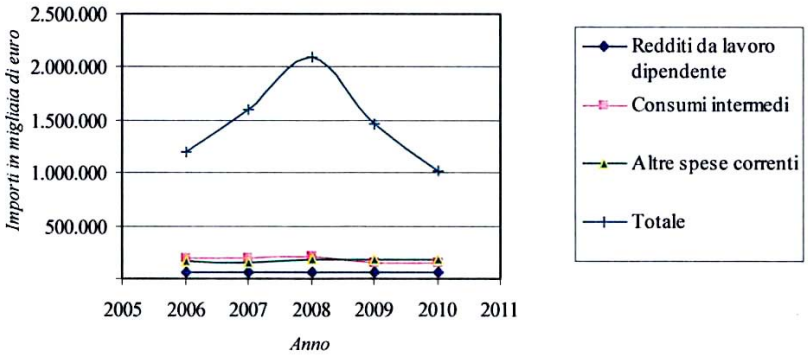
Andamento degli stanziamenti



Il grafico 2 mostra l'andamento delle spese correnti, poco influente sul *trend* delle spese totali.

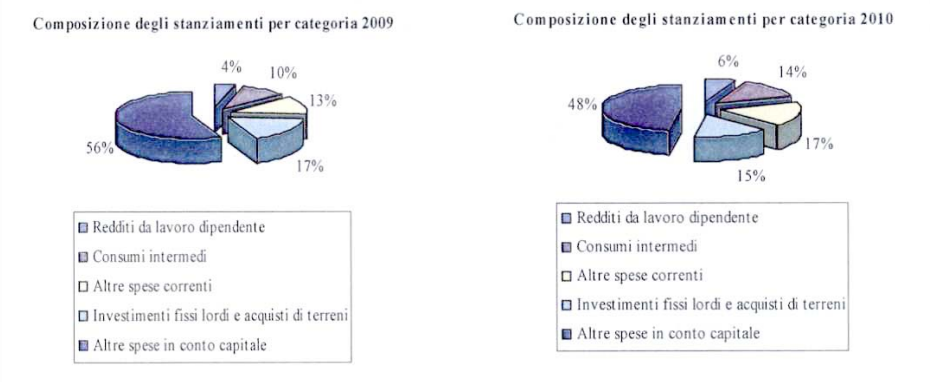
Grafico 2

Andamento degli stanziamenti



I due grafici seguenti danno conto della composizione degli stanziamenti di parte corrente relativamente al biennio 2009-2010. La riduzione degli stanziamenti ha portato rispetto al 2009 ad una diversa composizione delle spese correnti e in conto capitale; nel 2010 le spese per redditi di lavoro dipendente e consumi intermedi rappresentano il 20 per cento, mentre le spese in conto capitale costituiscono il 63 per cento degli stanziamenti complessivi.

Si nota, altresì, che diminuiscono, rispetto al 2009, dal 56 al 48 per cento le altre spese in conto capitale che riguardano per il 97,7 per cento investimenti ed per il 2,3 per cento gli oneri comuni. Diminuiscono altresì dal 17 al 15 per cento gli investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni. Aumenta invece l'incidenza della spesa per consumi intermedi dal 10 al 14 per cento, per altre spese correnti dal 13 al 17 per cento e per redditi di lavoro dipendente dal 4 al 6 per cento.

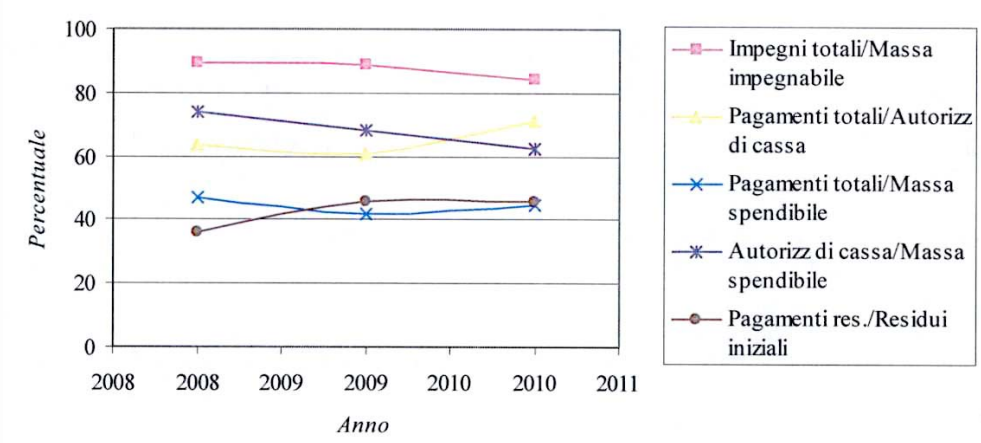


La tavola 1 evidenzia che le risorse assegnate sono distribuite tra 7 Centri di Responsabilità (C.d.R.); tra questi quello che assorbe la quota più consistente (48 per cento) è il C.d.R. 8 "Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche". Il rapporto tra impegni di competenza su stanziamenti definitivi di competenza è generalmente elevato per tutti i C.d.R, anche se per alcuni si registrano percentuali di impegno basse con riferimento a specifiche missioni, come ad esempio il C.d.R. 9 "Segretariato generale", che ha impegnato il 16 per cento degli stanziamenti relativi alla missione 18, e il C.d.R. 7 "Direzione generale degli affari generali e del personale" che non ha assunto impegni sulla missione 33.

Particolarmente ridotta la quota del pagato in conto residui rispetto ai residui iniziali da parte del C.d.R. 5 "Direzione generale per le valutazioni ambientali". Sono da segnalare i C.d.R. 2 "Direzione generale per la protezione della natura e del mare", 4 "Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia", 5 e 8 che presentano residui iniziali abbastanza consistenti. Molto ridotta la quota dei pagamenti sulla massa spendibile da parte del C.d.R. 5, pari al 10,12 per cento. Si rileva, che il C.d.R. 7 presenta stanziamenti definitivi di cassa superiori alla massa spendibile con riferimento alla missione 32, programma 3. Ciò a seguito del decreto del MEF n. 106940 del 23/12/2010 che ha disposto per il capitolo 3872 (fondo da ripartire per progetti ed iniziative di educazione ambientale) la variazione in diminuzione del solo stanziamento di competenza, pari a 4,5 milioni, a favore di altri capitoli (1617, 3071, 3462, 3501) lasciando inalterato per l'importo equivalente lo stanziamento di cassa.

In generale si rileva una difficoltà da parte dell'Amministrazione a provvedere ai pagamenti; infatti gli indici finanziari "Pagato residui in conto competenza/Residui iniziali" e "Pagato totale/Massa spendibile" sono al di sotto del 50 per cento, mentre è stato impegnato l'84,3 per cento della massa impegnabile.

Indici finanziari



5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

Con riferimento all'entrata, va rilevato che il Ministero ha formulato previsioni iniziali di cassa solo per tre capitoli (2594, 2595, 3420) su nove, pari a 8 milioni, mentre sono stati incassati 92,6 milioni, dei quali il 32,6 per cento, rispetto alle previsioni, riguarda i tre capitoli suddetti.

In ordine alle motivazioni delle mancate previsioni, l'Amministrazione ha dichiarato di non intervenire con proprie proposte nella formazione dello stato di previsione delle entrate. I dati relativi alle entrate previste sono ritenuti congrui dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di serie storiche di quantificazione degli introiti realizzati relativamente alle singole voci.

Il capitolo 2592 "somme da introitare ai fini della riassegnazione in tutto o in parte, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio", articolato in 19 piani gestionali, incide per il 97,1 per cento sugli incassi complessivi (89,9 milioni, di cui 68,8 relativi all'articolo 14).

Le riassegnazioni relative all'articolo 1 "somme derivanti dai diritti di utilizzazione delle dichiarazioni di partecipazione al sistema di Ecogestione e di Audit ambientale" in passato erano disciplinate dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70, che prevedeva che le somme derivanti dai suddetti diritti fossero versate all'entrata del bilancio dello Stato sul capitolo in esame e riassegnate al capitolo dello stato di previsione del Ministero. Con d.m. 12/06/1998 n. 236, che ha modificato il regolamento di istituzione e funzionamento del Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit, è stato individuato un diverso capitolo sul quale effettuare i versamenti, il 2594 – articolo 1. L'UCB ha precisato che i versamenti affluiti nell'anno, per euro 74.228, sono stati effettuati erroneamente sul capitolo 2592 - articolo 1 e riguardano somme derivanti dai diritti di concessione d'uso del marchio CEE di qualità ecologica, risarcimento di danno ambientale, contributi SISTRI.

Ai sensi del d.lgs. 8 luglio 2003, n. 224, art 33, le somme per l'effettuazione di verifiche, ispezioni e controlli (articolo 12) sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione ad apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero per il finanziamento delle descritte attività. Nel corso dell'anno sono affluiti su detto articolo euro 3.147. E' stata richiesta e accolta la riassegnazione di euro 3.095, ma l'UCB ha precisato che non è stato possibile richiedere il riaccredito dei restanti euro 51,65.

Con riferimento agli articoli 5, 7, 8 e 9 del capitolo in esame, la legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007) disponeva che, a decorrere dall'anno 2008, in correlazione a

versamenti di somme all'entrata del bilancio dello Stato autorizzate da provvedimenti legislativi[3], non si dà luogo alle iscrizioni di stanziamenti negli stati di previsione dei Ministeri.

Il problema dell'iscrizione a bilancio in corso d'anno delle somme introitate è stato superato, indicando in bilancio, all'inizio di ogni esercizio finanziario, un limite massimo complessivo di spesa autorizzabile, coincidente con la dotazione del capitolo 3822 "Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato". Peraltro, poiché il comma 617 dell'articolo 2 della legge 244/2007, stabilisce che "l'utilizzazione dei fondi è effettuata dal Ministro competente di concerto con il MEF in considerazione dell'andamento delle entrate versate", possono essere ripartiti e utilizzati nell'anno, a carico del cap. 3822, un massimo di risorse pari alla dotazione del capitolo medesimo, e solo se e quando saranno affluiti sui capitoli/articoli entrate almeno pari agli importi da attribuire.

Le entrate relative all'articolo 5, riguardanti proventi derivanti dai diritti speciali di prelievo per il commercio e la detenzione di esemplari di fauna e flora minacciati di estinzione, da destinare a favore del Segretariato CITES, risultano pari ad euro 780.573, dei quali euro 571.798, sono stati riassegnati al pertinente capitolo di spesa.

Per l'articolo 7, relativo ai versamenti dei committenti di opere di competenza statale da utilizzare esclusivamente per le spese attinenti la valutazione ambientale, le entrate affluite nell'anno sono di euro 9.764.011 dei quali sono stati riassegnati al pertinente capitolo di spesa euro 4.437.828. Tale somma, aggiunta allo stanziamento iniziale per il 2010 di euro 2.609.274 del capitolo 2701 – p.g. 28, derivante dalla legge di bilancio e al netto dei tagli operati nel corso del medesimo esercizio finanziario, ha determinato una dotazione finale non superiore al limite di spesa per organismi e organi collegiali operanti nel Ministero stabilito con decreto del 25 ottobre 2010[4], ammontante per la Commissione Via/Vas ad euro 7.000.000. Relativamente agli introiti affluiti nell'ultimo bimestre del 2010, per euro 774.717, nel 2011 verrà formulata la richiesta di riassegnazione in occasione della prima richiesta di riparto del capitolo 3822.

Le entrate relative all'articolo 8 "contributo dovuto da parte del Consorzio Nazionale Imballaggi per la costituzione e il funzionamento dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti e della segreteria tecnica", risultano pari ad euro 222.970, ma poiché né l'Osservatorio né la Segreteria tecnica sono attualmente in funzione, non vi è stata alcuna riassegnazione in conto spese.

Sull'articolo 9 "somme derivanti dal risarcimento del danno ambientale in materia di tutela delle risorse idriche" confluiscono anche i risarcimenti in materia di bonifiche e di ripristini ambientali, in quanto l'articolo è stato istituito dal Ministero anteriormente all'attivazione delle competenze in tali materie. Le entrate risultano pari ad euro 10.226.157 per le quali il Ministero, ha inoltrato al MEF richieste per far affluire al fondo di cui all'art. 3071, euro 11.540.038. L'UCB ha precisato che è stata indirizzata alla Presidenza del Consiglio e al MEF una proposta di ripartizione della predetta somma tra i vari Siti di interesse nazionale (SIN) di bonifica correlati ai versamenti in questione ma non è pervenuto ancora alcun riscontro.

Le entrate affluite nell'anno relative all'articolo 14 del capitolo 2592 risultano pari ad euro 68.778.871[5]. Il MEF ha provveduto alla riassegnazione di euro 62.934.227 al capitolo 7082 dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente che ha inoltrato formale richiesta per la riassegnazione nell'esercizio 2011 del residuo (euro 5.844.644) introitato nell'ultimo bimestre 2010. Tale somma, impegnata sul pertinente capitolo di spesa, è interamente destinata alla copertura degli oneri contrattuali per la realizzazione del SISTRI ed alle connesse attività volte a garantire l'interoperatività del sistema.

---

[3] DL 12 gennaio 1993, n. 2 (convertito, con modificazioni, dalla legge 13 marzo 1993, n. 59, articolo 9, comma 2); decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22; legge 30 aprile 1999, n. 136; legge 23 dicembre 2000, n. 388.

[4] In applicazione dell'art. 61 del DL n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008.

[5] Le riassegnazioni sono disciplinate dall'art. 14 bis della legge n. 3 agosto 2009, n. 102, che detta disposizioni per l'attuazione del "Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti speciali" nonché, per la sola Regione Campania, anche dei rifiuti solidi urbani.

La legge 9 dicembre 1998, n. 426, innovando la normativa precedente, ha disposto che il 70 per cento delle somme derivanti dall'applicazione delle sanzioni per il superamento dei valori limite di emissione e di immissione acustiche, è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato ad apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente ed essere devoluto ai comuni per il finanziamento dei piani di risanamento. La richiesta del Ministro dell'ambiente al MEF circa l'istituzione di un nuovo capitolo di bilancio da allocarsi nel C.d.R. 5 non è stata accolta.

L'UCB ha precisato che non è stato possibile chiedere la riassegnazione delle risorse affluite nel 2010 relative all'articolo 19 del suindicato capitolo di entrata, ammontanti ad euro 26.490,93. Pertanto la richiesta sarà formulata nell'esercizio 2011, trattandosi di importi introitati nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente.

L'ammontare dell'articolo 1 del capitolo 2595, riguardante le entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero, risulta pari ad euro 1.796.969[6]. Per le tariffe delle attività istruttorie e dei controlli è stata richiesta ed ottenuta rispettivamente la riassegnazione di euro 296.380 e di euro 162.483. Nell'esercizio 2011 si provvederà alla richiesta della riassegnazione in conto spesa delle tariffe delle attività istruttorie affluite nell'ultimo bimestre del 2010, sul capitolo di entrata. L'utilizzazione dell'ammontare previsto per le tariffe dei controlli non sarà possibile, non essendo pervenuta in tempo utile la notifica della riassegnazione per l'assunzione del relativo impegno di spesa entro il 31 dicembre 2010.

Di seguito si riportano i capitoli di entrata per i quali sono state effettuate riassegnazioni per euro 5.761.461 nei relativi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero, suddivise in due tavole che riportano rispettivamente i dati relativi ai DMT con i quali vengono riassegnate, per la spesa 2010, entrate verificatesi negli ultimi due mesi del 2009 e nei primi 10 mesi del 2010.

(in valori assoluti)

Entrata ultimi due mesi del 2009							Spesa			
DMT MEF	Ege	Cat	Tit	Cap.	Art	Importo	Ege	Cap. Ambiente	Art	Importo
97624	2009	VII	2	2595		4.660	2010	1390	1	35.634
4430	2009	XI	2	3499		627.365	2010	2211	9	627.365
15497	2009	VII	2	2595		3.987	2010	1650	1	1.308
21050	2009	VII	2	2368		4.500.000	2010	3872	1	4.500.000
35723	2009	VII	2	2595		29.918	2010	1390	1	29.918
29356	2009	VII	2	2592	12	1.549	2010	1619	1	1.549
Totale						**5.167.479**				**5.195.774**

Entrata primi 10 mesi del 2010						Spesa						
Num prov	Ege	Tit	Art	Cap	Importo	Cat	Mis	Prg	Mac	Cap Amb	Art	Importo
085005	2010	II	1	2595	13.322	02	018	007	002	1650	01	6.706
085082	2010	II	1	2595	193.992	02	018	003	001	2701	26	303.863
091991	2010	II	12	2592	1.549	02	018	007	002	1619	01	1.549
097624	2010	II	1	2595	30.974	02	018	007	001	1390	01	35.635
097626	2010	II	1	2595	141.000	02	018	003	001	2701	26	141.000
108332	2010	II	1	2595	14.000	02	018	003	001	2701	26	14.000
90200	2010	II	14	2595	62.934	02	018	10	3	7082	2	62.934
Totale					**457.771**	**Totale**						**565.687**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[6] Le riassegnazioni avvengono in base al d.m. 24 aprile 2008, "Decreto Tariffe IPPC", recante "modalità, anche contabili, e tariffe da applicare in relazione alle istruttorie e ai controlli previsti dal d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59".

Tra i capitoli indicati nelle tavole si prendono in esame il 2592 ed il 2595.

Il capitolo di entrata 2592 p.g. 12 relativo a somme da introitare ai fini della riassegnazione, in tutto o in parte, al Ministero dell'ambiente, è intestato alla Direzione generale per le valutazioni ambientali, ed è identificato con una UPB 2.1.2.2 codificata come riassegnabile. Le previsioni di entrata iniziale, in termini di competenza, sono pari a zero; si raggiunge la previsione definitiva di 72,04 milioni a seguito di variazioni con DMT per tale importo. La suddetta previsione di entrata è stata disattesa da un valore dell'accertato pari a 89,62 milioni, del riscosso e del versato pari a 89,88 milioni.

Tale capitolo di entrata è stato riassegnato alla Direzione generale per la protezione della natura e del mare sul capitolo di spesa 1619 "Ratifica ed esecuzione di accordi ed organismi internazionali, nonché contributo al finanziamento dell'unione internazionale per la conservazione della natura" rispettivamente per ultimi due mesi del 2009 e nei primi 10 mesi del 2010 per 1.549 euro. Dall'andamento del capitolo di entrata è possibile una prima considerazione positiva sull'attività svolta in relazione ai servizi di competenza della Direzione generale, di cui al capitolo di entrata stesso.

Il capitolo 2595, relativo ad entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, intestato alla Direzione generale per le valutazioni ambientali, è identificato con una UPB 2.1.2.3 codificata come non riassegnabile.

A fronte di previsioni di entrata iniziale, in termini di competenza, pari a 7 milioni si registra una previsione definitiva di 7,4 milioni a seguito di variazioni con DMT per tale importo. La suddetta previsione di entrata è stata disattesa da un valore dell'accertato pari a 1,9 milioni, del riscosso e del versato pari a 1,7 milioni.

Per tale capitolo di entrata con riferimento al p.g. 1 sono stati riassegnati sui capitoli di spesa seguenti, 466 milioni pari all'87,6 per cento delle rassegnazioni totali di quel capitolo: cap. 1390 relativo a somme versate per l'istruttoria relativa al rilascio della licenza e all'espletamento dei controlli finalizzati alla protezione della fauna selvatica e alla salvaguardia della stessa, di cui al decreto legislativo 21 marzo 2005, n. 73; cap. 1650 relativo a somme recuperate a seguito di interventi a tutela dell'ambiente marino conseguenti a danni provocati da terzi, entrambi di competenza della Direzione generale per la protezione della natura e del mare; cap. 2701 relativo a spese per acquisto di beni e servizi, della Direzione generale per le valutazioni ambientali. Dall'andamento del capitolo di entrata è possibile una prima considerazione positiva sull'attività svolta in relazione ai servizi di competenza della Direzione generale, di cui al capitolo di entrata stesso.

Per quanto concerne la spesa, le misure di stabilizzazione della finanza pubblica contenute nel DL 78, convertito dalla legge 102 del 2009, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, non hanno avuto alcun impatto sul consuntivo 2010, in quanto le riduzioni relative alle spese di consulenze, rappresentanza e autovetture, decorrono dall'esercizio 2011.

In osservanza di quanto disposto nelle circolari della Ragioneria Generale dello Stato n. 21 del 5 giugno 2009 sui criteri di formazione del bilancio 2010 e n. 19 del 22 aprile 2010 relativa all'assestamento 2010, il Ministero ha provveduto a compensare interamente le maggiori richieste su determinati capitoli, evitando compensazioni di capitoli di parte corrente con i capitoli in conto capitale e compensazioni con spese c.d. "non rimodulabili".

A seguito della riduzione delle risorse finanziarie disponibili ed all'aumento degli obiettivi, il Ministero ha dovuto individuare programmi prioritari per conseguire il raggiungimento di risultati soddisfacenti. Non essendo possibile, nel breve periodo, eliminare programmi, razionalizzare e riconvertire strutture di livello dirigenziale generale, il Ministero ha operato tagli su gran parte dei programmi.

La legge n. 196 del 2009 (art. 23, comma 3) prevede la possibilità di offrire in compensazione anche risorse provenienti da "fattori legislativi", purché rientranti nell'ambito delle c.d. "rimodulabili".

La Missione 18 - "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" - ha fatto registrare proposte di alcune modeste variazioni al suo interno, con la distinzione tra parte corrente e in conto capitale e con effetti neutrali in termini di saldi della finanza pubblica.

L'Amministrazione, nel fare ricorso alla flessibilità in occasione del provvedimento cd. "mille proroghe", ha formulato una proposta compensativa per far fronte a tutte le obbligazioni che aveva, di fatto, assunto, evitando in tal modo la creazione di situazioni debitorie.

Con riferimento ai capitoli fondo si segnalano, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero, i capitoli: 1335 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge", che offre la possibilità di adeguare stanziamenti per fattori legislativi in sofferenza; 3821 "Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali" e 3861 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze di spese per consumi intermedi".

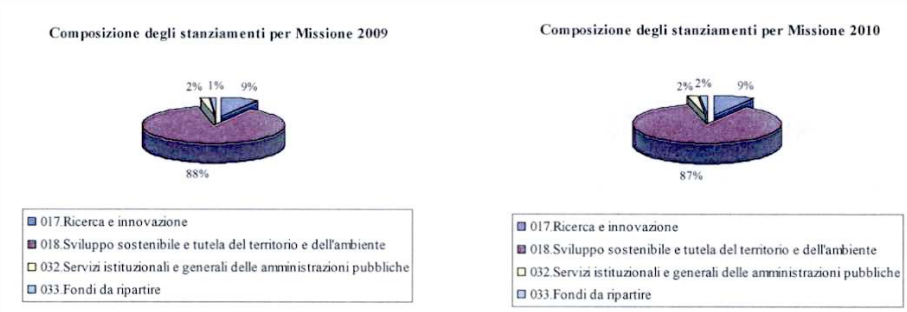
Per quel che concerne il già citato Fondo di cui al capitolo 3822 si rappresenta che lo stanziamento iscritto in bilancio non costituisce titolo idoneo alla ripartizione se, contestualmente, non vengono dimostrate le entrate dai capitoli/articoli che alimentano detto Fondo. Lo stanziamento, pertanto, costituisce solo il tetto massimo riassegnabile. Ciò premesso nel 2010 il Fondo, è stato ripartito, per euro 5.134.718 a favore dei pertinenti capitoli di spesa del dicastero in argomento (derivanti da n. 6 atti di richiesta assentiti dal MEF, per complessivi 5.199.730, ma per euro 65.012 non c'è stato il successivo Decreto di variazione del Ministro).

Per quanto concerne le eccedenze di spesa, si rileva che esse generalmente riguardano i capitoli delle retribuzioni fisse al personale e dei relativi oneri riflessi. La sola eccedenza riscontrata concerne il capitolo 3429 "oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti" per un importo di circa 162 mila euro.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

Le priorità politiche individuate in sede di programmazione per le politiche ambientali, trovano riscontro nella missione 17, riferita alla Ricerca, cui è dedicata una apposita analisi in altra parte della presente relazione, e nella missione 18, che riguarda lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e del mare.

Al Ministero dell'Ambiente sono assegnate oltre alle suddette missioni anche quelle trasversali 32 che riguarda servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche e la 33 "Fondi da ripartire". I grafici seguenti mostrano l'entità degli stanziamenti al Ministero per ciascuna di tali missioni.



L'attività svolta, nel corso del 2010, dal Ministero con riferimento alla missione 18, risulta articolata secondo lo schema della tavola che segue che si compone di n. 6 programmi. A seguito della riorganizzazione del Ministero, i programmi n.1 e 9 del 2009 sono stati soppressi e

le relative attività sono confluite nel programma 12 di nuova istituzione insieme ad alcune attività del programma 8. Parallelamente alla modifica dei programmi si è proceduto alla revisione delle attività relative. Nel programma 7 nel 2010 sono confluite attività di ricerca in materia di beni ambientali e di conservazione dell'ambiente, prima relative al programma 3 della missione 17. Il programma 11 relativo a coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale è di nuova istituzione e comprende le attività che nello scorso esercizio appartenevano al programma 5.

MISSIONE 18 – SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE - 2009

Codice programmi	Programmi
01	Conservazione dell'assetto idrogeologico
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento
05	Sviluppo sostenibile (gestito anche dal MEF)
07	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità (gestito anche dal MIPAAF)
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale
09	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque,bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche
10	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica (gestito dal MISE)

MISSIONE 18 – SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE - 2010

Codice programmi	Programmi
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento
05	Sviluppo sostenibile (gestito anche dal MEF)
07	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità (gestito anche dal MIPAAF)
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale
10	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica (gestito dal MISE)
11 *	Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale
12 *	Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche

* Programma di nuova istituzione

MISSIONE 18 – SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE - 2011

Codice programmi	Programmi
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento
05	Sviluppo sostenibile
07	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità (gestito dal MIPAAF)
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale
10	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica (gestito dal MISE)
11	Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale
12	Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche
13 *	Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino

* Programma di nuova istituzione similare al programma 7 gestito dal MIPAAF.

Anche per il 2011, in un'ottica di snellimento e di razionalizzazione, continua a caratterizzarsi un'articolazione dei programmi in modo da correlare a ciascun Centro di Responsabilità un solo programma, nella prospettiva di una tendenziale concentrazione di tutte le attività in capo al Ministero dell'ambiente.

Rispetto al 2009 si realizza la corrispondenza dei programmi ad una sola amministrazione, così i programmi 5 e 7 sono stati affidati interamente, rispettivamente, al MEF e al MIPAAF, mentre il programma 13 di nuova istituzione, similare al programma 7, viene gestito dal MATTM.

La tavola che segue mostra una maggiore correlazione tra C.d.R. e programmi rispetto allo scorso esercizio evidenziando l'apporto delle diverse strutture del MATTM che concorrono alla realizzazione dei programmi.

Programma 2009		Centro di Responsabilità	
01	Conservazione dell'assetto idrogeologico	06	Direzione generale per la difesa del suolo
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	01	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione
		05	Direzione generale per la salvaguardia ambientale
05	Sviluppo sostenibile	04	Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo
09 (ex 06)	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonfiche, tutela e gestione delle risorse idriche	03	Direzione generale per la qualità della vita
07	Tutela e conservazione della fauna e dell flora e salvaguardia della biodiversità	02	Direzione Generale per la protezione della natura
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	03	Direzione generale per la qualità della vita
		05	Direzione generale per la salvaguardia ambientale
		06	Direzione generale per la difesa del suolo
		07	Direzione geenrale per i servizi interni del Ministero
Programma 2010		**Centro di Responsabilità**	
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	05	Direzione generale per le valutazioni ambientali
05	Sviluppo sostenibile	04	Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia
07	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	02	Direzione generale per la protezione della natura e del mare
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	07	Direzione generale degli affari generali e del personale
11	Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale	09	Segretariato generale
12	Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche	08	Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati RGS.

I programmi della missione 18 assegnati al MATTM sono attuati con il contributo di sei Centri di responsabilità. I programmi che assorbono maggiori risorse e che fanno registrare notevoli variazioni rispetto allo scorso anno sono: il 7 "Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità" (16,4 per cento, 22,68 per cento nel 2009) attuato dalla Direzione generale per la protezione della natura e del mare (12,1 per cento) e 5 "Sviluppo sostenibile" (16,4 per cento, 28,34 per cento nel 2009) dalla Direzione generale per lo sviluppo sostenibile il clima e l'energia (9 per cento). A questi si aggiunge il programma 12 "Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche" con il 55,2 per cento) delle risorse (33 per cento nel 2009), attuato dalla Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche (40,4 per cento).

(migliaia di euro)

Missione	18.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente						
Programma	3. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	5. Sviluppo sostenibile	7.Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	8.Vigilanza prevenz. e repressione in ambito ambientale	11.Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale	12.Tutela e conservaz. del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche	Totale
Residui definitivi iniziali	234.923,8	594.872,4	101.620,9	3.896,3	35.441,6	603.505,1	**1.574.260,1**
Stanziamento iniziale di competenza	70.843,2	95.225,1	130.854,5	13.746,7	43.978,9	245.401,2	**600.049,6**
Stanziamento definitivo di competenza	80.507,7	108.527,1	144.589,1	15.565,9	45.337,1	486.242,1	**880.769,1**
Massa Impegnabile	92.495,6	124.899,3	149.308,3	15.565,9	47.768,9	586.589,0	**1.016.626,9**
Impegni Totali	90.779,2	123.323,5	142.263,0	15.525,6	9.614,6	477.883,2	**859.389,1**
Stanziamento definitivo di cassa	147.696,6	437.717,8	226.442,7	17.777,1	43.266,6	606.805,4	**1.479.706,2**
Massa Spendibile	315.431,5	703.399,5	246.210,1	19.462,2	80.778,7	1.089.747,2	**2.455.029,2**
Pagato totale (RGS)	31.934,4	366.449,1	142.798,6	17.474,8	25.598,1	471.317,9	**1.055.572,9**
Residui Finali Totali	206.191,1	328.377,6	76.889,5	1.749,0	53.774,2	594.965,1	**1.261.946,5**
Economie/Maggiori spese competenza	261,57	1.865,93	1.364,05	3.508,86	40,34	0,00	**1.241,89**
Economie/Maggiori spese residui	265,70	75.440,09	7.208,73	23.013,06	198,12	0,00	**164,47**

Missione	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente						
Programma	3. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	5. Sviluppo sostenibile	7.Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	8.Vigilanza prevenz. e repressione in ambito ambientale	11.Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale	12.Tutela e conservaz. del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche	Totale
Impegni Totali/Massa Impegnabile	98,14%	98,74%	95,28%	99,74%	20,13%	81,47%	**84,53%**
Impegni Comp/Stanz Def Comp	97,58%	98,39%	97,40%	99,74%	15,84%	77,64%	**82,47%**
Stanziamenti definitivi di cassa/Massa Spendibile	46,82%	62,23%	91,97%	91,34%	53,56%	55,68%	**60,27%**
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	10,12%	52,10%	58,00%	89,79%	31,69%	43,25%	**43,00%**
Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp	12,50%	59,64%	63,20%	90,92%	10,40%	31,38%	**38,34%**
Variazione dei Residui finali/Residui iniziali	-12,23%	-44,80%	-24,34%	-55,11%	51,73%	-1,42%	**-19,84%**
Residui Stanz Tot/ Residui Tot	0,04%	0,12%	0,18%	0,00%	68,64%	17,79%	**11,36%**
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	0,12%	0,91%	0,28%	0,00%	93,74%	32,00%	**26,94%**
Velocità Gestione della Spesa *	12,81%	60,61%	64,89%	91,16%	65,66%	40,42%	**46,48%**
Velocità Smaltimento Residui **	9,31%	50,72%	50,59%	85,27%	58,92%	52,81%	**45,60%**

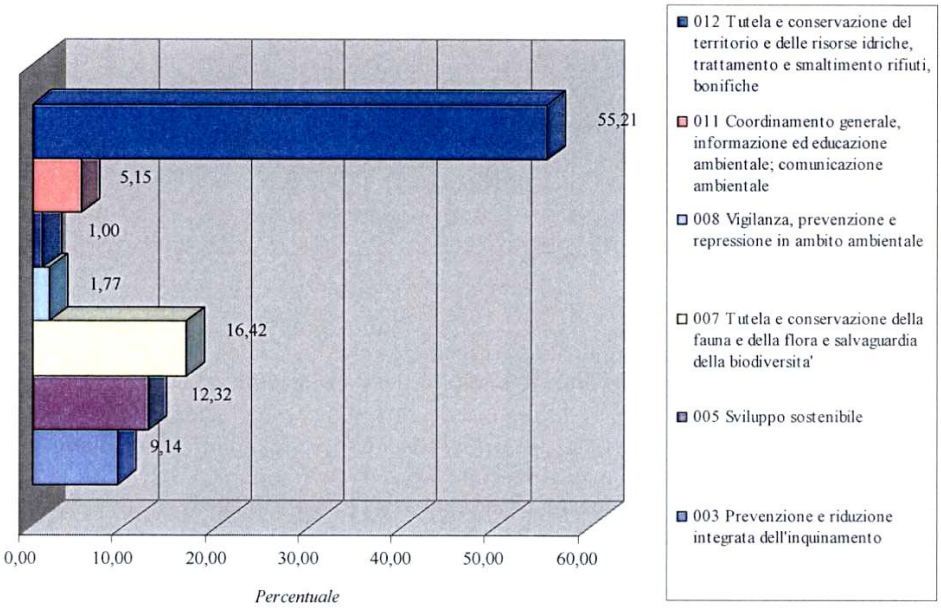
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

**percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza*

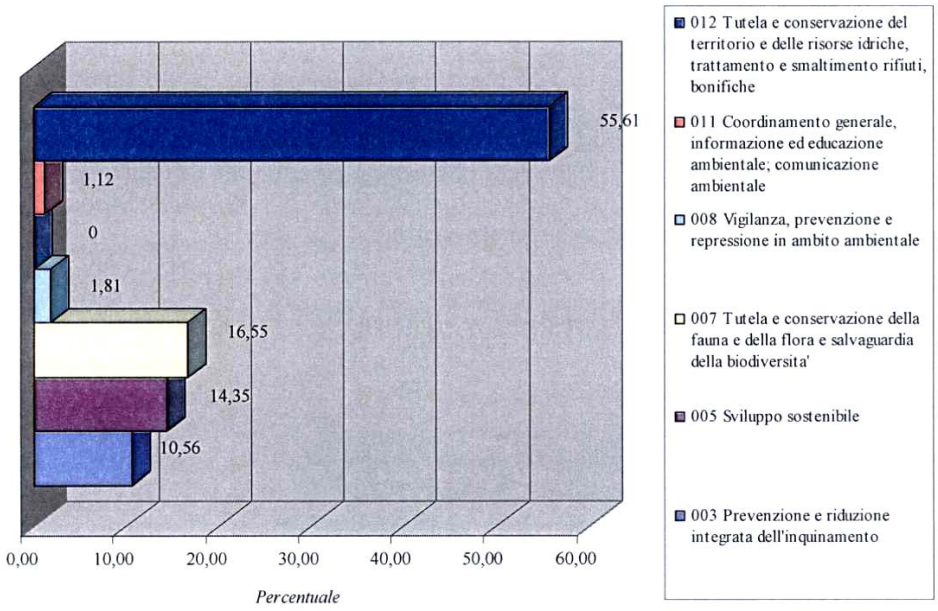
***percentuale del pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali*

L'analisi degli stanziamenti definitivi di competenza dimostra che il MATTM riceve assegnazioni per un totale di 880,8 milioni (1.291,2 nel 2009) che rappresentano circa il 73 per cento del totale riferito alla missione 18; rispetto agli altri, il Ministero che riceve assegnazioni maggiori è quello delle politiche agricole e forestali, in particolare il Corpo Forestale dello Stato, con 261,6 milioni (circa il 21,74 per cento), mentre concorrono in misura marginale i restanti Ministeri. Ciò conferma il ruolo prioritario del Ministero dell'ambiente, anche se, rispetto allo scorso anno, le assegnazioni effettuate a favore di quest'ultimo sono diminuite a fronte di un aumento che si registra nei confronti del Corpo Forestale dello Stato. I dati riferiti ai diversi programmi sono esposti nella tavola seguente.

Missione 18: composizione degli stanziamenti per Programma



Missione 18: composizione degli impegni per Programma



Dalla tavola e dai grafici di cui sopra, emerge che l'andamento degli impegni per ciascun programma rispecchia sostanzialmente quello degli stanziamenti, ad eccezione del programma 11 "Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale" per il quale a fronte di stanziamenti pari a 45,3 milioni l'Amministrazione ha impegnato 9,6 milioni, su una massa impegnabile di 47,8 milioni.

Rispetto al 2009, gli stanziamenti complessivi per il Ministero relativi alla missione 18 che, come già detto, ammontano a 880,8 milioni, registrano una contrazione del 31,8 per cento (-410,5 milioni). Nell'anno 2010 è diminuita la quota destinata agli oneri comuni di conto capitale (-79,2 per cento) mentre è aumentata quella relativa alle spese di funzionamento (2,9 per cento); la parte riservata alle spese di investimento è diminuita di 39,9 punti percentuali.

(migliaia di euro)

Macroaggregato	Stanziamento definitivo di competenza 2010	Incidenza % su totale	Stanziamento definitivo di competenza 2009	Incidenza % su totale	Scostamento 2010/2009
Funzionamento	85.115	9,7	82.708	6,4	2,9
Interventi	193.983	22,0	197.692	15,3	-1,9
Investimenti	598.671	68,0	996.307	77,2	-39,9
Oneri comuni di parte corrente	0	0,0	135	0,0	-100,0
Oneri comuni di conto capitale	3.000	0,3	14.400	1,1	-79,2
Totale	**880.769**	**100,00**	**1.291.242**	**100,0**	**-31,8**

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Analizzando gli ulteriori dati finanziari rispetto all'anno precedente, si rilevano scostamenti significativi sugli impegni effettivi totali -32,9 per cento (-421,2 milioni) e gli stanziamenti definitivi di cassa -20,2 (-374,9 milioni); i residui totali diminuiscono del 19,6 per cento.

Gli indicatori finanziari confrontati con l'anno precedente mostrano un peggioramento

del rapporto degli impegni totali su massa impegnabile, che passa dall'89,42 per cento al 84,5 per cento, mentre i rapporti degli stanziamenti definitivi di cassa sulla massa spendibile passano da 66,7 a 60,3 per cento. Si evidenzia che il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile si mantiene al di sotto del 50 per cento.

6.1. Sviluppo sostenibile (Programma 5)

Gli stanziamenti assegnati al programma, che costituiscono il 12,3 per cento delle somme assegnate al Ministero per l'intera missione, hanno subito un decremento del 65,7 per cento rispetto al 2009, relativo in particolare per l'82,4 per cento agli investimenti e per il 36,9 per cento al funzionamento. Contrariamente allo scorso esercizio, il 52,6 per cento degli stanziamenti è finalizzato a spese di intervento (16,3 per cento nel 2009), mentre il 40,7 per cento interessa le spese per investimenti (79,4 per cento nel 2009).

Gli impegni totali sulla massa impegnabile sono pari al 98,7 per cento. Gli stanziamenti definitivi di cassa e i pagamenti costituiscono rispettivamente il 62,2 e il 52,1 per cento della massa spendibile. Si segnala una buona velocità di gestione della spesa pari al 60,6 per cento.

Si registra una velocità di smaltimento dei residui pari al 50,7 per cento.

6.2. Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia della biodiversità (Programma 7)

Il 16,42 per cento degli stanziamenti assegnati al Ministero riguarda il programma in esame. Analogamente allo scorso esercizio, la maggior parte degli stanziamenti (82,1 per cento) è finalizzata a spese di intervento (74,3 per cento nel 2009), mentre il 10,7 per cento interessa le spese per investimenti (17,1 per cento nel 2009).

Tali stanziamenti hanno subito un decremento del 13,7 per cento rispetto al 2009, relativo in particolare per l'46,5 per cento agli investimenti.

Gli impegni totali sulla massa impegnabile sono pari al 95,3 per cento. Gli stanziamenti definitivi di cassa e i pagamenti costituiscono rispettivamente il 92 e il 58 per cento della massa spendibile. Si segnala una buona velocità di gestione della spesa pari al 64,9 per cento ed una velocità di smaltimento dei residui pari al 50,5 per cento.

6.3. Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche (programma 12)

Il programma, di nuova istituzione, presenta stanziamenti per 486,2 milioni, che costituiscono più del 50 per cento dell'intera missione intestata al Ministero. Tali somme sono relative a spese per investimenti per quasi la totalità (90,3 per cento).

Gli impegni totali sulla massa impegnabile sono pari al 81,4 per cento. Gli stanziamenti definitivi di cassa e i pagamenti costituiscono rispettivamente il 55,6 e il 43,2 per cento della massa spendibile. Quest'ultima percentuale riguarda le spese per interventi (49,1 per cento) e per investimenti (41,3 per cento). Si segnala una bassa velocità di gestione della spesa pari al 40,4 per cento che interessa in particolare le spese per investimenti (35,2 per cento). I capitoli coinvolti sono in particolare il 7510 (fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio e smaltimento); 7701 (spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche) e 8531 (interventi per la tutela del rischio idrogeologico), 8551 (spese relative alla costruzione, sistemazione, riparazione e manutenzione di opere idrauliche, ad interventi di sistemazione del suolo, nonché all'apprestamento dei materiali ed alle necessità più urgenti in caso di pubbliche calamità) e 8582 (spese per gli interventi in caso di pubbliche calamità) per i quali non risultano pagamenti. La velocità di smaltimento dei residui è pari al 52,8 per cento.

Nell'esaminare i tre programmi prescelti della missione 18 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e del mare) che rappresentano, peraltro, circa l'84 per cento dell'intero stanziamento assegnato al Ministero, si può notare come nell'esercizio 2010 rispetto al esercizio 2009, vi sia stato un marcato spostamento di risorse in particolare dal programma 5 (Sviluppo

sostenibile) – 65,7 per cento e in parte dal programma 7 (Tutela e conservazione della fauna, della flora e salvaguardia della biodiversità) – 13,7 per cento, a favore del programma 12 di nuova istituzione (Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche) che è interamente affidato al C.d.R. 8 (Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche).

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.
3. Quadro normativo e programmatico: *3.1. Programmazione economico-finanziaria e novità normative, Note preliminari al bilancio, Direttive generali, Piano della performance; Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione.*
4. Assetti organizzativi: *4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa; 4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150 del 2009; 4.3. Innovazione tecnologica.*
5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: *5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.; 5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*
6 Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: *6.1. Missione 13 "Diritto alla mobilità":* 6.1.1. Programma 1 "Gestione della sicurezza e della mobilità stradale"; 6.1.2. Programma 2 "Logistica e intermodalità nel trasporto"; 6.1.3. Programma 6 "Sviluppo della mobilità locale"; *6.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"*: 6.2.1. Programma 3 "Opere strategiche"; 6.2.2. Programma 4 "Sistemi ferroviari"; 6.2.3. Programma 11 "I sistemi stradali, autostradali e intermodali"; *6.3. Missione 19 "Casa e assetto urbanistico":* 6.3.1. Programma 2 "Politiche abitative"; *6.4. Missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza" Programma 7 "Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste"; 6.5. Missione 17 "Ricerca e innovazione" Programma 6 "Ricerca nel settore dei trasporti".*

1. Considerazioni di sintesi

La politica infrastrutturale dell'Italia, ed in particolare quella svolta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), si inserisce nella politica infrastrutturale programmata dall'Unione europea. Una conferma formale di tale impostazione si ritrova nel più recente documento programmatico interno, il 9°Allegato Infrastrutture del Documento di economia e finanza, che pone come quadro di riferimento l'"Agenda Europa 2020" dell'Unione europea.

In questo documento si afferma che il Programma infrastrutture strategiche (che si inserisce nel Programma nazionale di riforma) tiene conto innanzitutto delle decisioni prese in sede comunitaria sull'evoluzione delle Reti transeuropee (RTE o, secondo l'acronimo inglese, TEN), ma si ricollega anche al Piano per il Sud e al Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), nonché alla legge n. 42 del 2009 (artt. 16 e 22).

Sono state effettuate ricorrenti programmazioni e certamente sono stati compiuti sforzi per realizzare in particolare il Programma di infrastrutture strategiche; è stato creato l'apposito Fondo infrastrutture, ma si ha talvolta l'impressione di un continuo mutamento di destinazione, con spostamenti di risorse "a valere sul Fondo infrastrutture" verso altri impieghi e di una riduzione di stanziamenti per interventi ritenuti strategici, che in parte risultano "declassati".

Anche l'ultima relazione del Governatore della Banca d'Italia rileva che "a partire dalla legge obiettivo 2001 si sono registrati progressi nell'attività di programmazione delle opere", ma aggiunge che "tempi e costi di realizzazione sono tuttavia elevati nel confronto internazionale, così come gli scostamenti dei preventivi"[1].

Va dato atto che il MIT ha subito, nel 2010, una forte riduzione degli stanziamenti (13,5 per cento in meno rispetto al 2009) e questo ha determinato una rilevante riduzione degli investimenti del Dipartimento Infrastrutture, che è il C.d.R. responsabile del programma 14.3 "Opere strategiche". Ci si può chiedere se questa riduzione non sia dovuta anche al ritardo nella realizzazione del Programma, il cui valore complessivo (aggiornato ad aprile 2011), come si dirà in seguito, è di 237 miliardi (130 per il cd. "perimetro CIPE), con una disponibilità di finanziamenti di 93,7 miliardi ed un fabbisogno di 143,8 miliardi.

E' vero, peraltro, che la riduzione degli stanziamenti si inserisce nel contesto generale di flessione accentuata nel 2010 della spesa statale in conto capitale (-16,6 per cento)[2] che riguarda in particolare i contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale; gli investimenti in opere pubbliche hanno, infatti, registrato una diminuzione dall'11,78 per cento nel 2009 al 7,97 per cento nel 2010.

Come si vedrà in dettaglio nell'esame del programma 3 "Opere strategiche", non si può non rilevare, pur con un loro ampliamento ed un leggero miglioramento nello stato di avanzamento dei lavori, una lentezza nell'attuazione del programma, sol che si consideri che delle 470 opere (429 nel 2009) previste nei vari settori, risultano completate meno del 10 per cento. Un altro fattore negativo, rilevato dalla Corte in altra sede[3], è costituito dalla perdita delle risorse comunitarie non utilizzate, a causa dei ritardi nel ciclo della programmazione e progettazione.

Nell'andamento del Programma, come si evince dalle tavole allegate a questa Relazione non sempre sembrano rispettati gli obiettivi e le priorità enunciati nei documenti programmatici dello stesso Governo (accentuazione del trasporto su ferro e, in tale ottica, importanza da dare all'*ecobonus*, maggiore impegno al Sud, edilizia, settore idrico).

Quanto alle fonti di finanziamento, quelle di natura pubblica (statali, comunitarie e degli Enti locali), ammontano a circa il 60 per cento; la restante parte proviene dai privati, ma, in verità, non vi sono indicazioni precise in proposito, anzi il Governo afferma, nei suoi documenti programmatici, che la quota di finanziamento privato dovrà, in prospettiva, essere prevalente.

Se si considera la rimodulazione delle risorse, con le delibere del CIPE nn. 83 del 2009; 103 del 2009 e 121 del 2009 (in attuazione di varie disposizioni normative), assegnate dal Comitato al Fondo infrastrutture, con le delibere nn. 51 del 2009 e 52 del 2009, questa, lasciando invariato il totale delle risorse da ripartire (7.121 milioni, di cui l'85 per cento destinato al Mezzogiorno), ha apportato modifiche alcune delle quali suscitano qualche perplessità, perché contrastano con gli impegni programmatici dello stesso Governo. Ciò vale in particolare per il completamento dell'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria, i cui finanziamenti sono stati ridotti di circa il 42 per cento; è auspicabile che questa tormentata opera possa essere terminata entro un congruo termine considerando che l'8° Allegato infrastrutture prevede l'apertura al traffico di 240 km. entro il 2013, ma permane un ragionevole dubbio sul rispetto di questo cronoprogramma.

---

[1] La relazione del Governatore osserva, che su questa situazione, influiscono, tra l'altro, "oltre ai diffusi fenomeni di illegalità, l'incertezza del quadro finanziario, le carenze nei processi di valutazione e selezione delle opere".

[2] V. *Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica, Corte dei conti,* maggio 2011, p. 115.

3 V. Delibera n. 18/2010/G e Relazione allegata: *Gestione dell'intervento infrastrutturale strategico "Quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza lotti, 1, 2, 3 e 4".*

Analoghe forti riduzioni hanno subìto l'adeguamento della Ferrovia meridionale (37,1 per cento), la strada statale 106 Jonica (49 per cento), la metropolitana di Napoli - Linea 6 (23,3 per cento), gli schemi idrici del Mezzogiorno (40 per cento), opere minori e interventi finalizzati al supporto dei servizi di trasporto (45,4 per cento). Va rilevato, peraltro, che nella rimodulazione compare un nuovo stanziamento di 900 milioni per "interventi destinati ai risanamenti ambientali e alla messa in sicurezza nel Mezzogiorno".

D'altra parte, come è stato evidenziato in uno studio della Banca d'Italia[4], "i dati di spesa (...) sembrano escludere che il ritardo infrastrutturale dell'Italia sia imputabile a risorse finanziarie inferiori a quelle di altri Paesi europei", anche se negli ultimi anni indubbiamente la crisi economica ha influito negativamente anche sull'ammontare delle risorse per infrastrutture.

Le cause, quindi, vanno ricercate anche in altre direzioni e cioè nel processo di programmazione[5], che, nelle sue varie fasi, vede l'intervento di diversi livelli di governo, talvolta con sovrapposizioni di ruoli, e nella disciplina sull'affidamento dei contratti di appalto dei lavori pubblici[6] (oggetto negli ultimi quindici anni di numerose riforme), la quale, pur tendendo a migliorare e rendere più trasparenti le procedure, costituisce un complesso normativo non sempre di facile applicazione. E' auspicabile che le disposizioni introdotte dal DL n. 70 del 13 maggio 2011 possano consentire, nel rigoroso rispetto della trasparenza e della concorrenza, "un'accelerazione delle procedure", "una rapida cantierizzazione degli interventi" e una riduzione del contenzioso (v. art. 4). D'altra parte, modifiche alla legislazione interna si rendono necessarie anche per dare attuazione a norme comunitarie. In proposito va ricordato il recente "Libro verde" della Commissione europea sulla "modernizzazione della politica della UE in materia di appalti pubblici" (COM (2011) 15), che tende, tra l'altro, a migliorare gli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici, a modernizzare le procedure e a favorire alcune forme di collaborazione tra Amministrazioni pubbliche.

Il Ministero nel 2010 ha completato la sua organizzazione con la fissazione (in riduzione) della nuova dotazione organica del personale, con l'istituzione del Nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici del Ministero e, soprattutto, dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), ed ha preso varie iniziative in attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009; tra queste vanno ricordate: l'avvio del ciclo della *performance*, la fissazione di *standard* di qualità ed il programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Dall'analisi finanziaria emergono le stesse criticità riscontrate negli anni precedenti dovute, in larga misura, alla natura pluriennale degli interventi (soprattutto per alcuni programmi, in particolare il 14.3 "Opere strategiche"): relativamente bassa velocità della spesa e soprattutto dello smaltimento dei residui, anche se con alcune eccezioni; presenza di elevati residui e in alcuni casi di economie.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Nelle relazioni degli scorsi anni è stato già evidenziato che la politica delle infrastrutture, pur riguardando prevalentemente l'attività del MIT, interessa anche altre Amministrazioni, quali il MISE e il Ministero dell'Ambiente e, in un'accezione più ampia, va considerata nei diversi livelli in cui essa si articola, e cioè, a monte, quello dell'Unione europea e, a valle, il livello regionale e locale. E' ormai pacifico, come lo stesso MIT riconosce nell'Allegato Infrastrutture alla Decisione di finanza pubblica 2011/2013, che la politica nazionale delle infrastrutture non può prescindere dal contesto comunitario, ma anzi in esso pienamente si inserisce. Alla luce di queste considerazioni, emergono già chiaramente il ruolo e la nuova fisionomia del Ministero in esame, chiamato, come altre Amministrazioni pubbliche, a dare attuazione a norme e orientamenti fissati dalle istituzioni comunitarie, che, soprattutto nelle RTE (Reti di Trasporto Trans-Europee), forniscono gli indirizzi programmatici, che il MIT rielabora e ripropone come quadro di riferimento alle autorità territoriali, ed in primo luogo alle Regioni. Non può essere

[4] V. *La spesa per infrastrutture in Italia* in *Le infrastrutture in Italia*, Roma, 2011, p.201.
[5] V. *La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia*, op. cit. pp. 244 e ss.
[6] V. *L'affidamento dei lavori pubblici in Italia*, op.cit. pp.440 e ss.

dimenticato che queste ultime, con l'approvazione della legge n. 42 del 2009, hanno assunto anche in tale materia un ruolo di protagoniste nella prospettiva di un "federalismo infrastrutturale". D'altra parte, parlando di nuova fisionomia del Ministero ci si riferisce anche ai profondi mutamenti, che ha subìto in questi anni con l'assorbimento di varie strutture ministeriali. Esso, accanto a funzioni di regolazione (di cui è espressione in particolare il Consiglio superiore dei lavori pubblici) svolge un importante ruolo di programmazione e di amministrazione "di spesa" (anche se in parte questa si traduce in trasferimenti).

3. Quadro normativo e programmatico

3.1. Programmazione economico-finanziaria e novità normative, Note preliminari al bilancio, Direttive generali, Piano della performance; Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione

Nel contesto comunitario la politica delle infrastrutture si colloca nel quadro strategico di "UE 2020", che costituisce l'aggiornamento della c.d. "strategia di Lisbona" (avviata dal Consiglio Europeo tenuto in questa città nel marzo 2000), basata sulla conoscenza per realizzare una crescita "intelligente", "sostenibile" e "inclusiva". Accanto all'importante documento della Commissione sulla strategia "UE 2020", altro punto di riferimento per la politica europea e nazionale è costituito dall'*Atto per il mercato unico*, presentato dalla Commissione, che riprende in gran parte la relazione Monti del maggio 2010 "Una nuova strategia per il mercato unico". Nel primo documento la Commissione pone, tra i fattori fondamentali della crescita e di una nuova politica di coesione economica e sociale, la necessità di soluzioni innovative sotto il profilo finanziario, al fine di rilanciare, specie nelle Regioni trasfrontaliere, gli investimenti infrastrutturali dell'energia e dei trasporti. In modo ancora più incisivo si esprime l'Atto per il mercato unico, che, tra le numerose proposte per la sua completa realizzazione, prevede nuovi orientamenti per lo sviluppo "della rete transeuropea" dei trasporti, nonché una proposta relativa ad un quadro complessivo di finanziamento delle infrastrutture di trasporto.

Tra i documenti specifici per i trasporti vanno ricordati i Programmi, annuale e triennale, presentati dalla Commissione il 19 maggio 2010, che hanno previsto stanziamenti: il primo, incentrato su tre priorità[7], di 78,2 milioni, il secondo di 112,4 milioni, per finanziare gli interventi prioritari della RTE, concentrati in tre settori[8]. Gli stanziamenti previsti hanno lo scopo di: aiutare gli Stati membri a realizzare alcuni collegamenti nel settore dei trasporti non previsti nei programmi precedenti; eliminare le strozzature esistenti ed aumentare la sicurezza dei trasporti, rendendoli più sostenibili; promuovere l'interconnessione tra i diversi modi di trasporto e favorire la collaborazione tra settore pubblico e privato.

Il recente Libro bianco della Commissione europea[9] sullo "spazio unico europeo dei trasporti" delinea dieci obiettivi prioritari ed una "tabella di marcia" di quaranta iniziative strategiche per sviluppare entro il 2050 questo spazio europeo competitivo e sostenibile.

L'Unione, a 10 anni dal precedente Libro bianco del 2001, si propone di contrastare la crescita diseguale delle modalità di trasporto, promuovendo la costruzione di grandi reti transeuropee ma, allo stesso tempo realizzando la diversificazione e la sostenibilità dei servizi di trasporto.

Le istituzioni dell'Unione hanno adottato alcune iniziative nei vari settori dei trasporti.

---

[7] 1. Promuovere lo sviluppo di un sistema di trasporto integrato ed ecologico, nonché studi per affrontare il problema del cambiamento climatico (stanziati 32,1 milioni per 13 progetti);
2. accelerare l'attuazione di progetti TEN-T (riguardanti i modi di trasporto in particolare ferrovie e vie navigabili) nonché progetti per sostenere la politica del "Cielo Unico Europeo" (41,1 milioni per 18 progetti);
3. studi per favorire la cooperazione tra settore pubblico e privato (4,9 milioni per 3 progetti).

[8] 1.autostrade del mare (progetto prioritario TEN-T n. 21) per contribuire alla decongestione del traffico merci su strada, spostandolo verso rotte marittime (84,9 milioni per 8 progetti);
2.sistemi di gestione del traffico aereo e i "blocchi" funzionali di spazio aereo (20,5 milioni per 4 progetti);
3.servizi di informazione fluviale riguardanti le infrastrutture di gestione del traffico sulla rete delle vie navigabili (7,1 milioni per 5 progetti).

[9] V. doc. COM. (2011) 144 def. Del 28/3/2011 "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile".

Nel dicembre del 2010 è stato concordato, al fine di rafforzare la sicurezza del trasporto aereo di merci, un Piano d'azione europeo, il quale intende avviare una strategia comune dell'UE sulle misure di sicurezza e di emergenza adottate da vari Stati membri per affrontare i nuovi pericoli per l'aviazione civile.

Anche nel trasporto stradale il Consiglio ha raggiunto l'accordo su un progetto di direttiva tendente a rafforzare la sicurezza, prevedendo sanzioni per i guidatori che commettono infrazioni in uno Stato membro diverso da quello di immatricolazione del veicolo. Particolare attenzione è stata prestata alla riduzione delle emissioni nocive dei veicoli, alla quale la Commissione europea ha dedicato un nuovo Piano d'azione.

In merito al trasporto ferroviario sono state approvate nuove norme volte alla costituzione di una rete ferroviaria europea per il trasporto merci basato su corridoi internazionali. Queste misure si propongono anche di rafforzare la collaborazione tra gestori delle infrastrutture e il trasporto merci su "ferro", per il quale sono stati indicati 9 nuovi corridoi strategici.

Va, peraltro, rilevato che la Commissione ha presentato ricorsi nei confronti di 13 Stati membri per non completa attuazione del primo "pacchetto ferroviario". In questo settore va evidenziato il regolamento n. 913 del 2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla rete ferroviaria europea "per un trasporto merci competitivo". Lo scopo è realizzare un "corridoio merci " che risponda alla necessità di migliori interconnessioni con le infrastrutture ferroviarie anche di Paesi terzi europei e che realizzi una rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo, che sia coerente con la rete TEN-T e con i corridoi del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS).

Quanto al trasporto marittimo, la Commissione ha adottato nuove norme per migliorare le ispezioni tecniche delle navi ai fini di una maggiore sicurezza. In questa ottica è stato modificato il mandato dell'Agenzia europea per la sicurezza. In ottobre il Consiglio ha anche adottato un regolamento sui diritti dei passeggeri (soprattutto disabili) sulle navi.

A livello nazionale il documento di maggiore ampiezza sotto il profilo della programmazione è costituito dall'Allegato Infrastrutture al dPEF 2010-2013 trasmesso alle Camere il 17 luglio 2009 (al quale si è già fatto cenno nella relazione precedente), che si ispira al contesto internazionale e, soprattutto, europeo e contiene l'aggiornamento dei dati.

La maggiore novità del documento consiste nell'inserimento di questa manovra nel nuovo contesto, con la "scomposizione" delle competenze attribuite alle autorità territoriali, da una parte, e allo Stato centrale, dall'altra. Come affermato nell'introduzione dell'Allegato in esame, il "fulcro" è costituito dall'efficiente gestione delle risorse pubbliche "nel rispetto delle esigenze territoriali dello sviluppo economico".

Il documento del luglio 2009 riorienta nella sostanza il quadro programmatico degli anni precedenti, sottolineando lo stretto legame tra l'attuazione della legge obiettivo ed il contesto europeo nella quale essa si inserisce. Esso analizza in particolare le criticità emerse, anche sotto il profilo procedurale, e i miglioramenti apportati.

L'Allegato Infrastrutture alla Decisione di finanza pubblica 2011/2013 del settembre 2010, già nel titolo, fornisce una sintesi del contenuto: "programmare il territorio, le infrastrutture, le risorse", cui si aggiungono "le strategie".

Sotto il profilo organizzativo, stando a quanto affermato nel documento in esame, l'Amministrazione si propone di avviare un processo di rivisitazione funzionale ed organizzativa dei vari Enti alla stessa riconducibili: ANAS, Ferrovie dello Stato, ENAC, ENAV e Autorità portuali.

Nell'ambito dei documenti di carattere programmatico va menzionata la presentazione nel dicembre 2010 del "Piano della logistica 2011-2020", di cui si dirà nell'esame del programma 13.2. Il Piano indica le politiche da seguire nei vari settori dei trasporti (ferroviario, stradale, marittimo, aereo, fluviale) a livello nazionale e locale (con particolare riferimento alla mobilità urbana).

Passando agli altri documenti programmatici, va ricordata innanzitutto la Nota preliminare per il 2010, che fornisce un quadro di riferimento aggiornato sulla struttura del Ministero, prevedendo le stesse priorità politiche confermate dalla direttiva del Ministro. Il

documento contiene, inoltre, il quadro contabile e le schede per programmi ed obiettivi con gli indicatori associati a questi ultimi.

Per il 2011, in ossequio alle nuove norme di contabilità, la Nota preliminare è stata sostituita da una Nota integrativa al disegno di legge di bilancio per i 2011 e per il triennio 2011-2013. Essa, dopo una breve illustrazione dello scenario socio-economico attuale del triennio per i settori interessanti il MIT, presenta il quadro normativo e regolamentare e l'assetto, ormai definitivo, dell'Amministrazione.

Come ogni anno anche nel 2010, oltre ad alcuni atti normativi specifici per la politica in esame[10], disposizioni in materia di infrastrutture e dei trasporti si ritrovano anche in leggi di carattere generale. Tra le prime vanno ricordate le leggi n. 120 del 29 luglio 2010 e la legge n. 163 (di conversione del DL n. 125 del 2010). La legge n. 120 del 2010 contiene una nuova normativa di riforma del codice della strada che si propone soprattutto di migliorare la sicurezza della circolazione, sia con sanzioni più severe in caso di violazione del codice stesso, sia con misure di prevenzione e di incremento della messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e viarie. La legge n. 163 del 2010, recante "misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria", ha consentito alle società del Gruppo Tirrenia di utilizzare temporaneamente, per "far fronte ad indifferibili esigenze di cassa", le risorse che l'art 19, comma 13 *bis* del DL n. 78 del 2009 (convertito dalla legge n. 102 del 2009) aveva destinato all'ammodernamento e adeguamento della flotta. Si aggiunge, peraltro, che resta fermo il vincolo del "ripristino, tale da consentire gli interventi di ammodernamento e adeguamento nel rispetto degli obblighi convenzionali"[11].

La Corte, pur consapevole dell'importanza di portare a termine l'annoso processo di privatizzazione della Tirrenia, non può non esprimere forti perplessità sull'impiego di risorse destinate agli investimenti (per l'ammodernamento e adeguamento della flotta), per far fronte ad esigenze di cassa. Ciò, purtroppo, nel quadro generale di una forte flessione della spesa per investimenti.

---

[10] Sono stati emanati decreti legislativi in attuazione di direttive comunitarie, in particolare sulle seguenti materie: interoperabilità del sistema ferroviario, sviluppo delle ferrovie comunitarie e ripartizione di capacità di infrastruttura ferroviaria, aggiudicazione di appalti pubblici; decreti del Presidente della Repubblica, sui regolamenti rispettivamente del Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori, sul riordino degli Enti vigilati dal MIT, e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo. Tra le leggi si ricordano oltre alla n. 120 del 2010 esaminata nel testo, le leggi n. 19 del 2010 di adesione dell'Italia alla Convenzione sulla responsabilità civile per danni causati dal combustibile delle navi, n. 111 del 2010 in materia ambientale e di autotrasporto, la legge n. 127 del 2010 sulla regolarità del servizio pubblico del trasporto marittimo.

[11] A seguito delle modifiche apportate dal Senato, sono stati introdotti due nuovi commi 5 *bis* e 5 *ter*, che intervengono sul processo di dismissione della Tirrenia S.p.A., al fine di assicurare gli obiettivi di privatizzazione, di cui all'art. 19 *ter* del DL n. 135 del 2009 (convertito dalla legge n. 166 del 2009) e di garantire allo stesso tempo "la continuità del servizio pubblico di trasporto marittimo e la continuità territoriale con le isole nel rispetto dei limiti delle risorse finanziarie" di cui al citato art. 19 *ter*, "tenuto conto della intervenuta ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria della Tirrenia di navigazione S.p.A. e della Sidemar-Sicilia regionale marittima S.p.A.".

La norma in esame prevede la proroga delle convenzioni con le società di navigazione del gruppo Tirrenia fino al completamento della procedura di dismissione e autorizza il Commissario straordinario alla cessione separata di Tirrenia e Siremar. Si fanno anche salvi gli schemi di convenzioni con queste società, approvati il 10 marzo 2010 con decreto del MIT di concerto con il MEF, prevedendo che "le relative convenzioni saranno stipulate dal Ministero concedente con i soggetti che risulteranno aggiudicatari", a seguito delle procedure di dismissione. La lettera b) del comma 5 *bis* dell'art. 1 in esame prevede, altresì, che le regioni Sardegna, Toscana, Lazio e Campania completino "le rispettive procedure di privatizzazione nel più breve tempo" e in ogni caso non oltre la conclusione della procedura di dismissione delle società Tirrenia e Siremar. L'altro comma introdotto dal Senato, 5 *ter*, consente alle regioni , "per far fronte alla gestione di criticità del settore del trasporto marittimo", all'esigenza di "garantire la continuità territoriale, e per favorire la conclusione dei processi di privatizzazione in atto", di utilizzare le risorse del FAS "relative ai programmi di interesse strategico regionale di cui alla delibera CIPE n. 1 del 2009". Su questa materia v. Determinazione della Sezione Enti della Corte dei conti n. 63/2010 e la Relazione allegata.

Tra le seconde vi è la finanziaria 2010 (legge n. 191 del 23 dicembre 2009), che, peraltro, come già rilevato nella scorsa relazione, contiene solo diposizioni molto limitate riguardanti gli aspetti infrastrutturali[12].

Alcune norme di rilevante interesse per il settore in esame sono contenute nella legge n. 122 del 30/7/2010 (di conversione del DL n. 78 del 2010) recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica. Vanno segnalati l'art. 15, commi 1-5, l'art. 15, comma 6 *sexies* (sulle autovie venete), l'art. 19, comma 16 *bis* (sulle procedure di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) e, nel Titolo III, gli artt. 46-48.

L'art. 15, commi 1-5, prevede modifiche al sistema di "pedaggiamento" autostradale[13].

Gli articoli 46-48 si occupano del rifinanziamento del Fondo infrastrutture, delle concessioni autostradali, dell'adeguamento delle infrastrutture dei sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale e delle procedure concorsuali. Di queste norme si dirà più estesamente nell'esame del programma 14.11.

All'art. 46 si è già fatto cenno nella relazione precedente; può essere interessante in questa sede rilevare che, con riferimento ai mutui accesi con la Cassa Depositi e Prestiti entro il 31 dicembre 2006 interamente non erogati ai soggetti beneficiari, sono stati revocati quindici mutui rendendo disponibili 231,8 milioni, dei quali sono stati destinati al Mo.S.E. 230 milioni[14].

Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti si trovano anche nella legge n. 25 del 26 febbraio 2010 (di conversione del DL n. 194 del 30 dicembre 2009)[15]. Va evidenziato il comma 4 dell'art. 5 che proroga le disposizioni in materia di arbitrati sui contratti pubblici in attesa del recepimento della Direttiva 2007/66 che tendeva a migliorare l'efficacia dei mezzi di tutela.

Una normativa ancora *in itinere* di notevole importanza è costituita dal recente disegno di legge presentato dal Governo per la "Riforma della legislazione in materia portuale" che, modificando la legge n. 84 del 1994, si propone, con una nuova disciplina, di tener conto dei profondi cambiamenti verificatisi a livello internazionale, che impongono di adeguare i porti e renderli competitivi proprio attraverso il rilancio delle infrastrutture e della logistica ad essi collegati. Lo scopo è quello di riuscire ad intercettare le correnti di traffico delle merci ed in particolare dei *containers,* recuperando i flussi che negli anni si sono spostati verso i porti del Nord Europa, resisi più competitivi. Dalle indicazioni contenute nel citato Piano della logistica, si dovrebbero recuperare dai 2 ai 4 miliardi, con una maggiore efficienza soprattutto della "retroportualità". La normativa si propone, inoltre, di ridisegnare i compiti e le funzioni delle Autorità portuali anche in relazione alle Autorità marittime, tenendo, altresì, conto della

---

[12] Si tratta dell'art. 2, comma 200, riguardante in particolare l'ENAC ed il settore aeronautico; commi 203 e 204 relativi agli interventi in Sicilia da parte di ANAS S.p.A. ed altri interventi della stessa Società; 205 concernente l'atto aggiuntivo alla Convenzione con la Società Stretto di Messina S.p.A.; 228 riguardante interventi per gli alloggi nella Provincia dell'Aquila; 232 e 233 sui corridoi europei TEN-T; 240 sugli interventi di risanamento ambientale; altri riferimenti si trovano nell'elenco 1 e nelle tabelle allegate B e C.

[13] Con riferimento sia alle autostrade che ai raccordi autostradali gestiti direttamente da ANAS S.p.A., è stato introdotto un "pedaggiamento" utilizzando i caselli delle concessionarie e successivamente un sistema c.d. "afflusso libero" (*free flow*); per le autostrade in concessione è stato previsto, invece, l'aumento del canone che le concessionarie corrispondono all'ANAS. Il comma 3 indica lo scopo di queste misure, che consiste nella riduzione dei trasferimenti statali all'ANAS; il testo, infatti, afferma che le entrate derivanti da queste misure "vanno a riduzione dei contributi annui per investimenti relativi a opere e interventi di manutenzione straordinaria anche in corso di esecuzione".

[14] Va rilevato, peraltro, che in merito al mutuo di 79,6 milioni destinati al sistema idroviario padano-veneto, il MIT ha rilevato una "incoerenza amministrativa" nella revoca operata perché l'Amministrazione ha provveduto e provvederà al pagamento di rate di mutuo che restano finalizzate alla realizzazione di detto sistema idroviario.

[15] Esse riguardano, in particolare, le concessioni aeroportuali, le patenti di guida, il trasporto di persone mediante autoservizi non di linea, gli arbitrati sui contratti pubblici, il riordino del Corpo delle Capitanerie di porto, i diritti aeroportuali, la proroga del blocco delle tariffe nei servizi aeroportuali e del trasporto ferroviario, il regime transitorio dei servizi automobilistici interregionali, l'accesso alla professione di autotrasportatore, il personale marittimo, la sicurezza degli impianti ENAV, l'adeguamento delle tasse dei diritti marittimi e altre misure riguardanti i porti e le Autorità portuali.

dimensione federalista verso la quale ci si sta avviando e, quindi, della possibilità dell'istituzione delle Autorità portuali regionali.

Sotto il profilo finanziario è stato istituito, in attuazione della finanziaria 2007 (art. 1, comma 983), un fondo perequativo di 50 milioni, la cui dotazione è ripartita annualmente tra le Autorità portuali, secondo criteri di riparto definiti dal MIT. In attesa della riforma complessiva in questa materia, è intervenuta la legge n. 73 del 2010 (di conversione del DL n. 40 del 2010)[16].

Va ricordato, peraltro, che sulle Autorità portuali la Corte dei conti[17] si è espressa con sue indagini specifiche, con particolare riferimento alle criticità emerse ed al ritardo dell'utilizzazione delle risorse.

Nella normativa non avente carattere legislativo, un'importanza particolare riveste il d.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207, contenente il regolamento di esecuzione del d.lgs. n. 163 del 2006 sul Codice dei contratti pubblici. Con l'approvazione di questo regolamento si è completata la riforma della disciplina dei contratti pubblici che era stata avviata con il recepimento delle direttive comunitarie cosiddette di terza generazione attraverso il citato d.lgs. Il regolamento introduce anche una compiuta disciplina di dettaglio per gli appalti dei servizi e delle forniture, che copre tutte le fasi di progettazione, gara ed esecuzione[18].

Per il 2011 norme sulla materia oggetto di questa relazione sono contenute nella legge n. 220 del 13 dicembre 2010 (legge di stabilità)[19] e nella legge n. 10 del 26 febbraio 2011 (di conversione del DL n. 225 del 29 dicembre 2010), cosiddetto "milleproroghe"[20], alle quali si fa solo cenno rinviando un esame più dettagliato alla prossima relazione.

Si può ricordare in questa sede, in merito alla legge di stabilità, l'art. 1, commi 6 e 7, riguardante la ripartizione tra le Regioni delle risorse, previste dall'art. 25 del DL n. 185 del 2008 (convertito dalla legge n. 2 del 2009) per il trasporto pubblico ferroviario locale e regionale. E' interessante rilevare in proposito che l'erogazione delle risorse è subordinata alla verifica della previsione di misure di efficientamento e di razionalizzazione da effettuare da parte del MIT e del MEF entro il primo semestre 2011.

La direttiva del Ministro per il 2010, in ossequio alla nuova normativa introdotta dalla legge n. 15 del 2009 e dal d.lgs. n. 150 del 2009, ai fini di una corretta impostazione dell'attività programmatoria, riprende le priorità politiche enunciate nell'atto di indirizzo del Ministro del 25 febbraio 2009, e, dopo l'illustrazione del contesto organizzativo e funzionale, si sofferma sul sistema integrato dei controlli e sul ciclo di gestione della *performance,* passando, poi, all'analisi dell'attuazione delle priorità politiche attraverso la loro declinazione in vari obiettivi strategici ed operativi, definendo i relativi indicatori per la verifica della loro realizzazione, un quadro di connessione tra questi, le priorità politiche, le missioni, i programmi, nonché i soggetti attuatori (C.d.R.) e le risorse finanziarie, umane e strumentali ad essi assegnate.

---

[16] La legge, date le difficoltà insorte nella gestione di alcune Autorità portuali, ha consentito la revoca, da parte del MIT, dei finanziamenti accordati a dette Autorità in caso del loro mancato impiego. D'altra parte, nel 2010 lo stanziamento del citato Fondo perequativo è stato ridotto dalla legge di approvazione del bilancio e successivamente dal DL 194 del 2009 (convertito dalla legge n. 25 del 2010) a 22,7 milioni.

[17] V. Delibere della Sezione del controllo sugli Enti: n. 87/2009/G, che ha riguardato 24 Autorità portuali; n. 9/2010/G (Autorità portuale di Napoli); n. 23/2010/G (Autorità portuali di Olbia, Golfo Aranci e Porto Torres); n. 26/2010/G (Autorità di Trapani).

[18] Sul regolamento di esecuzione la Corte, in sede di controllo di legittimità, ha formulato alcune osservazioni. V. Deliberazione n. 28/2010/P.

[19] Le norme riguardano la politica infrastrutturale in senso ampio: utilizzo risorse FAS per l'edilizia sanitaria pubblica (art. 1, comma 5); trasporto pubblico ferroviario locale e regionale (commi 6 e 7); linea ferroviaria Torino-Lione (commi 62 e 63); fondo scorta per le Capitanerie di porto, risorse destinate all'ENAC (tabella C).

[20] Le disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti riguardano: l'autorizzazione dell'UE alla concessione della garanzia richiesta ai sensi del d.m del 21 settembre 2010, considerata dalla Commissione europea un aiuto; proroga al 31 marzo 2011 per la sottoscrizione, tra MIT-MEF e Trenitalia, dei contratti relativi ai servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale in regime di obblighi di servizio pubblico (art. 2 comma 4 *quaterdecies).* Tra le altre proroghe si ricordano: quelle di cui alla Tabella 1 allegata: al 31 marzo 2011 delle concessioni aeroportuali e del riordino del Corpo delle Capitanerie di porto; quella dei termini di cui all'art. 253, comma 9 *bis,* del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 163 del 2006); in materia di trasporto pubblico locale (differimento del termine di cessazione del regime transitorio degli affidamenti dei servizi pubblici locali); per interventi a sostegno dell'autotrasporto.

Le priorità politiche indicate nella direttiva 2010 sono state confermate anche nell'Atto di indirizzo del 26 febbraio 2010 e nella successiva direttiva per il 2011[21], che segue la stessa articolazione della precedente.

Per i profili attinenti all'attività di controllo e pianificazione interna si rileva che, con d.m. n. 66 del 29 gennaio 2010, è stato approvato, ai sensi degli artt. 10 e 15 del d.lgs. n. 150 del 2009, il Piano della *performance* 2010/2011.

Il Ministro, con i decreti nn. 275 e 276 del 30 aprile 2010, ha disposto la cessazione del servizio di controllo interno (SECIN), l'istituzione dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* (OIV) in forma monocratica, e della struttura tecnica di misurazione della *performance* (in attuazione degli artt. 14, comma 2 e 30, commi 2 e 4, del citato d.lgs. n. 150 del 2009)[22]. Il d.m. n. 274 del 10 settembre 2010 ha approvato il sistema di valutazione della *performance,* che è stato adottato dal predetto Organismo.

Va rilevato che il decreto n. 275 del 2010 ha attribuito all'OIV anche le funzioni relative al coordinamento del controllo di gestione e alle attività di supporto all'organo di indirizzo politico amministrativo di cui all'art. 15 del d.lgs. 150 del 2009.

In questa nuova configurazione del controllo interno si collocano i sistemi di controllo esistenti (SISTRA, SIGEST) che sono "migrati" nella nuova piattaforma tecnologica operante nell'ambito del Sistema pubblico di connettività (SPC).

L'OIV ha promosso nel secondo semestre 2010 incontri di formazione allo scopo di consentire l'avvio ordinato del ciclo della gestione della *performance* ed ha iniziato, in collaborazione con i C.d.R., a definire alcuni *standard* di qualità elaborando uno schema di programma triennale per la trasparenza e l'integrità, che, peraltro, ha costituito un punto di riferimento per altre Amministrazioni.

Secondo la valutazione dell'OIV, il MIT "ha assorbito" le novità introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2009, adeguando l'impostazione delle diverse attività al nuovo sistema di controllo.

4. Assetti organizzativi

4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa

Nelle Relazioni sugli esercizi precedenti è stata illustrata la riorganizzazione del Ministero, in attuazione della finanziaria 2008, che aveva previsto la riunificazione dei Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, operata in concreto con la legge 14 luglio 2008 n. 121 (di conversione del DL 16 maggio 2008 n. 85).

L'organizzazione – o piuttosto la riorganizzazione – del Ministero, è stata in concreto attuata con il d.P.R. del 3 dicembre 2008 n. 211, che ha tenuto conto anche delle disposizioni sul contenimento della spesa di cui alla legge n. 133 del 2008. In questa ottica sono stati ridotti da 53 a 47 i posti di livello dirigenziale generale e da 310 a 279 quelli di livello dirigenziale non generale, ridotti ulteriormente a 251 in attuazione di una successiva normativa[23]. Questi ultimi sono stati redistribuiti con il d.m. del 2 aprile 2009; la copertura dei posti di secondo livello è stata completata con l'adozione, dal gennaio 2010, di vari decreti direttoriali.

Si è proceduto, inoltre, con un d.P.R. del 25 marzo 2010 alla nomina del Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e, con d.m. 22 luglio 2010 n. 515 è stato, infine, istituito il Nucleo per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici del MIT.

Con dPCM del 19 novembre 2010, in attuazione di quanto disposto dalla legge n. 25 del 26 febbraio 2010, la dotazione organica del personale è stata rideterminata (in sostituzione della pianta organica allegata al d.P.R. n. 211 del 2008) in 9.514 unità così articolate:

---

[21] Priorità politica 1 - Sviluppo delle infrastrutture e grandi opere; priorità politica 2 - Incremento di efficienza del sistema dei trasporti; priorità politica 3 – Sicurezza; priorità politica 4 - Ammodernamento del Ministero.

[22] Su questi decreti in data 2 marzo 2010 ha espresso parere favorevole la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche (CIVIT).

[23] V. art. 2, comma 8 *bis*, del DL 30 dicembre 2009 n. 194 (convertito dalla legge 26 febbraio 2010 n. 25) e dPCM del 19 novembre 2010. Si ricorda che, a completamento del nuovo assetto del Ministero con il d.P.R. n. 212 del 2008, sono stati riorganizzati gli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Unità	Dir. 1° fascia	Dir. 2° fascia	Area Terza	Area Seconda	Area Prima	Totale
Pianta organica	47	251	3.359	5.088	769	**9.514**
Presenze al 31.10.10	40	243	2.983	4.890	757	**8.913**

A questa data risultavano, pertanto, non coperti 601 posti: 7 Dirigenti di 1° fascia; 8 Dirigenti di 2° fascia; 376 dell'area terza; 198 dell'area seconda; 12 dell'area prima[24]. Si registra una diminuzione di 131 unità rispetto al 2009. Va ricordato che le 11.000 unità delle Capitanerie di porto, pur essendo inserite nella Marina Militare, gravano sul bilancio del MIT.

Va ancora menzionato il d.P.R. del 5 ottobre 2010 contenente il regolamento per il riordino degli Enti vigilati dal MIT (in attuazione dell'art. 26, comma 1, della legge n.133 del 2008).

4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/2009

Va riconosciuto che il MIT ha proceduto tempestivamente all'attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 150 del 2009, elaborando nel luglio del 2010 un documento sul sistema di misurazione e valutazione della *performance* di cui si è in parte già detto in precedenza. Ci si limita quindi, in questa sede, solo ad alcune brevi considerazioni, sottolineando il rilievo dato dall'OIV del MIT all'"apertura ai cittadini ed agli utenti", ponendo in primo piano l'impatto delle politiche attivate sulla soddisfazione finale dei bisogni della collettività, nonché la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività stesse e dei servizi. In questa ottica sono stati individuati dei "valutatori esterni" (*stakeholder*) di cui l'OIV ha definito una prima mappa per costruire una tabella basata sul binomio interesse-influenza per ciascun macro settore per valutare la "ricaduta sociale" del Ministero, il livello di interesse e l'influenza dei valutatori individuati.

Sempre in attuazione del citato d.lgs. n. 150 del 2009, l'OIV ha elaborato il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità del Ministero. Ai sensi dell'art. 11, comma 8, di questo decreto il MIT ha istituito una sezione del proprio sito istituzionale denominata "Trasparenza, valutazione e merito". In questa linea si sta orientando l'OIV, predisponendo un documento di "rendicontazione sociale" che è chiamato a monitorare anche il rispetto dell'altro concetto che è alla base della nuova normativa e cioè l'integrità, strettamente legata alla cultura della legalità.

4.3. Innovazione tecnologica

Il MIT nel 2010 ha sviluppato l'attività di innovazione tecnologica in quattro direttici: tecnica, comunicativa, statistica ed amministrativa. Tra le azioni realizzate vanno ricordate: la razionalizzazione sui prodotti *software* destinati alla gestione del *back office,* il nuovo sistema informativo per il monitoraggio delle infrastrutture strategiche, i sistemi ITS (Sistemi di Trasporto Intelligenti), l'unificazione in un unico "dominio MIT" al fine di uniformare la gestione delle varie *policy* di sicurezza e dei servizi distribuiti e la realizzazione di un portale intranet per le comunicazioni interne. Dalle informazioni fornite dall'Amministrazione si rilevano alcune criticità dovute all'impossibilità di provvedere al *turn over* delle apparecchiature obsolete, con la conseguenza di limitare le possibilità di miglioramento della disponibilità dei servizi agli utenti.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

Prima di procedere all'analisi finanziaria per singoli Centri di Responsabilità, appare opportuno formulare alcune considerazioni di carattere generale.

In merito al ricorso alla flessibilità di cui all'art. 23, comma 3, della legge n. 196 del 2009, l'Amministrazione ha evidenziato che i tagli agli stanziamenti disposti anche nel corso dell'anno hanno sostanzialmente consentito di ricorrervi in modo molto limitato.

[24] Dalle informazioni assunte dall'Amministrazione si rileva che nel periodo gennaio/ottobre 2010 sono cessati dal servizio 217 dipendenti, mentre ne sono stati assunti 87.

Nell'ambito del *plafond* fissato per ciascuna missione dal MEF, si è verificata l'esistenza di eccedenze di stanziamenti per le spese non rimodulabili che però non è stato possibile utilizzare per compensare le spese rimodulabili anche in carenza di fondi.

In questa situazione, stando alle informazioni ricevute dal Ministero, si è proceduto a far fronte agli impegni pluriennali già assunti anche se le ulteriori riduzioni apportate dalla legge di bilancio 2011-2013 hanno comportato la mancata copertura di alcuni impegni.

ANDAMENTI GESTIONALI PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ

(migliaia)

Centro di responsabilità	Gabinetto	Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	Capitanerie di porto	Consiglio superiore dei lavori pubblici	Totale
Residui definitivi iniziali	6.413,51	5.839.298,69	3.494.272,05	137.528,74	1.598,89	9.479.111,87
Stanziamento iniziale di competenza	19.004,12	3.197.451,68	3.058.680,99	710.414,16	6.038,53	6.991.589,48
Stanziamento definitivo di competenza	27.910,16	4.437.478,64	3.744.073,06	797.725,73	6.587,04	9.013.774,63
Massa Impegnabile	27.954,06	6.128.701,49	3.974.255,17	797.789,57	6.593,47	10.935.293,76
Impegni Totali	19.133,83	4.998.985,31	3.509.591,84	781.141,98	6.317,31	9.315.170,26
Stanziamento definitivo di cassa	28.483,24	5.660.971,42	5.053.144,13	856.012,14	7.399,95	11.606.010,87
Massa Spendibile	34.323,66	10.276.777,34	7.238.345,10	935.254,47	8.185,93	18.492.886,51
Pagato totale	17.514,37	2.847.092,81	3.407.943,60	704.075,91	6.785,86	6.973.750,12
Residui Finali Totali	6.244,70	6.309.325,28	3.090.467,91	194.524,55	574,15	9.601.136,60
Economie totali	10.595,92	1.155.629,00	752.690,01	36.915,94	1.153,47	1.956.984,34

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

(in percentuale)

Centro di responsabilità	Gabinetto	Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	Capitanerie di porto	Consiglio superiore dei lavori pubblici	Totale
Impegni Totali/Massa Impegnabile	68,45	81,57	88,31	97,91	95,81	85,18
Impegni Comp./Stanz. Def. Comp.	68,29	78,23	88,91	97,24	95,33	84,33
Stanz. def. Cassa/Massa Spendibile	82,98	55,09	69,81	91,53	90,40	62,76
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	51,03	27,70	46,95	75,28	82,90	37,71
Pagamenti Comp./Stanz. Def. Comp.	55,68	34,77	52,77	79,88	96,29	46,35
Variazione Residui finali/Residui iniziali	-2,63	8,05	-11,56	41,44	-64,09	1,29
Residui Stanz. Tot./ Residui Tot.	0,73	14,60	9,88	2,72	0,07	12,83
Residui Stanz. Comp./Residui Tot. Comp.	1,27	31,92	18,37	3,68	0,15	26,23
Velocità Gestione della Spesa*	81,54	44,45	59,35	82,15	101,01	54,96
Velocità Smaltimento Residui**	30,76	22,33	40,71	48,61	27,71	29,50

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

**percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza.*

***percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali.*

Dall'analisi dei dati finanziari del MIT emerge che gli stanziamenti per il 2010, pari a 9 miliardi, sono diminuiti di circa il 13,5 per cento rispetto al 2009 (10,4 miliardi). Di questi, il 69 per cento interessa spese in conto capitale, in particolare investimenti fissi lordi, contributi agli investimenti in generale e alle imprese e trasferimenti (categorie 21, 22, 23 e 26). Le risorse sono distribuite tra cinque centri di responsabilità (C.d.R.): 1. Gabinetto, 2. Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale (che d'ora innanzi sarà indicato come "Dipartimento infrastrutture"), 3. Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informatici e statistici ("Dipartimento trasporti"), 4. Capitanerie di porto, 5. Consiglio superiore dei lavori pubblici ("Consiglio Superiore").

Il C.d.R. che gestisce la percentuale più elevata (49,2 per cento) di risorse è il Dipartimento infrastrutture. Seguono il Dipartimento trasporti con il 41,5 per cento degli stanziamenti, le Capitanerie di porto con l'8,8 per cento, il Gabinetto con lo 0,3 per cento e il Consiglio Superiore con lo 0,1 per cento.

Esaminando più da vicino la gestione dei singoli C.d.R. si rileva che il Dipartimento infrastrutture (C.d.R. 2), gestisce non solo 7 programmi della missione 14 specificamente dedicati alle infrastrutture pubbliche (alcuni in collaborazione con il Dipartimento trasporti), ma anche parzialmente un programma della missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo", uno della missione 13 "Diritto alla mobilità" insieme al Dipartimento trasporti, due della missione 19 "Casa e assetto urbanistico" e un programma per ciascuna delle missioni 32, relativo ai Servizi istituzionali, e 33 "Fondi da ripartire".

Dei 4.437,5 milioni di stanziamenti (5.527,2 nel 2009), 2.236,7 milioni (3.169,7 nel 2009) riguardano gli investimenti pari al 40,4 per cento con una flessione rispetto all'anno precedente (57,3 per cento nel 2009), e 1.690,9 milioni (1.530,9 nel 2009) oneri comuni in conto capitale; si registra, inoltre, una flessione delle spese di funzionamento, che passano da 304,2 nel 2009 a 172,5 milioni.

La percentuale maggiore di stanziamenti riguarda la missione 14 ("Infrastrutture pubbliche e logistica") con il 77,9 per cento (48,2 nel 2009), seguita dalla missione 19 ("Casa e assetto urbanistico") con il 15,5 per cento. Il programma che assorbe maggiori stanziamenti, con il 38,7 per cento (25,2 nel 2009) è il n. 3 "Opere strategiche" della missione 14, con un aumento rilevante rispetto all'anno precedente.

Si registra una buona percentuale di impegni sulla massa impegnabile pari all'81,6 per cento, a fronte della quale si segnala una bassa velocità di gestione della spesa pari al 44,5 per cento e una scarsa velocità di smaltimento dei residui pari al 22,3 per cento, come del resto per il complesso dei C.d.R. (29,5 per cento). Tali fenomeni, che caratterizzano l'Amministrazione in esame e che si ripercuotono anche nei programmi, sono dovuti soprattutto alla natura pluriennale degli interventi effettuati dal MIT.

Per tutto il C.d.R. 2, si registrano pagamenti in conto competenza pari al 34,8 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza ed emerge un tasso ridotto dei pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa (50 per cento), con una lieve flessione rispetto al 2009 e sulla massa spendibile (27,7 per cento).

Il C.d.R. n. 3, Dipartimento trasporti, con uno stanziamento di 3.744,1 milioni, in flessione del 9,4 per cento rispetto all'anno precedente (4.131,2 nel 2009), assorbe il 42 per cento degli stanziamenti per l'intero Ministero. Esso gestisce sette programmi della missione 13 ("Diritto alla mobilità") affidati al MIT, nonché tre programmi della missione 14 (in collaborazione con il C.d.R. n. 2) e il programma n. 3 della missione 19 anch'esso cogestito con il C.d.R. n. 2; infine il programma 6 della missione 17 "Ricerca e innovazione" (esaminata in altra parte di questa Relazione dedicata alla missione 17, alla quale si rinvia) e, parzialmente, un programma per ciascuna delle missioni trasversali nn. 32 e 33.

Le risorse maggiori gestite dal Dipartimento riguardano la missione 13 con l'88,9 per cento degli stanziamenti assegnati al C.d.R.; in particolare il programma 6 "Sviluppo della mobilità locale" ne assorbe il 45,6 per cento.

Il 62,3 per cento delle somme stanziate per il C.d.R. 3 riguarda gli investimenti, mentre il 26,4 si riferisce agli interventi.

Gli impegni totali costituiscono l'88,3 per cento della massa impegnabile. Gli impegni in conto competenza sono l'88,9 per cento degli stanziamenti in conto competenza.

Rispetto all'esercizio precedente si registra una flessione del 14,2 per cento del pagato totale. I pagamenti in conto competenza rappresentano il 45,3 per cento degli impegni totali.

Il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, pari al 46,9 per cento, è superiore a quello del C.d.R. n. 2.

Il C.d.R. n. 4 Capitanerie di porto, gestisce il programma n. 7 "Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste" della missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza", che è esaminato

nella parte della Relazione, dedicata alla Missione 7, nella quale funzionalmente si inseriscono le Capitanerie di porto.

Questo C.d.R., con 797,7 milioni e una variazione in aumento del 15,7 per cento (689,2 nel 2009), assorbe l'8,9 per cento (6,6 nel 2009) degli stanziamenti di tutto il Ministero, che per l'80,4 per cento riguardano spese di funzionamento nell'ambito della missione 7. Si rilevano indici elevati di impegni totali su massa impegnabile pari a circa il 98 per cento, di pagamenti totali su massa spendibile (75,3 per cento) e stanziamenti definitivi di cassa su massa spendibile (91,5 per cento).

Si registra una velocità di gestione della spesa elevata (82,15 per cento), mentre si rileva un aumento del 41,4 per cento dei residui finali rispetto a quelli iniziali. In effetti, per i motivi già esposti, la velocità di smaltimento dei residui è pari solo al 48,6 per cento, anche se risulta essere la più elevata rispetto agli altri C.d.R.

Il C.d.R. n. 1 "Gabinetto" presenta stanziamenti (aumentati del 23 per cento rispetto al 2009) pari allo 0,3 per cento dell'intero Ministero (0,2 nel 2009), che per circa il 99,6 per cento riguardano spese di funzionamento (56,4 per cento per la missione 32). Tale percentuale trova giustificazione nel ruolo di orientamento politico tipico del Gabinetto del Ministro.

Analoghe considerazioni possono essere formulate per il C.d.R. n. 5 "Consiglio Superiore", che presenta una percentuale molto bassa di stanziamenti, 0,1 per cento su tutto il Ministero, quasi esclusivamente destinati alle spese di funzionamento, date le funzioni di consulenza tecnica, di sorveglianza e di regolamentazione proprie di questo C.d.R., per il quale si segnala una percentuale di variazione dei residui finali su quelli iniziali in diminuzione del 64 per cento, cui corrisponde una bassa velocità di smaltimento dei residui (27,7 per cento).

5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

Le previsioni iniziali di cassa per il 2010 relative ai capitoli di entrata gestiti dall'Amministrazione ammontano complessivamente a 690,3 milioni; al contrario i versamenti ammontano a 707,7 milioni con uno scostamento in aumento del 2,53 per cento. Il 75,8 per cento delle previsioni iniziali riguarda entrate non riassegnabili, alle quali corrispondono un accertato pari a 505,1 milioni, un riscosso per 505,5 milioni ed un versato di 510,3 milioni pari al 97,5 per cento delle previsioni sia iniziali che definitive.

Va rilevato che dei 47 capitoli di entrata solo per 25 sono state formulate previsioni relative ad incassi che ammontano a 559,6 milioni (+81,1 per cento del previsto).

Le ragioni della mancata formulazione delle previsioni, secondo quanto riferito dall'Ufficio Centrale di Bilancio (UCB), risiedono nel fatto che talvolta il sistema informativo non consente a tale ufficio l'inserimento delle previsioni stesse, in quanto molti capitoli di entrata (25) sono classificati per memoria.

Per quanto riguarda gli scostamenti dalle previsioni formulate, l'UCB ha precisato che i dati relativi al versamento delle entrate si riferiscono a disposizioni legislative previste dalla normativa vigente che ha visto modificati nel tempo l'indice di motorizzazione, la domanda dei servizi da parte degli utenti e l'entità delle sanzioni amministrative erogate.

Nelle Tavole 6 e 7 (in allegato) si riportano i capitoli di entrata per i quali sono state effettuate riassegnazioni per euro 66.031.721 nei relativi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero, suddivise in due tavole che riportano rispettivamente i dati relativi ai d.m.t. con i quali vengono riassegnate, per la spesa 2010, entrate verificatesi negli ultimi due mesi del 2009 e nei primi 10 mesi del 2010.

Si esamina in particolare il capitolo di entrata 2459 di competenza del Dipartimento trasporti, intitolato ai proventi relativi ai corrispettivi per le informazioni ricevute dall'utenza del servizio di informatica del centro di elaborazione dati della Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione. Il capitolo è identificato con UPB 2.1.2.1 non codificata come riassegnabile. Le previsioni di entrata iniziali relative al capitolo, in termini di competenza, sono pari a zero; a seguito di variazioni con d.m.t. per 6,97 milioni, si raggiunge la previsione definitiva per tale importo che è stata disattesa da un valore dell'accertato, del riscosso e del versato pari a 9,27 milioni.

Tale capitolo di entrata è stato riassegnato al medesimo Dipartimento sul capitolo di spesa 1277 relativo a spese di funzionamento e di sviluppo del sistema informatico relativo all'archivio nazionale dei veicoli ed all'anagrafe nazionale degli abilitati alla guida per 6,97 milioni e riguarda attività che rientrano nel programma 1 della missione 13. Dall'andamento del capitolo di entrata è possibile una prima considerazione positiva sull'attività svolta in relazione ai servizi di competenza della Direzione generale, di cui al capitolo di entrata stesso.

In tema di riassegnazioni, un caso particolare è costituito dal capitolo di spesa 1451 per il quale si segnala una forte riduzione dei fondi operata sullo stanziamento[25].

Fin dalla prima applicazione della norma, infatti, all'Amministrazione è stato ridotto in misura rilevante l'importo di riassegnazione delle entrate, in contrasto con la previsione normativa di rideterminazione annuale dello stanziamento del Fondo di cui al capitolo 1451.

In realtà, diversamente da quanto disposto dall'art. 1, comma 617, della Legge finanziaria 2008[26], la dotazione del Fondo già per il 2008 è stata di 75,9 milioni, inferiore quindi al 50 per cento delle entrate riassegnabili pari a 178,9 milioni e di anno in anno è diminuita, arrivando nel 2010 a soli 59, 4 milioni, a fronte di entrate riassegnabili pari a 205,2 milioni.

Anche nell'anno in corso, per effetto dell'art. 1, comma 13, della legge di stabilità 2011, lo stanziamento previsto di 53,8 milioni ha subìto una sensibile riduzione. Il taglio ammonta, infatti, a 5,6 milioni e pertanto l'effettiva disponibilità risulta di 48,1 milioni.

Il citato comma 617, inoltre, dispone che l'utilizzazione dei Fondi è effettuata dal Ministro competente di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, in considerazione dell'andamento delle entrate effettivamente versate. La previsione di un ulteriore adempimento da assolvere per utilizzare i fondi, secondo l'Amministrazione, determina l'attenuazione degli effetti di semplificazione e razionalizzazione delle procedure per la riassegnazione delle entrate.

Quanto agli effetti sulla spesa delle misure di stabilizzazione della finanza pubblica, nell'esercizio finanziario 2010, il DL 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 del 2009, non ha prodotto alcun effetto di contenimento della spesa del Ministero, mentre questo si è verificato con il DL n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008. Rispetto alle previsioni precedenti, il DL n. 112, infatti, registra una diminuzione degli stanziamenti di spesa per l'importo di 115,5 milioni dovuti all'impatto dell'art. 60[27]. Quanto agli effetti prodotti dall'art. 61, i limiti di impegno sono stati rispettati, tranne che per le spese riguardanti l'utilizzo dei mezzi di trasporto (cap. 1058 - p.g. 14).

Dalle notizie assunte dall'UCB, si rileva, in merito al riconoscimento di debito, che nel corso del 2010 l'Amministrazione ha assunto impegni e disposto conseguenti pagamenti per 301.571,77 euro, a fronte del riconoscimento di debiti derivanti da obbligazioni pregresse non formalizzate contabilmente. Inoltre, nel corso dell'esercizio in esame sono state effettuate regolazioni contabili e debitorie, sia da parte dell'amministrazione centrale che dagli Uffici periferici del Ministero, riguardanti sistemazioni contabili di pagamenti in conto sospesi per circa 5 milioni, mediante rimborsi alla Banca d'Italia[28].

---

[25] "Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato". La legge n. 244 del 2007 (finanziaria 2008), all'articolo 2, commi 615 e 616, ha disposto che per le entrate regolate dalle disposizioni legislative riportate nell'elenco 1, allegato alla stessa legge, non si procede più alla riassegnazione delle somme negli stati di previsione dei Ministeri in relazione ai versamenti affluiti, ma per esse sono istituiti appositi fondi da ripartire con decreti del Ministro.

[26] Tale norma ha stabilito che l'entità del primo stanziamento riferito all'anno 2008, fosse commisurata al 50 per cento dei versamenti riassegnabili ai pertinenti capitoli di entrata nel 2006 e che la dotazione dei fondi venisse "annualmente rideterminata in base all'andamento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi precedenti ".

[27] Gli artt. 60 e 61, per quanto interessa in questa sede, riguardano, la riduzione delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero.

[28] Si tratta normalmente di spese derivanti da sentenze di condanna dell'Amministrazione nel corso di procedimenti giudiziari, a cui non si è potuto far fronte con gli ordinari stanziamenti, in mancanza di risorse finanziarie ed a cui si è sopperito con anticipazioni di cassa da parte della Banca d'Italia, attraverso lo strumento del mandato in conto sospesi (anticipazioni di tesoreria) ex art. 14 del DL 31 dicembre 1996, n. 669.

Circa i "capitoli-fondo" va precisato che di fatto alcuni capitoli, pur avendo tale denominazione, costituiscono un normale stanziamento di bilancio sul quale vengono imputati impegni e pagamenti (esempi tipici sono il Fondo per l'autotrasporto, quello da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche e il Fondo per il trasporto pubblico locale). Al contrario, i Fondi presenti nello stato di previsione del MIT destinati a sopperire alle esigenze di altri capitoli di spesa mediante decreti di trasferimento delle risorse sono 7[29].

Premesso che le eccedenze di spesa (60,7 milioni C/C e 53 mila C/R) si manifestano in concomitanza con la registrazione dei pagamenti a mezzo ruoli per i quali non si hanno strumenti di controllo preventivo, per molti di tali pagamenti l'impegno corrispondente risulta perento e non c'è possibilità di pervenire alla loro preventiva reiscrizione. Ad avviso dell'UCB, appare difficile trovare soluzioni a tale fenomeno se non attraverso modifiche delle procedure esistenti (ad es. abolendo i ruoli e disponendo tutti i pagamenti con ordinativi di pagamento).

Quanto al fenomeno dei residui di stanziamento l'UCB ha evidenziato che esso è legato ai tempi per l'attivazione degli interventi infrastrutturali, che comportano una dilazione temporale e di impegno e spesa, con la conseguente necessità di ricorrere alla conservazione in bilancio dei fondi non utilizzati nell'esercizio di competenza. Ulteriore causa dell'aumento di tali residui è stata la trasformazione dei limiti di impegno in contributi, per i quali non trova applicazione la procedura di cui al comma 54 della LF 1997, che prevede lo scorrimento in avanti del piano pluriennale di spesa, con slittamento in coda dell'annualità non impegnata nell'anno di competenza.

Rispetto agli stanziamenti approvati si registrano rilevanti economie nel 2010 che interessano 5 capitoli per circa 74 milioni rispetto agli 11,4 del 2009. Particolarmente rilevanti le economie del cap. 7770 "contributi per la realizzazione di infrastrutture interportuali" pari al 91 per cento degli stanziamenti.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

Il MIT attua programmi di varie missioni anche se la sua attività è concentrata essenzialmente su 3 di esse: n. 13 "Diritto alla mobilità", n. 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", n. 19 "Casa e assetto urbanistico". Ma esso partecipa anche all'attuazione di altre missioni, quelle trasversali n. 32 e 33; n. 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (per una parte del programma 4 "Cooperazione economica finanziaria e tecnologica")[30]; n. 7 "Ordine pubblico e sicurezza" (programma 7 "Sicurezza e controllo nei mari nei porti e sulle coste"); n. 17 "Ricerca e innovazione" (programma 6 "Ricerca nel settore dei trasporti"). D'altra parte va ricordato che alcuni programmi delle missioni 13, 14, e 19 sono gestiti da altri Ministeri.

---

[29] Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali (cap. 1417); Fondo da ripartire per maggiori esigenze di spese per consumi intermedi (cap. 1450); Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla LF 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato (cap. 1451); Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge (cap. 1460); Fondo a disposizione per eventuali deficienze di capitoli relativi alle spese di Forza armata (cap. 2122); Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Capitanerie di Porto (cap. 2207); Fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali delle Capitanerie di porto (cap. 2216).

[30] Il programma è stato inserito a seguito dell'accordo stipulato con la Libia per la "Realizzazione di alloggi e progetti infrastrutturali all'estero"; nonostante siano stati stanziati 180,6 milioni nel 2009 e stanziati e impegnati 183,7 milioni nel 2010, per le note vicende che hanno interessato la Libia, non sono stati effettuati pagamenti.

6.1 Missione 13 "Diritto alla mobilità"

La missione si articola in otto programmi, sette dei quali sono attuati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, mentre per il n. 8 "Sostegno allo sviluppo del trasporto"[31] l'attuazione è affidata al MEF.

(migliaia)

Missione	013. DIRITTO ALLA MOBILITÀ							
Programma	1.Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	2.Logistica ed intermodalità nel trasporto	3.Sistemi portuali	4.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	5.Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	6.Sviluppo della mobilità locale	9.Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	Totale
Residui definitivi iniziali	378.178,02	490.189,54	136.398,06	224.140,60	24.589,07	1.617.209,05	93.199,61	2.963.903,95
Stanziamento iniziale di competenza	282.295,59	195.659,99	70.227,31	181.043,62	53.582,67	1.389.391,78	487.701,70	2.659.902,66
Stanziamento definitivo di competenza	376.052,44	376.096,40	84.391,63	223.141,27	54.031,00	1.709.138,92	505.182,64	3.328.034,30
Massa Impegnabile	390.124,70	394.329,26	84.391,66	223.141,43	54.034,27	1.835.850,74	526.592,61	3.508.464,67
Impegni Totali	351.292,88	343.098,10	71.771,13	222.887,95	53.820,65	1.584.582,06	509.390,92	3.136.843,70
Stanziamento definitivo di cassa	510.224,79	551.220,58	111.522,29	268.482,79	54.271,55	2.429.867,35	556.961,55	4.482.550,89
Massa Spendibile	754.230,46	866.285,94	220.789,68	447.281,87	78.620,08	3.326.347,98	598.382,25	6.291.938,26
Pagato totale	341.565,45	372.760,14	70.632,74	232.014,48	53.941,46	1.527.518,47	526.441,77	3.124.874,50
Residui Finali Totali	288.108,30	281.772,86	91.489,65	214.750,27	26.709,21	1.602.220,13	56.775,70	2.561.826,12
Economie/Maggiori spese comp.	22.664,18	5.989,24	616,94	306,17	-2.540,78	71.480,39	-6.388,08	92.128,08
Economie/Maggiori spese res.	101.892,53	205.763,70	58.050,35	210,94	510,19	125.128,99	21.552,86	513.109,56

(in percentuale)

Missione	013. DIRITTO ALLA MOBILITÀ							
Programma	1.Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	2.Logistica ed intermodalità nel trasporto	3.Sistemi portuali	4.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	5.Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	6.Sviluppo della mobilità locale	9.Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	Totale
Impegni Totali/Massa Impegnabile	90,05	87,01	85,05	99,89	99,60	86,31	96,73	89,41
Impegni Comp/Stanz Def Comp	91,05	90,40	87,88	99,86	99,53	85,94	98,55	90,14
Stanz. Def. di Cassa /Massa Spendibile	67,65	63,63	50,51	60,03	69,03	73,05	93,08	71,24
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	45,29	43,03	31,99	51,87	68,61	45,92	87,98	49,66
Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp	65,29	60,86	37,09	32,38	56,49	42,36	96,56	54,70
Variazione Residui finali/Residui iniziali	-23,82	-42,52	-32,92	-4,19	8,62	-0,93	-39,08	-13,57
Residui Stanz Tot/ Residui Tot	3,43	10,65	10,50	0,00	0,79	10,41	10,33	8,68
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	9,16	21,26	18,32	0,00	0,81	18,25	24,70%	15,70
Velocità Gestione della Spesa	71,70	67,33	42,21	32,42	56,76	49,29	97,98	60,68
Velocità Smaltimento Residui	25,40	29,35	28,83	71,28	95,25	49,69	41,43	44,02

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

**percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza*

***percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali*

[31] Il programma, gestito dal MEF, prevede contratti di servizio per trasferimenti correnti a FS S.p.A., ANAS S.p.A. ed ENAV S.p.A. nonché mutui per sistemi ferroviari, metropolitane, parcheggi e trasferimenti a Fincantieri e Credito navale. Nel suo ambito si inseriscono il Progetto Malpensa 2000 e l'Agenzia per la sicurezza del volo. Va, peraltro, rilevato che la gestione affidata direttamente al MEF non è coerente con la nuova classificazione del bilancio per missioni e programmi.

Gli stanziamenti definitivi di competenza riferiti all'intera missione sono pari a 8,4 miliardi (12,1 miliardi nel 2009) ed i pagamenti totali sono pari a 7 miliardi. In particolare gli stanziamenti riferiti esclusivamente al MIT sono 3,3 miliardi[32] (39,3 per cento dell'intera missione) mentre i pagamenti sono pari a 3,1 miliardi.

Nella successiva esposizione si concentrerà l'attenzione sui programmi nn. 1, 2 e 6, sia per la consistenza delle risorse assegnate (programma n.6), sia per l'importanza strategica nello sviluppo dei trasporti (programma n.2), sia per la presenza di alcuni problemi e specificità (programma n.1). Si ritiene, d'altra parte, utile fare cenno, sia pure in estrema sintesi, agli altri programmi della missione.

Il programma 3 "Sistemi portuali", che va messo in relazione con il programma n. 12, della missione 14, è correlato con l'obiettivo strategico "Rilancio degli interventi prioritari in materia di metropolitane e di infrastrutture portuali" e prevede l'implementazione dell'attività di vigilanza ed impulso alle opere affidate alle Autorità portuali, già finanziate ed in corso di esecuzione e necessarie all'operatività delle Autostrade del mare[33].

Il programma 4 "Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo", è correlato con la priorità politica 2 "Incremento di efficienza del sistema dei trasporti", realizzato con l'obiettivo strategico "Miglioramento dei servizi di trasporto". Il programma prevede, oltre alla regolamentazione e alla vigilanza, anche lo sviluppo della navigazione aerea e del sistema aeroportuale in stretta connessione con gli organismi internazionali ed in particolare europei (Eurocontrol), a sua volta attuato con l'obiettivo volto ad accrescere la vigilanza sull'ENAC, ai fini del monitoraggio del servizio svolto dai vettori aerei sulle rotte di collegamento nazionali su cui sono stati imposti oneri di servizio pubblico (ad esclusione della Regione Sardegna)[34].

Nonostante i progressi nell'attuazione del programma in esame, permane l'esigenza di un'esatta individuazione dei sistemi aeroportuali di interesse nazionale (in attuazione dell'art. 698 del Codice della navigazione) e di un piano nazionale degli aeroporti per incrementare il trasporto aereo e pervenire ad un complessivo sistema di trasporti interconnessi realizzando appieno l'intermodalità, auspicata dalla Corte, in aderenza con l'impostazione dell'UE.

Il programma 5 "Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario", nell'ambito della priorità n. 2, è attuato attraverso la realizzazione di due obiettivi strategici: "Miglioramento dei servizi di trasporto " e "Miglioramento del livello di sicurezza nei trasporti", a loro volta articolati nei relativi obiettivi operativi[35]. La garanzia di un adeguato servizio su tutto il territorio nazionale con l'introduzione di costi *standard*, corrisponde, peraltro, all'esigenza di attuare il dettato della legge n.42 del 2009; ciò presuppone la predisposizione di dati attendibili per pervenire ad un assetto dei trasporti caratterizzato dall'efficienza, nonché dal progressivo superamento della spesa storica.

Il programma 9 "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per le vie d'acqua interne", istituito nel 2009 in sostituzione del programma 7, si ricollega alla priorità politica 2. La realizzazione del programma è affidata al raggiungimento di due obiettivi strategici: "Miglioramento dei servizi di trasporto" e "Regolazione, monitoraggio, formazione e

---

[32] I 5,1 miliardi gestiti dal MEF per l'attuazione del programma 8 riguardano per la quasi totalità (93,2 per cento) trasferimenti correnti e contributi agli investimenti alle imprese.

[33] Al Ministero, attraverso il Dipartimento dei trasporti, è assegnata la competenza della programmazione triennale delle opere infrastrutturali marittime e della manutenzione dei porti.

[34] Nel corso del 2010, con alcuni decreti ministeriali, è stato disposto l'aggiornamento dei diritti aeroportuali e sono stati approvati l'esito della gara europea e la stipula contestuale della Convenzione per la concessione del diritto dei servizi aerei di linea su due rotte (Rotta Milano-Linate e Crotone – Roma nei due sensi). Le convenzioni stipulate dall'ENAC per l'affidamento in concessione di alcuni aeroporti sono state integrate al fine di adeguarle alle modifiche normative intervenute e per garantire la migliore tutela dell'interesse pubblico, prevedendo, in caso di inadempimento degli obblighi da parte della società che ha stipulato il contratto di programma la sanzione della revoca e della decadenza della concessione. Nel 2010 ha acquistato operatività il contratto di programma con l'ENAV approvato con decreto ministeriale del dicembre 2009. Con d.P.R. 9 luglio 2010 è stato approvato il regolamento di attuazione della legge n. 106 del 2010 concernente la disciplina del volo da diporto e sportivo.

[35] Non può non essere rilevato che perdura anche quest'anno l'assenza di pagamenti relativi al capitolo 7142 "Fondo per la mobilità dei disabili", osservando peraltro che come per l'esercizio 2009 il Fondo non ha ricevuto stanziamenti.

addestramento in materia di lavoro marittimo". Esso ha riguardo a tutto quanto attiene alla navigazione marittima e per via interna, ivi compresa la materia della sicurezza, ed alla promozione delle attività internazionali.

Il programma va raccordato con il programma n. 3 "Sistemi portuali", dal quale differisce, in quanto riguarda le competenze residue dello Stato rispetto a quelle trasferite alle Regioni e, quindi, soprattutto i profili della sicurezza istituzionalmente appartenenti allo Stato[36].

6.1.1. Programma 1 "Gestione della sicurezza e della mobilità stradale"

Il programma prevede la regolamentazione della circolazione in materia di veicoli, conducenti di trasporto nazionale ed internazionale, nonché lo sviluppo delle attività di servizio, ai cittadini ed alle imprese, della Motorizzazione civile. Esso è correlato alla priorità politica n. 3 "Sicurezza", realizzata con l'obiettivo strategico "Miglioramento del livello di sicurezza nei trasporti", articolato in cinque obiettivi operativi[37].

Il programma ha subìto una sensibile riduzione delle risorse che, secondo quanto affermato dall'Amministrazione, ha creato alcune criticità specie nel settore della motorizzazione, imponendo - e questo, ad avviso della Corte, può essere considerato un elemento positivo - una più razionale allocazione della spesa.

In questo settore, anche con riferimento alle spese rimodulabili, va valutato fino a che punto la spesa possa essere ulteriormente compressa senza compromettere l'erogazione di servizi essenziali (ad esempio, patenti, revisioni, carte di circolazione, ecc.).

Conseguenze negative ha subìto in particolare l'attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale che teneva conto degli obiettivi indicati dall'Unione europea, con una forte riduzione delle risorse[38].

Nell'ambito della sicurezza stradale sono stati adottati vari decreti di recepimento delle direttive comunitarie, al fine di adattare la normativa interna a quella europea, ed è proseguito l'aggiornamento del Piano nazionale per la sicurezza stradale, con la ripartizione dei relativi stanziamenti tra le Regioni (sono stati impegnati 31,3 milioni sul capitolo 7334 ed autorizzati con decreto direttoriale del 21 dicembre 2009). Nell'anno 2010 si è provveduto all'ultimazione della stipula delle convenzioni per il 4° ed il 5° programma [39]. Di particolare rilievo, in attuazione di questo programma, è stata la riforma del Codice della strada, di cui si è detto in precedenza.

Il programma 1 presenta uno stanziamento pari a 376 milioni (4,5 per cento dell'intera missione), con una flessione rispetto all'esercizio precedente (410,9 milioni); esso fa capo a due C.d.R., n. 2 Dipartimento per le infrastrutture e n. 3 Dipartimento per i trasporti, ma in realtà il 99,8 per cento degli stanziamenti riguarda il C.d.R. n. 3 (375,2 milioni). Circa l'83 per cento degli stanziamenti è destinato alle spese di funzionamento (77 per cento nel 2009).

Complessivamente nel programma si registra, rispetto al 2009, una lieve diminuzione dei pagamenti, che sono il 45,3 per cento della massa spendibile (circa il 60 per cento nel 2009), mentre gli stanziamenti definitivi di cassa sono pari al 67,7 per cento della massa spendibile (73,9 per cento nel 2009). Per questo programma si registra una velocità di gestione della spesa del 71,6 per cento e una velocità di smaltimento dei residui pari al 25,4 per cento.

---

[36] Rientra in questo programma la regolamentazione della nautica da diporto, disciplinata dal Codice approvato con la legge n. 171 del 2005.

[37] Essi sono volti a: una migliore attività di vigilanza al fine di garantire i requisiti essenziali della sicurezza stradale; innalzare il livello di sicurezza nei sistemi di trasporto ad impianti fissi; incrementare i controlli su strada; effettuare verifiche e ispezioni previste dal Codice della Strada; dare impulso al Servizio 1518 attraverso la realizzazione e messa in esercizio del sistema IVR *(Interactive Voice Response)*.

[38] Per il periodo 2001-2009 si prevedeva una dotazione finanziaria nel bilancio statale pari a 3.280 milioni, mentre ne sono stati stanziati solo 512 milioni.

[39] In realtà nel 2010 non vi è stata ripartizione di risorse in assenza di finanziamenti.

6.1.2. Programma 2 "Logistica e intermodalità nel trasporto"

Questo programma, che riguarda uno degli aspetti importanti nello sviluppo delle diverse modalità di trasporto, attraverso l'intermodalità, trova la sua fonte di finanziamento nella finanziaria 2006 che aveva istituito il "Fondo per le misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica" con una dotazione iniziale di 80 milioni. Al Fondo, più volte incrementato, sono stati assegnati 20 milioni nel 2010.

Poiché, nonostante tutto, l'autotrasporto costituisce, soprattutto per quanto riguarda le merci, la modalità più diffusa, è stato dato particolare rilievo, anche nel 2010, ai rapporti con le associazioni di categoria e all'Albo degli autotrasportatori. Considerando la particolare frammentazione del settore, è stato predisposto il d.m. n. 968 del 3 dicembre 2010 sulle modalità operative e i requisiti per l'erogazione dei contributi, volti a favorire i processi di aggregazione imprenditoriale e le iniziative per la formazione professionale[40].

Per sviluppare la logistica è stato approvato un apposito Piano nel dicembre 2010 di cui si è prima fatto cenno, nella consapevolezza dei ritardi dell'Italia nei confronti di altri Paesi, considerando che la logistica e l'intermodalità costituiscono un fattore essenziale per una nuova politica dei trasporti e più in generale per lo sviluppo economico del Paese. La logistica rappresenta un punto di incontro tra le varie modalità di trasporto e con l'intermodalità contribuisce alla riduzione della congestione della rete stradale e dei transiti frontalieri e portuali, nonché alla diminuzione rilevante dell'inquinamento atmosferico ed acustico, accrescendo anche la potenzialità del sistema portuale ed aeroportuale. In questo contesto si collocano le "Autostrade del mare" sulla cui importanza la Corte è intervenuta a più riprese nelle sue relazioni, anche in considerazione del rilievo dato ad esse dall'Unione europea, ritenendole un fattore fondamentale per l'alleggerimento del trasporto di merci su strada e per i notevoli vantaggi in termini ambientali che esse comportano.

Suscita, pertanto, qualche perplessità la riduzione degli stanziamenti (30 milioni nel 2011) operata rispetto agli anni precedenti (77 milioni), anche se, stando alle informazioni fornite dall'Amministrazione, si tratta di uno dei pochi settori comunque rifinanziati. Va ricordato che nel settore in esame nel 2010 è stata avviata una nuova misura di incentivazione dell'intermodalità, il *ferrobonus*, che consiste in interventi di sostegno del trasporto combinato o "trasbordato" su ferrovia. In proposito, in attuazione della legge n. 25 del 2010 (di conversione del DL n. 194 del 2009 "c.d. Milleproroghe"), è stato previsto che, con appositi decreti ministeriali, le risorse destinate all'*ecobonus* non utilizzate negli anni precedenti, per un ammontare pari a 25,3 milioni, fossero utilizzate per il *ferrobonus*.

Nella logica dell'intermodalità appare di particolare rilevanza la funzione degli interporti, soprattutto per il trasferimento delle merci dalla produzione al consumo[41].

Il programma registra, su un totale di 376,1 milioni, una percentuale di stanziamenti per gli investimenti del 46,2 per cento e per interventi pari al 47,5 per cento (19,7 nel 2009), mentre le spese di funzionamento sono il 4,5 per cento.

Per il programma 2 si rileva un tasso dei pagamenti rispetto alla massa spendibile del 43 per cento, a fronte di un coefficiente di realizzazione di stanziamenti definitivi di cassa su massa spendibile del 63,6 per cento. Quest'ultima presenta un ammontare significativo pari a 866,3 milioni (1.049 milioni nel 2009), dovuto in particolare alla presenza di circa 490 milioni di residui iniziali, fenomeno presente in misura superiore anche negli esercizi precedenti (circa 768 milioni nel 2009 e 703 milioni nel 2008).

---

[40] Va ricordato, in proposito, che il Ministero aveva affidato ad un'apposita società *in house* l'istruttoria per la erogazione degli incentivi previsti dalla finanziaria 2007 per favorire le aggregazioni imprenditoriali e la formazione in questo settore. A seguito delle osservazioni formulate dalla Corte in sede di controllo preventivo di legittimità, l'Amministrazione ha modificato i decreti riguardanti detti incentivi con la stipula di atti aggiuntivi delle Convenzioni precedentemente stipulate.

[41] Dalle informazioni assunte dall'Amministrazione si rileva che nel corso del 2010 sono stati emanati 17 pareri tecnici per lo svincolo delle rate semestrali per un totale di 34 provvedimenti annuali rispetto ad altrettante richieste pervenute da parte delle società interportuali, per un totale di investimenti pubblici di circa 10 milioni.

Si registra una riduzione dei residui finali rispetto a quelli iniziali del 42,5 per cento, i pagamenti in conto competenza costituiscono il 60,9 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza, mentre si segnala, come già visto per altri programmi, una bassa velocità di smaltimento dei residui, pari al 29,4 per cento.

In questo programma i capitoli di bilancio sono utilizzati in gran parte per interventi in favore dell'autotrasporto merci e per lo sviluppo dell'intermodalità.

Esaminando più da vicino i singoli capitoli si rileva, infatti, che il capitolo 1330 "Somme assegnate al Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori e alla Consulta generale per gli autotrasporti" ha assorbito tutti gli stanziamenti del macroaggregato "interventi", 178,7 milioni (54,2 milioni nel 2009).

Per quanto riguarda il macroaggregato "investimenti", gli stanziamenti sono pari a 173,7 milioni e interessano sei capitoli tra i quali il 7306, relativo agli incentivi alle imprese di autotrasporto per incrementare la modalità marittima, che presenta lo stanziamento più elevato, pari a 77 milioni come lo scorso anno. Gli stanziamenti definitivi di cassa, pari a 551,2 milioni, sono il 63,6 per cento della massa spendibile. I pagamenti, pari a 372,8 milioni, costituiscono solo il 43 per cento della massa spendibile.

Per l'intero programma, va segnalata la presenza di un elevato ammontare di economie, pari a 211,8 milioni (264,3 milioni nel 2009), prevalentemente economie in conto residui (205,8 milioni), che riguardano in particolare il capitolo 7330 relativo al fondo per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato (133,8 milioni) e i capitoli 7420 "fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto merci" (56,5 milioni) e 7770 "contributi per la realizzazione di infrastrutture interportuali" (13,6 milioni). Tale circostanza, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, dipende dalla complessità delle procedure di erogazione dei contributi e degli incentivi all'autotrasporto, e dal conseguente slittamento dei pagamenti. La velocità di gestione della spesa è pari al 67,3 per cento, e la velocità di smaltimento dei residui è pari al 29,4 per cento.

6.1.3. Programma 6 "Sviluppo della mobilità locale"

Il programma si inquadra nella priorità politica n. 2 ed è attuato con 2 obiettivi strategici: "Rilancio degli interventi prioritari in materia di metropolitane[42]", e "Miglioramento dei livelli di sicurezza nei trasporti" entrambi articolati in obiettivi operativi.

Va considerato che la legge n. 42 del 2009 agli artt. 8, 9 e 21, (in attuazione della riforma costituzionale del 2001)[43] ha previsto disposizioni specifiche per il trasporto pubblico locale (TPL), in particolare sotto il profilo dei costi con l'introduzione del criterio dei costi *standard*.

Le Regioni, oltre alla competenza su questa materia, acquisiranno anche una piena autonomia finanziaria, mentre resta allo Stato la competenza specifica sulla sicurezza dei servizi.

Va, peraltro, rilevata l'"indispensabilità dell'organo centrale" nell'affrontare i problemi di trasporto pubblico locale come sostenuto nell'Allegato infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica (DFP), pur nel rispetto delle competenze regionali. La presenza dell'apparato centrale dello Stato risponde, del resto, all'esigenza, già prima evidenziata, di assicurare un livello adeguato di servizio su tutto il territorio nazionale.

L'importanza dello sviluppo di tale trasporto è attestata dall'istituzione del Fondo per la promozione ed il sostegno del TPL istituito con la finanziaria 2008. Dalle informazioni ricevute dall'Amministrazione emerge la difficoltà, in mancanza di un flusso costante, annuale, di finanziamento di detto Fondo, di predisporre, d'intesa con Regioni ed Enti locali, un programma di sviluppo sul medio e lungo periodo.

---

[42] In realtà questo obiettivo strategico riguarda anche le infrastrutture portuali che non interessano con riferimento al programma in esame.

[43] In effetti anche prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione in questo settore era stato operato un decentramento delle attività in attuazione del d.lgs. n. 422 del 1997.

Dai dati forniti dal MIT si rileva una notevole differenza, tra i diversi interventi, nello stato di avanzamento lavori, al 31 dicembre 2010, relativi alle linee metropolitane[44].

Il programma in esame conserva una posizione rilevante nella politica dei trasporti, come si evince dagli stanziamenti pari a 1,7 miliardi (1,8 miliardi nel 2009), che costituiscono la percentuale più alta (20,3 per cento) dei programmi della missione gestiti dal MIT, superata solo dal programma n. 8 "Sostegno allo sviluppo del trasporto" (60,6 per cento) gestito dal MEF.

A fronte dello stanziamento di 1,7 miliardi, i pagamenti costituiscono il 50,7 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa (70,3 per cento nel 2009) e il 45,9 per cento della massa spendibile.

Per il programma si registra una bassa velocità di gestione della spesa, pari al 49,2 per cento e una velocità di smaltimento dei residui pari al 49,7 per cento.

La percentuale di spesa per investimenti è pari al 79,53 per cento (72,8 per cento nel 2009) rispetto al 20 per cento circa degli interventi (25 per cento nel 2009) e riguarda in particolare i capitoli di seguito riportati.

Il capitolo 7138 (relativo all'aumento del capitale sociale delle Ferrovie della Calabria S.r.l., delle Ferrovie Appulo Lucane S.r.l., delle Ferrovie del sud-est S.r.l.), per il quale lo scorso anno non risultavano stanziamenti, non è più presente in bilancio.

Il capitolo 7141, relativo a contributi per capitale e interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato, che le Ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa possono contrarre per la realizzazione degli investimenti, presenta stanziamenti per 356,3 milioni, pagamenti per 199,6 milioni, pari al 54 per cento (94,6 per cento nel 2009) delle autorizzazioni di cassa (369,8 milioni), che costituiscono il 67,8 per cento della massa spendibile (545 milioni).

Per il capitolo 7241 relativo a contributi per l'acquisto e la sostituzione di autobus e l'acquisto di altri mezzi di trasporto pubblico di persone, si registrano uno stanziamento di circa 279 milioni, pagamenti pari a 349,7 milioni rispetto a stanziamenti definitivi di cassa che ammontano a 349,7 milioni (con un coefficiente di realizzazione del 92 per cento della massa spendibile).

Nel capitolo 7254, interamente relativo a spese per investimenti e riguardante il fondo per la promozione e il sostegno allo sviluppo del trasporto pubblico locale, si evidenziano stanziamenti definitivi di competenza e stanziamenti definitivi di cassa rispettivamente per 110 e 150 milioni, cui corrispondono pagamenti per 124,9 milioni, a differenza dello scorso esercizio per il quale non risultava alcun pagamento[45].

Il capitolo 7403, relativo al concorso dello Stato alla realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata nelle aree urbane, presenta pagamenti (168,9 milioni) che costituiscono l'83,3 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa (208,8 milioni). In questo capitolo si rileva che gli stanziamenti sono totalmente assorbiti dagli investimenti.

Per il capitolo 7404, anch'esso riguardante totalmente spese di investimento e relativo a contributi per capitale ed interessi destinati all'ammortamento dei mutui, va rilevato che, a fronte di stanziamenti definitivi di competenza (81,1 milioni) e autorizzazioni di cassa pari a 108,8 milioni, sono stati effettuati pagamenti per circa 106,1 milioni.

---

[44] Dal 99,45 per cento della metropolitana Collegno-Lingotto di Torino e dal 94,41 per cento della Linea tranviaria Favaro-Mestre-Venezia al 13,08 per cento del sistema filoviario di Roma Eur-Fermi-Tor De Cenci.

[45] L'Amministrazione, in proposito, aveva fatto presente che l'erogazione dei contributi a favore dei soggetti beneficiari è effettuata ai sensi dell'art. 32, comma 4, della legge n. 166 del 2002, previa stipula di apposita convenzione tra i medesimi soggetti ed il MIT. La mancata erogazione dipendeva dal fatto che, erano state stipulate solo 4 convenzioni (Regione Veneto, Regione Puglia, Provincia Autonoma di Bolzano, Regione Lombardia). La situazione è mutata nel corso del 2010, in quanto sono stati effettuati i dovuti trasferimenti di risorse.

6.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"

La missione si articola in otto programmi, in prevalenza affidati al MIT, che abbracciano tutti gli interventi a carattere infrastrutturale nei vari settori: "Sistemi ferroviari" (n. 4) ("Sistemi ferroviari locali" nel 2009), "Sistemi idrici idraulici ed elettrici" (n. 5), "Opere pubbliche e infrastrutture" (n. 8, la cui attuazione è affidata al MEF)[46]; "Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture" (n. 9); "Edilizia statale e interventi speciali" (n. 10), "Sistemi stradali, autostradali e intermodali" (n. 11), "Infrastrutture portuali ed aeroportuali" (n. 12). Una collocazione specifica è assegnata alla trattazione del programma n. 3 "Opere strategiche", che assume un carattere trasversale e che sostanzialmente si ricollega alla legge n. 443 del 2001 (legge obiettivo), perché si riferisce a vari settori, rientranti anche nei diversi programmi.

(migliaia)

Missione	**014. INFRASTRUTTURE PUBBLICHE E LOGISTICA**							
Programma	**3.Opere strategiche**	**4.Sistemi ferroviari**	**5.Sistemi idrici, idraulici ed elettrici**	**9.Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture**	**10.Edilizia statale e interventi speciali**	**11.Sistemi stradali, autostradali e intermodali**	**12.Infrastrutture portuali ed aereoportuali**	**Totale**
Residui definitivi iniziali	1.826.057,61	104.973,55	265.037,25	2.006,25	554.173,85	800.630,38	547.782,19	4.100.661,08
Stanziamento iniziale di competenza	1.668.480,62	10.500,00	41.772,93	10.417,92	415.956,85	257.317,97	317.598,52	2.722.044,81
Stanziamento definitivo di competenza	1.691.953,46	10.500,00	51.775,72	11.174,55	1.111.256,13	523.959,57	392.243,65	3.792.863,09
Massa Impegnabile	1.850.628,41	10.500,00	57.241,84	11.180,99	1.220.405,44	528.368,13	438.418,42	4.116.743,21
Impegni Totali	1.722.830,07	10.500,00	35.605,29	10.531,46	720.441,63	350.933,97	351.763,52	3.202.605,94
Stanziamento definitivo di cassa	1.698.680,81	63.015,37	175.845,43	12.292,62	1.199.501,81	889.762,93	543.796,23	4.582.895,20
Massa Spendibile)	3.518.011,07	115.473,55	316.812,98	13.180,81	1.665.429,99	1.324.589,95	940.025,84	7.893.524,17
Pagato totale	637.540,06	63.019,79	113.896,42	10.941,91	706.299,24	289.651,95	264.697,66	2.086.047,04
Residui Finali Totali	2.588.860,43	52.453,76	182.286,01	771,72	927.637,01	729.611,20	547.924,11	5.029.544,24
Economie/Maggiori spese comp	9.860,82	0,00	13.130,45	393,46	-31.596,05	2.734,60	140,46	-5.336,26
Economie/Maggiori spese res	281.749,75	0,00	7.500,09	1.073,72	63.089,78	302.592,20	127.263,61	783.269,16

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

[46] Il programma, gestito dal MEF, riguarda contratti per trasferimenti correnti a vari soggetti, tra i quali il gruppo FS S.p.A., l'ANAS S.p.A. e ENAV S.p.A., mutui per sistemi ferroviari passanti, metropolitane e parcheggi, nonché il Progetto Malpensa 2000. Sono previsti anche trasferimenti a Fincantieri e credito navale e all'Agenzia per la sicurezza del volo. Esso presenta stanziamenti relativi ad investimenti per 2.133,3 milioni (1.181,1 milioni nel 2009) che costituiscono il 36 per cento dell'intera missione (27,8 per cento nel 2009).

(in percentuale)

Missione	014. INFRASTRUTTURE PUBBLICHE E LOGISTICA							
Programma	3. Opere strategiche	4. Sistemi ferroviari	5. Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	9. Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	10. Edilizia statale e interventi speciali	11. Sistemi stradali, autostradali e intermodali	12. Infrastrutture portuali ed aereoportuali	Totale
Impegni Totali/ Massa Impegnabile	93,09	100,00	62,20	94,19	59,03	66,42	80,23	77,79
Impegni Comp/ Stanz. Def. Comp.	92,55	100,00	66,18	93,26	54,83	66,90	78,90	76,21
Stanz. Def. di Cassa /Massa Spendibile	48,29	54,57	55,50	93,26	72,02	67,17	57,85	58,06
Pagamenti Totali/ Massa Spendibile	18,12	54,58	35,95	83,01	42,41	21,87	28,16	26,43
Pagamenti Comp/ Stanziamento Definitivo Comp	19,90	100,00	32,84	93,15	40,69	38,95	39,04	31,22
Variazione Residui finali/Residui iniziali	41,77	-50,03	-31,22	-61,53	67,39	-8,87	0,03	22,65
Residui Stanz Tot/ Residui Tot	4,11	0,00	2,40	0,05	54,02	52,72	15,08	21,46
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	7,91		20,23	0,11	72,56	53,82	34,57	33,10
Velocità Gestione della Spesa	21,50	100,00	49,62	99,88	74,22	58,22	49,48	40,96
Velocità Smaltimento Residui	16,47	50,03	36,56	26,57	45,85	10,69	20,37	22,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

**percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza*

***percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali*

Gli stanziamenti definitivi dell'intera missione sono pari a 5,9 miliardi (4,2 miliardi nel 2009), dei quali 3,8 miliardi sono riferibili al MIT, e la massa spendibile è pari a 12 miliardi (9,9 miliardi nel 2009) dei quali 7,1 del MIT. Con riferimento ai soli programmi del MIT, gli stanziamenti definitivi di cassa sono pari a 4,6 miliardi (4,2 miliardi nel 2009), i pagamenti totali 2,1 miliardi (2,6 miliardi nel 2009) e i residui finali 5 miliardi (3,9 miliardi nel 2009). A fronte di un considerevole aumento delle altre voci finanziarie, si sottolinea il basso tasso di smaltimento dei residui: 22 per cento (30,5 per cento nel 2009). Inoltre, in termini percentuali risulta che i pagamenti, pari al 26,4 per cento della massa spendibile, presentano una flessione rispetto al 2009 (35,9 per cento); mentre il rapporto tra stanziamenti definitivi di cassa e massa spendibile, pari al 58,1 cento, è rimasto invariato rispetto al 2009 (58,7 per cento).

Nella successiva esposizione verranno analizzati in particolare i programmi nn. 3, 4 e 11 per l'importanza strategica che rivestono, soprattutto nel contesto programmatico dell'Unione europea nel quale sono inseriti, come si evince anche dagli indirizzi dati dal Parlamento e dal Governo.

Come per la missione 13, si ritiene utile fare cenno, sia pure in estrema sintesi, agli altri programmi della missione.

Il programma 5 "Sistemi idrici, idraulici ed elettrici" attua la priorità politica n. 1, attraverso la realizzazione di un obiettivo strategico articolato in due obiettivi operativi.

Come già indicato nella Relazione dello scorso anno, l'attuazione di questo programma è affidata alla Direzione generale per le dighe e le infrastrutture idriche ed elettriche, che, oltre all'approvazione dei progetti delle grandi dighe[47] e alla vigilanza sulla costruzione di nuove dighe (per i profili della sicurezza sismica ed idraulica), provvede anche all'approvazione di progetti di opere di derivazione dei serbatoi e di adduzione all'utilizzazione (comprese le condotte forzate).

Il programma 9 "Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture", collegato alla priorità politica n. 3, riguarda essenzialmente l'attività del C.d.R. Consiglio superiore dei lavori pubblici, il quale, con l'assegnazione di cinque obiettivi strategici, è chiamato a svolgere

[47] E' stato completato il monitoraggio idraulico di 250 grandi dighe ed è stato avviato lo stesso per altre 25 gestite da soggetti pubblici.

una consulenza tecnico-scientifica ed amministrativa e a fornire certificazioni in materia di opere pubbliche e prodotti delle costruzioni. Al C.d.R. è intestata anche un'attività di supporto nella regolazione e nella formazione nei settori della sicurezza delle costruzioni, delle opere marittime, portuali e costiere, nonché per gli interventi locali per garantire la sicurezza stradale e la mobilità ciclistica

Il programma 10 "Edilizia statale e interventi speciali", che per la sua stessa natura fa capo quasi esclusivamente al Dipartimento delle infrastrutture del MIT, è costituito in massima parte da investimenti (93,9 per cento) e riguarda l'edilizia demaniale: costruzione o ristrutturazione di edifici sedi di uffici pubblici o destinati a ordine o sicurezza pubblica, in particolare l'edilizia penitenziaria, ma anche le infrastrutture scolastiche e quelle per il culto, nonché interventi speciali; tra questi ultimi si possono far rientrare gli interventi per la ricostruzione in Abruzzo. Per quanto riguarda gli interventi in Abruzzo, nella relazione precedente è stato fornito il quadro della situazione delle risorse assegnate. Si ricorda in questa sede che il primo programma di interventi, per un ammontare di 408 milioni, è stato articolato in due fasi: un primo stralcio comprendente 200,9 milioni, approvato con deliberazione CIPE n. 82 del 6 novembre 2009, in fase di attuazione; per il secondo stralcio (208 milioni) non è stata ancora ultimato l'*iter* procedurale. Secondo quanto riferito dall'Amministrazione sarebbero stati comunque attuati interventi immediati su alcuni edifici scolastici ed altri edifici pubblici.

Per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica regionale e sovvenzionata, è stata sottoscritta un'intesa tra Provveditorato alle opere pubbliche ed ATER (Azienda territoriale per l'edilizia residenziale) a fine 2009. Il programma prevede, sui 150 milioni stanziati, la disponibilità di 107 milioni per la Regione e di 43 milioni per il Comune dell'Aquila.

6.2.1. Programma 3 "Opere strategiche"

Il programma, che realizza la priorità politica n. 2, attuata con tre obiettivi, in gran parte si riassume, come è stato illustrato nelle precedenti Relazioni, nel Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), approvato con la delibera CIPE del 21/12/2001 n. 121, in attuazione della c.d. legge obiettivo, n. 443 del 2001.

Il programma in questi anni ha subito numerose modifiche ed integrazioni, delle quali si è dato conto nelle precedenti relazioni[48].

Con il dPEF 2010-2013 del luglio 2009 il costo delle opere strategiche indicato era pari a 174,2 miliardi, con una disponibilità di 76,1 miliardi[49].

L'Allegato Infrastrutture alla Decisione di finanza pubblica 2011/2013 afferma che nel prossimo decennio saranno completate molte opere del piano delle infrastrutture strategiche (PIS), approvate dal CIPE ai sensi della legge n. 443 del 2001 e molte altre saranno in avanzata fase di esecuzione (ad esempio i tunnel ferroviari del Frejus e del Brennero). Sotto il profilo dell'attuazione del programma, l'Amministrazione fornisce i seguenti dati: 231 miliardi, il valore complessivo del programma, dei quali 130 costituiscono il valore deliberato dal CIPE, con una copertura finanziaria di 89,2 miliardi; risultano appaltate o cantierate opere per 62 miliardi, alle quali entro breve termine dovrebbero aggiungersene altre per 6 miliardi. Dei 231

[48] Può essere utile ricordare le fasi di questo processo di programmazione, attraverso alcune importanti delibere CIPE quali: n. 130 del 2006 (aumento del costo delle opere da 125,9 miliardi del 2001 a 173,4 miliardi); n. 69 del 2008, che richiedeva al MIT un aggiornamento sui costi e le coperture delle opere inserite nel programma e sullo sviluppo delle iniziative comunitarie con particolare riferimento alle RTE (TEN-T); n. 10 del 2009 ("Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche", che indicava anche alcune carenze e criticità ed elencava le sole opere (numero 164) approvate ("perimetro delle opere CIPE") pari a 116,8 miliardi (66,9 miliardi di disponibilità).

[49] Con la delibera del 26 giugno 2009 (n. 51) il CIPE su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha preso atto delle opere prioritarie per il 2009 finanziate anche dal Fondo infrastrutture per un importo di 7.596 milioni, di cui 6.381,6 destinati al Sud. Con la successiva delibera del 15 luglio 2009 (n. 52) il CIPE ha approvato alcune modifiche al "quadro di dettaglio" allegato alla delibera CIPE n. 51 ed ha preso atto dei contenuti dell'Allegato Infrastrutture al dPEF 2010-2013.

miliardi, il valore delle opere ubicate nel Mezzogiorno è pari a circa 84 miliardi (36 per cento del totale)[50].

A seguito degli ulteriori aggiornamenti del programma e delle informazioni fornite dall'Amministrazione, si possono formulare alcune considerazioni.

Nel 2010 si registra un ampliamento del c.d. "perimetro CIPE" (il cui valore aggiornato è di circa 130 miliardi) e un miglioramento nello stato di avanzamento dei lavori di tutto il complesso delle 470 opere strategiche (429 nel 2009). Il valore complessivo aggiornato ad aprile 2011 è, infatti, di 237 miliardi rispetto ai 219 miliardi del 2009, registrando un aumento dell'8,08 per cento (Tavola 1 in allegato), con una disponibilità di finanziamenti di 93,7 miliardi, un fabbisogno finanziario del 60,5 per cento, pari a 143,5 miliardi e uno stato di avanzamento lavori del 6,26 per cento pari a 14,84 miliardi (Tavola 2 in allegato), rispetto al 5,93 per cento del 2009.

In merito al Ponte sullo stretto di Messina (Tavola 1), va rilevato che il costo previsto è di 6,95 miliardi, con finanziamenti pubblici disponibili per 1,65 miliardi ed un fabbisogno di 5,3 miliardi. L'ulteriore fabbisogno dovrebbe essere coperto con fondi privati.

Passando all'analisi per settore di intervento (Tavola 3 in allegato) si rileva, ancora una volta, una prevalenza dei corridoi stradali (47,80 per cento) rispetto ai corridoi ferroviari (34,96 per cento) e metropolitane (7,56 per cento); risultano molto ridotti, anche se con un leggero aumento rispetto al 2009, gli interventi nei settori: dell'edilizia (0,80 per cento), dell'energia (0,70 per cento) e degli schemi idrici, (1,04 per cento), con una flessione rispetto al 2009. Ciò appare in controtendenza rispetto agli obiettivi programmatici del Governo che ha manifestato l'esigenza di un potenziamento del trasporto su ferro rispetto a quello su gomma ed ha sottolineato l'importanza dell'edilizia, ai fini dello sviluppo economico, e del riassetto del settore idrico.

Analogamente si può osservare (Tavola 2 in allegato) che rispetto agli interventi volti ad accentuare l'impegno per le Regioni meridionali si rileva un'incidenza del costo delle opere sul valore totale che, per il Sud si attesta al 36,50 per cento, per il Nord al 44,67 per cento, per il Centro al 18,21 per cento; mentre le risorse necessarie rapportate al costo sono per il Sud 64,12 per cento, per il Nord 63,12 per cento, per il Centro ammontano al 49,26 per cento.

Per quanto riguarda i settori di intervento per aree geografiche (Tavola 3 in allegato), si evidenzia una prevalenza degli interventi nel settore ferroviario molto maggiore al Nord (57,12 miliardi rispetto ai 20,56 del Sud; nel 2009: 56,86 miliardi rispetto ai 12,97 miliardi al Sud), mentre prevalgono al Sud quelli per i corridoi stradali 40,05 miliardi contro i 32,23 del Nord e i 32,05 del Centro (nel 2009: 48,15 miliardi al Sud, 30,11 miliardi al Nord e 28,00 al Centro).

D'altra parte per gli stessi corridoi stradali, mentre nel Sud vi è una copertura del costo complessivo del 36,77 per cento, al Nord si registra il 69,75 per cento.

Se si esamina lo stato attuativo dei progetti per "completato" e "lavori in corso" in totale (Tavola 4 in allegato) per aree geografiche, si riscontra, invece, una prevalenza degli interventi nel Sud (13 miliardi) rispetto al Nord (10,9 miliardi).

Quanto alle fonti di finanziamento (Tavola 5 in allegato), quelle statali sono pari al 49,03 per cento (50,29 nel 2009), di cui 18,28 per cento da legge obiettivo (20,64 nel 2009); altri finanziamenti statali 22,63 miliardi (25,06 nel 2009); quelle comunitarie 4,29 per cento (4,38 nel 2009), degli Enti locali 6,73 per cento (6,76 nel 2009) e private 40,03 per cento (38,56 nel 2009).

Il programma 3 assorbe la percentuale più alta di stanziamenti definitivi (27,1 per cento, 30,9 per cento nel 2009) sul totale della missione. Si tratta, d'altra parte, di un programma che è centrale per l'importanza degli interventi in esso compresi e per quel carattere di trasversalità di

[50] Le infrastrutture di aree viarie, ferroviarie e metropolitane possono essere così riassunte: 240 km aperti al traffico dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria; 320 km di altri sistemi stradali; 133 km di assi ferroviari; 182 km di nuove reti metropolitane. Da queste realizzazioni infrastrutturali, in aderenza a quanto auspicato in sede europea, si prevede una riduzione del 20 per cento della congestione urbana, del 30 per cento dei costi da congestioni per il traffico merci su strada, una riduzione sostanziale delle emissioni di Co_2; a questi obiettivi il documento in esame aggiunge una riduzione significativa del costo del trasporto pubblico per le famiglie.

cui si è sopra fatto cenno. La quasi totalità degli stanziamenti (98,2 per cento) è destinata al capitolo 7060 "Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché di opere di captazione e di adduzione di risorse idriche" e riguarda oneri comuni in conto capitale. Ciò si spiega per la natura di questo programma che si sostanzia in contributi per la realizzazione delle opere infrastrutturali di carattere strategico. I pagamenti totali sono il 18,5 per cento della massa spendibile, mentre gli stanziamenti definitivi di cassa sulla massa spendibile sono il 48,3 (46,5 nel 2009). Si registra un elevato importo di economie, pari a 291,6 milioni (119,7 milioni nel 2009). Questi dati evidenziano criticità nella realizzazione del programma, come in parte era già stato rilevato dal CIPE nella Relazione del marzo 2009. Particolarmente basse sono le percentuali relative alla velocità di gestione della spesa, del 21,4 per cento, ed alla velocità di smaltimento dei residui, pari al 16,5 per cento.

6.2.2. Programma 4 "Sistemi ferroviari "

Come evidenziato nella Relazione dello scorso anno, questo programma[51] attiene al Contratto di programma tra il MIT e Rete ferroviaria italiana (R.F.I.) S.p.A.[52]. L'attività svolta nel settore in esame costituisce uno degli aspetti nodali – e qualificanti – della politica infrastrutturale, anche perché, come si è rilevato nelle considerazioni di sintesi, si inserisce nel contesto della più generale politica infrastrutturale e trasportistica dell'UE.

In merito ai rapporti tra l'Amministrazione e R.F.I. si rileva che: nel dicembre 2010 è stato sottoscritto l'aggiornamento del Contratto di programma 2007-2011, parte Investimenti (registrato alla Corte dei conti il 4 febbraio 2011); è in fase di avvio l'aggiornamento 2010-2011. Per quanto concerne il Contratto di programma, parte servizi 2011-2013 è stata definita dal MIT una proposta che sarà sottoposta all'approvazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le coperture finanziarie individuate ad integrale copertura delle prestazioni del Gestore per la formalizzazione del Contratto di programma – parte servizi, sono recate dalla Legge di Bilancio n. 221 del 2010 (circa 975 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.211 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013) e dalla Delibera CIPE n. 64 del 22 luglio 2010 (292 milioni di euro per il solo anno 2011) a carico delle disponibilità residue del Fondo infrastrutture già oggetto della delibera CIPE n. 31 del 2010.

La sottoscrizione degli aggiornamenti 2008 e 2009 del Contratto di programma parte investimenti va registrata positivamente, perché, come rilevato dalla Corte nella Relazione precedente, la mancata o ritardata sottoscrizione ostacola la compiuta ridefinizione dei rapporti tra lo Stato e RFI, con particolare riferimento alla determinazione degli oneri e dei finanziamenti pubblici. In merito ai finanziamenti pubblici destinati ad investimenti si deve rilevare che nell'aggiornamento 2009 vi è stato un cospicuo definanziamento (3.669 milioni per la rete convenzionale e 8 milioni per la rete AV/AC) in attuazione di vari interventi normativi e di variazioni in diminuzione. Si è, quindi, reso necessario riprogrammare le risorse già disponibili e reperirne di nuove, attingendo sia ai fondi europei (TEN-T e PON-T), sia a risorse della "legge obiettivo" e del FAS.[53] In proposito, dalla tabella 7 contenuta nel Contratto di

---

[51] Che da quest'anno, anche a seguito delle osservazioni della Corte, ha cambiato la denominazione da "Sistemi ferroviari locali" in "Sistemi ferroviari".

[52] Sulla gestione finanziaria per gli esercizi 2008 e 2009 v. Determinazione n. 124 del 2010 del 10 gennaio 2011 della Sezione del controllo sugli Enti della Corte dei conti.

[53] Va ricordato che, per favorire l'avvio di opere di particolare interesse strategico, garantendo allo stesso tempo una, sia pur parziale copertura, la finanziaria 2010 ha consentito al CIPE di autorizzare (per progetti prioritari individuati da un dPCM) l'avvio di interventi per lotti costruttivi a condizione che, alla data dell'autorizzazione del primo lotto sia assicurata la copertura finanziaria per almeno il 20 per cento del costo complessivo dell'opera. In casi particolari è consentito seguire la stessa procedura semplificata con l'approvazione di un d.m. per l'individuazione degli interventi, con una copertura finanziaria pari al 10 per cento del costo complessivo. In sede di prima applicazione il ricorso a tale procedura ulteriormente semplificata riguardava il Progetto AV/AC Terzo Valico dei Giovi. Va, peraltro, ricordato che sui profili attinenti alla copertura finanziaria degli interventi approvati in delibere CIPE si è espressa la Corte dei conti in alcune deliberazioni, rilevando che in vari casi le delibere CIPE autorizzative di opere

programma 2007-2011, aggiornamento 2009, di cui alla Delibera CIPE n. 27 del 13.5.2010 (pubblicata nella G.U. n. 12 del 17.1.2011), si registrano 13,3 miliardi di finanziamenti[54].

Va ricordato che tra i principali obiettivi del Contratto è previsto il completamento delle opere già in corso e l'avvio di opere prioritarie relative alla realizzazione di vari tipi di intervento, tra i quali, in particolare, quelli per manutenzione straordinaria; per quest'ultima, alla RFI il CIPE nella seduta del 5 maggio 2011 ha assegnato, a valere sulle risorse residue del Fondo infrastrutture, 240 milioni[55]. Esso, inoltre, deve garantire la competitività e tenere conto del rispetto delle specifiche tecniche dell'interoperabilità (STI), soprattutto in attuazione delle direttive comunitarie in materia, della normativa sulla sicurezza[56], l'impiantistica [57], di controllo (con il sistema ERTMS) e di pronto intervento.

La Corte ritiene che in questo, come in altri settori, l'Amministrazione debba esercitare un'adeguata attività di monitoraggio e vigilanza sull'osservanza del contenuto del Contratto, specie per i profili riguardanti la competitività e la sicurezza.

Occorre rilevare che la Legge finanziaria per il 2010 ha, inoltre, confermato - in Tabella F - gli stanziamenti di cassa previsti a legislazione vigente per gli anni 2010 e 2011, pari rispettivamente a 2.385 e 2.318 milioni sul capitolo 7122. Nello stesso 2010, tale importo, in considerazione dei fabbisogni finanziari di cassa della Società e tenuto anche conto di quanto stabilito dall'art. 5 del Contratto di programma, è stato rideterminato in 1.283 milioni di euro riprogrammando la differenza, pari a 1.102 milioni di euro, agli anni successivi in coerenza con gli investimenti.

Successivamente si è verificata una serie di eventi[58] di cui si dovrà tener conto nell'ambito del prossimo aggiornamento contrattuale; dovranno, pertanto essere necessariamente riavviate le interlocuzioni con il Ministero per la riprogrammazione dei fabbisogni e per la definizione delle risorse effettivamente disponibili, soprattutto per tener conto delle necessità finanziarie di competenza improcrastinabili per garantire la manutenzione straordinaria e gli interventi relativi agli obblighi di legge e al piano della sicurezza.

Va ricordato che tra i principali obiettivi del Contratto è previsto il completamento delle opere già in corso e l'avvio di opere prioritarie relative alla realizzazione di vari tipi di intervento, tra i quali, in particolare, quelli per manutenzione straordinaria. Lo stanziamento,

---

risultavano prive della copertura finanziaria. V. Sez. controllo preventivo Stato, Delibera n. 19/2008/P, avente ad oggetto "Delibere CIPE - Programma delle infrastrutture. Approvazione progetto preliminare quadruplicamento linea Verona - Fortezza"; idem, Delibera n. 18/2008/P, avente ad oggetto "Delibere CIPE - Programma delle Infrastrutture Strategiche. ISistemazione del nodo AV/AC di Verona". In proposito la Corte, in sede di controllo sulla gestione, ha rilevato le forti criticità della modalità del concetto di lotto costruttivo. V. Delibera n. 18/2010/G, prima citata. In questa delibera sono state espresse forti perplessità anche sulle "criticità inerenti il cosiddetto finanziamento incrociato" che doveva contribuire con fondi della Società autostrade del Brennero al parziale finanziamento della citata linea ferroviaria Verona – Fortezza (ai sensi dell'art.55 comma 13 della legge 449 del 1997 come modificata dalla legge 122 del 2010 di conversione del DL n. 78 del 2010).

[54] Il finanziamento riguarda, tra gli altri, il Tunnel di base del Brennero; l'AV/AC Milano-Verona; AV/AC Milano-Genova (Valico dei Giovi); l'AV/AC Torino-Lione; l'Area Metropolitana di Bari; la Piastra logistica di Taranto.

[55] Oltre alla manutenzione straordinaria (per il miglioramento e l'*upgrading* della rete e delle stazioni), gli interventi riguardano: il rispetto dei nuovi obblighi di legge per l'adeguamento delle gallerie ferroviarie e la messa in sicurezza delle linee ferroviarie; il potenziamento delle tecnologie per la sicurezza e l'efficientamento della circolazione sulla rete, inclusi gli interventi per l'incremento della capacità; il completamento del sistema AV/AC Torino-Milano-Napoli (aperture nel corso della legislatura sono state la Novara-Milano, la Milano-Bologna, la Bologna-Firenze, l'inaugurazione della Stazione Tiburtina, la Napoli-Salerno); lo sviluppo della rete convenzionale, inclusi raddoppi e quadruplicamenti di linea; l'ammodernamento delle linee nell'ambito delle aree metropolitane, dei porti e delle linee afferenti i corridoi europei; il riassetto urbanistico e viario delle aree interessate dalle opere; il ripristino ambientale, tramite la risistemazione delle aree interessate dai lavori, la mitigazione dell'impatto idrogeologico ed il controllo del rumore; la tutela e la valorizzazione dei beni storico-archeologici.

[56] Doppio tunnel, gallerie di servizio/soccorso, stazioni di soccorso, longitudinali, pozzi di ventilazione, etc.

[57] Tra le altre: ventilazione, estrazione dei fumi, sistemi antincendio.

[58] Il DL n. 78 del 2010 ha disposto, a partire dall'anno 2011, la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge n. 196 del 2009 (di riforma della contabilità), delle missioni di spesa di ciascun Ministero. Ciò ha comportato una riduzione complessiva degli stanziamenti per investimenti ferroviari pari a circa 922 milioni di euro, di cui 232 milioni per l'anno 2011, 233 milioni di euro per ciascuno degli anni 2012 e 2013 e 224 milioni di euro per gli anni 2014 e seguenti.

prima richiamato di 240 milioni, per detta manutenzione non esaurisce, peraltro, il fabbisogno finanziario che per il biennio 2010/2011 (termine del periodo di validità del Contratto di programma) è quantificabile in 1.720 milioni, per cui devono essere individuate soluzioni a questo importante tema.

Gli stanziamenti definitivi di competenza assegnati al programma ammontano a 10,5 milioni con una forte riduzione rispetto al 2009 (150,2 milioni, 72,8 milioni nel 2008), che si spiega per l'esistenza di 105 milioni di residui iniziali. Si rileva un elevato tasso di velocità della gestione della spesa cui fa riscontro un'elevata percentuale di impegni (100 per cento) sulla massa impegnabile ed un'importante riduzione (50 per cento) dei residui finali rispetto a quelli iniziali. Si rileva un notevole aumento rispetto al 2009 della percentuale di pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa pari a circa il 100 per cento (46,6 per cento nel 2009). Al contrario, si registra una diminuzione del coefficiente di realizzazione, 54,6 per cento, degli stanziamenti definitivi di cassa sulla massa spendibile rispetto allo scorso anno (90,3 per cento nel 2009). Si registra una velocità di smaltimento dei residui pari al 50 per cento.

6.2.3. Programma 11 "I sistemi stradali, autostradali e intermodali"

Il programma attua, in ossequio a quanto disposto nella direttiva del Ministro per il 2010, la priorità politica n. 1, attraverso la realizzazione di un obiettivo strategico[59] articolato in tre obiettivi operativi, di cui due interessano specificamente i rapporti con l'ANAS S.p.A. (d'ora in poi ANAS): "implementazione dell'attività di vigilanza ed impulso alle opere affidate all'ANAS, già finanziate ed in corso di esecuzione", "implementazione dell'attività di vigilanza ed impulso alle opere delle concessionarie autostradali vigilate da IVCA/ANAS, già finanziate ed in corso di esecuzione".

Nell'attuazione di questo programma, un'attività rilevante riguarda gli adempimenti relativi alle convenzioni uniche[60].

Gli schemi di convenzione tra l'ANAS e le società concessionarie sono stati approvati con l'art. 8 *duodecies* del DL n. 59 del 2008 (convertito dalla legge n. 101 del 2008). La finanziaria 2010 (art. 2 comma 202, lettera a), modificando questo articolo, aveva prorogato al 31 luglio 2010 il termine di approvazione degli schemi di convenzione[61], a condizione che fossero rispettate le "prescrizioni richiamate dalle delibere CIPE di approvazione, ai fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica".

L'art. 47, comma 3, del DL n. 78 del 2010, (convertito dalla legge n. 122 del 2010), ha interpretato le citate disposizioni della Legge finanziaria per il 2010 nel senso che, in caso di mancato adeguamento, da parte dei concessionari degli schemi di convenzione ovvero dei Piani economico-finanziari, alle prescrizioni del CIPE, attestato dal concedente, con comunicazione al MEF e al MIT, gli schemi di convenzione stessi non si intendono approvati e sono sottoposti alle ordinarie procedure di approvazione di cui all'articolo 2, commi 82 e seguenti del DL 262 del 2006, (convertito dalla legge n. 286 del 2006)[62].

Questo nuovo meccanismo, come già rilevato nella relazione precedente, ed anche in altre sedi dalla Corte[63], riguardante le concessioni in materia autostradale dovrebbe garantire maggiore rigore e trasparenza, nonché effettiva concorrenzialità, rispetto al sistema di rinnovo automatico e senza gara delle convenzioni tra l'ANAS e le concessionarie autostradali.

---

[59] "Prosecuzione dell'attività di rilancio degli interventi prioritari in materia di infrastrutture stradali".

[60] Si ricorda che la "Convenzione unica" nel settore delle concessioni autostradali è stata introdotta dall'art. 2 commi 82 e ss. del DL n. 262 del 2006 convertito dalla legge n. 286 del 2006.

[61] Nel 2009 l'ANAS aveva sottoscritto altri 12 schemi di convenzione unica con le restanti società concessionarie autostradali.

[62] Per le concessioni autostradali in scadenza, l'art. 2, comma 202, lett. b) della finanziaria per il 2010 aveva assegnato ad ANAS S.p.A. il compito di anticipare al 31 marzo 2010 l'avvio delle procedure ad evidenza pubblica per la selezione concorrenziale dei concessionari. Successivamente, i due Ministeri vigilanti (MIT e MEF) avevano invitato la società a "differire l'adozione di determinazioni ovvero l'espletamento di atti procedurali volti al rinnovo delle convenzioni in scadenza".

[63] Tra quelle già citate nella relazione dello scorso anno, vedi in particolare la Relazione sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. es. 2008, approvata con determinazione della Sezione Enti n. 93/2009.

Resta, peraltro, ad avviso della Corte, irrisolto il problema della configurazione dell'ANAS, allo stesso tempo concedente e controllore nei confronti delle concessionarie, nonché l'aspetto riguardante l'autonomia finanziaria per garantire risorse atte allo svolgimento delle sue funzioni. In relazione al controllo, analoga attenzione va prestata all'attività di vigilanza sull'ANAS che deve essere, proprio alla luce di quanto prima detto, costante e capillare. Va rilevato che, per assicurare all'ANAS le necessarie risorse, in attesa del perfezionamento della Convenzione unica, si era ritenuto necessario procedere alla stipula di un "Contratto di programma" per l'anno 2009, unitamente al piano degli investimenti e dei servizi con un'efficacia temporale limitata. Nella stessa ottica, è stato presentato un nuovo contratto di programma tra MIT e ANAS relativo all'anno 2010 sul quale il CIPE ha espresso parere favorevole nella seduta del 22/07/2010 con la delibera n. 65 del 2010. Nei mesi di novembre e dicembre 2010 l'ANAS in attuazione dell'art. 2, comma 202, lettera a) della LF 2010, ha sottoscritto con le varie concessionarie gli atti di recepimento delle prescrizioni formulate dal CIPE nella seduta del 13/05/2010, rendendo di fatto efficaci gli schemi di Convenzione. [64]

In merito al "pedaggiamento"[65] della rete autostradale, in attuazione dell'art. 15, comma 1, del DL n. 78 del 2010, che fissa criteri e modalità per l'applicazione del pedaggio sulle autostrade e sui raccordi autostradali in gestione diretta di ANAS, è stato predisposto un d.P.C.M. con il quale sono stabiliti i criteri e le modalità per l'applicazione del pedaggio, nonché le tratte da pedaggiare.

Come già rilevato nella relazione precedente il sistema, avrebbe dovuto garantire maggiori entrate atte a consentire una riduzione dei trasferimenti annui dovuti dallo Stato all'ANAS per investimenti e manutenzioni straordinarie.

In applicazione dell'art. 15, comma 2, dello stesso DL[66], sulla base di un'istruttoria svolta dal MIT, era stato adottato il dPCM del 25 giugno 2010 che aveva individuato le stazioni di esazione relative alle autostrade a pedaggio in concessione che si interconnettono con le autostrade e i raccordi autostradali in gestione diretta ANAS.

Il TAR del Lazio ha annullato, con sentenza n. 1566 del 2011, la norma del dPCM che stabiliva l'automatismo del pagamento. Non vi sarebbe, infatti, "la necessaria ed imprescindibile corrispondenza tra chi è tenuto al pagamento del pedaggio e quanti utilizzano le tratte di strada interessate dal provvedimento".

Quanto alle infrastrutture stradali, va ricordato che, superando le obiezioni della Commissione europea, sono state sbloccate opere per un valore di circa 10 miliardi.

Per il programma 11 sono stati stanziati circa 524 milioni (361,6 milioni nel 2009). Si registrano pagamenti totali pari a 389,7 milioni che costituiscono solo il 21,9 per cento della massa spendibile (1.324,6 milioni), mentre il rapporto tra gli stanziamenti definitivi di cassa e la massa spendibile ammonta al 67,2 per cento. La velocità di gestione della spesa è pari al 58,2 per cento e la velocità di smaltimento dei residui è molto bassa (10,7 per cento).

6.3. Missione 19 "Casa e assetto urbanistico"

La missione si articola in tre programmi, che riguardano l'edilizia residenziale pubblica, l'edilizia abitativa e i programmi di riqualificazione urbana.

---

[64] Autostrada dei Fiori (sottoscritta in data 2/9/2009); S.A.L.T. (sottoscritta in data 2.9.2009); Autocamionale della CISA S.p.A. (sottoscritta in data 03/03/2010); S.A.V. (sottoscritta in data 2.9.2009); S.I.T.A.F. (sottoscritta in data 22/12/2009); Tangenziale di Napoli S.p.A. (sottoscritta in data 29.07.2009); S.A.T. - Società Autostrada Tirrenica S.p.A. (sottoscritta in data 11.03.2009); R.A.V. - Raccordo Autostradale Valle D'Aosta S.p.A. (sottoscritta in data 29/12/2009); Strada dei Parchi S.p.A. (sottoscritta in data 18.11.2009); Società Autostrade Meridionali S.p.A. (sottoscritta in data 29.07.2009); Torino – Savona S.p.A. (sottoscritta in data 18.11.2009); Atto Aggiuntivo alla convenzione unica di Autovie Venete S.p.A. (sottoscritto in data 18.11.2009).

[65] Al pedaggiamento delle tratte autostradali si applica la delibera CIPE 39/2007, relativa alle concessioni autostradali nuove ed in essere.

[66] Questa norma ha autorizzato ANAS "ad applicare una maggiorazione tariffaria forfettaria di un euro per le classi di pedaggio A e B e di due euro per le classi di pedaggio 3, 4 e 5, presso le stazioni di esazione delle autostrade a pedaggio assentite in concessione che si interconnettono con le autostrade e i raccordi autostradali in gestione diretta ANAS".

Dei tre programmi si esaminerà il n. 2 "Politiche abitative" (affidato al MIT), per il suo maggiore impegno sia finanziario che programmatico. Il n. 1 "Edilizia abitativa e politiche territoriali", affidato al MEF, ha come compiti la concessione di mutui per l'edilizia residenziale a seguito di eventi calamitosi nonché trasferimenti ai fondi per le spese sostenute dalle famiglie (per esigenze abitative degli studenti universitari, per le giovani coppie e per la costruzione di immobili per la Guardia di finanza)[67].

Il programma 3 "Politiche urbane e territoriali" (anch'esso gestito dal MIT) si propone la riqualificazione urbana ed il recupero del patrimonio edilizio anche con la repressione dell'abusivismo, nonché lo sviluppo del "sistema città" (in sintonia con quanto affermato in sede europea) e la tutela e la valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, artistici, storici ai quali si affiancano interventi legati a pubbliche calamità e di ricostruzione di zone terremotate.

La direttiva per il 2010 collega la missione alla priorità politica n. 1 "Sviluppo delle infrastrutture e grandi opere" e, nell'ambito di questa, all'area di intervento n. 3 "Prosecuzione dell'attività di rilancio dell'edilizia statale. Attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa "Piano Casa" per l'incremento dell'offerta abitativa, nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, a favore di categorie sociali in difficoltà. Adozione di misure per la valorizzazione del patrimonio residenziale pubblico d'intesa con le Regioni e gli Enti locali".

(migliaia)

Missione	019.CASA E ASSETTO URBANISTICO		
Programma	**2.Politiche abitative**	**3.Politiche urbane e territoriali**	**Totale**
Residui definitivi iniziali	1.272.325,67	453.435,81	1.725.761,48
Stanziamento iniziale di competenza	359.516,41	180.793,13	540.309,54
Stanziamento definitivo di competenza	496.036,05	274.760,43	770.796,48
Massa Impegnabile	1.311.003,32	356.378,48	1.667.381,80
Impegni Totali	1.195.751,77	347.078,96	1.542.830,73
Stanziamento definitivo di cassa	651.163,63	479.170,05	1.130.333,68
Massa Spendibile	1.768.361,72	728.196,24	2.496.557,96
Pagato totale	481.082,00	352.062,64	833.144,63
Residui Finali Totali	1.223.853,30	359.696,38	1.583.549,68
Economie/Maggiori spese comp	88,71	-8.606,99	-8.518,28
Economie/Maggiori spese res	63.337,71	25.044,21	88.381,92

(in percentuale)

Missione	019.CASA E ASSETTO URBANISTICO		
Programma	**2.Politiche abitative**	**3.Politiche urbane e territoriali**	**Totale**
Impegni Totali/Massa Impegnabile	91,21	97,39	92,53
Impegni Comp/Stanz Def Comp	76,78	96,95	83,97
Stanz. Def. di Cassa /Massa Spendibile	36,82	65,80	45,28
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	27,20	48,35	33,37
Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp	59,66	67,18	62,34
Variazione Residui finali/Residui iniziali	-3,81	-20,67	-8,24
Residui Stanz Tot/ Residui Tot	9,36	2,29	7,75
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	57,25	8,35	41,08
Velocità Gestione della Spesa	77,71	69,30	74,25
Velocità Smaltimento Residui	14,55	36,94	20,43

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

**percentuale dei pagamenti in conto competenza su impegni in conto competenza*

***percentuale dei pagamenti in conto residui sui residui definitivi iniziali*

[67] I programmi di edilizia residenziale pubblica (ERP) richiedono un'istruttoria tecnica ed interventi finanziari in attuazione di diverse leggi. Suscita perplessità, peraltro, il perdurare dell'assenza di stanziamenti e di pagamenti per i capitoli 7073, finalizzato all'incremento del patrimonio immobiliare destinato alla locazione di edilizia abitativa, e 7074, relativo al fondo per il sostegno alle giovani coppie per l'acquisto di abitazione principale in regime di edilizia convenzionata, che dovrebbero costituire un aspetto particolarmente qualificante nella realizzazione degli obiettivi fissati dal Governo.

La missione, rispetto all'esercizio precedente (2,3 miliardi nel 2009), registra una forte riduzione degli stanziamenti definitivi che ammontano a meno di un miliardo (0,8 miliardi per i due programmi gestiti dal MIT). Gli stanziamenti per il MIT interessano principalmente il programma n. 2, 64,3 per cento, rispetto al 35,7 per cento del programma n. 3.

L'entità dei pagamenti del Ministero, che ammontano a 833,1 milioni, è inferiore a quello dello scorso esercizio. Peraltro, mentre per il 2009 si registrava un forte aumento degli stanziamenti definitivi di cassa rispetto all'esercizio precedente, per il 2010 tali stanziamenti (1,1 miliardi) subiscono un notevole decremento rispetto al 2009 (3,2 miliardi).

6.3.1. Programma 2 "Politiche abitative"

Il programma nell'ambito della priorità politica n. 1, è chiamato a realizzare 4 obiettivi strategici e 2 strutturali, volti, tra l'altro, all'elaborazione di un nuovo Piano nazionale di edilizia abitativa, all'attuazione del programma di recupero urbano "Contratti di quartiere II", alla vigilanza sulle cooperative erariali.

Il Piano nazionale di edilizia abitativa[68] si propone di far fronte al disagio abitativo nelle sue diverse forme e a superare il degrado urbano, contribuendo allo stesso tempo al rilancio dell'economia. Esso intende incrementare il patrimonio pubblico ad uso abitativo attraverso interventi di edilizia residenziale con capitali pubblici e privati[69].

Il Piano si articola in 3 aree di intervento:

- finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica di proprietà degli ex IACP e degli Enti locali con un contributo a fondo perduto di 200 milioni[70] di cui sono stati erogati alle Regioni 59,3 milioni come prima quota delle 4 previste.[71]

- interventi da attivare con accordi di programma Stato-Regioni nel limite delle risorse disponibili annualmente derivanti da precedenti linee di finanziamento non attivate (377,8 milioni). L'8 marzo 2010 è stato emanato il d.m. per la ripartizione fra le Regioni.[72]

- interventi di investitori istituzionali e privati attraverso una "rete" costituita da un Fondo nazionale e da fondi immobiliari locali (140 milioni messi a disposizione dal MIT).[73]

Il Piano casa, a seguito dell'individuazione del soggetto (Cassa Depositi e Prestiti Investimenti - CDPI S.G.R.) che dovrà gestire il Fondo nazionale (con bando di gara registrato dalla Corte dei conti e pubblicato sia nella G.U. dell'UE che in quella italiana), si può considerare pienamente operativo per tutte le aree citate.

Va ricordato il rilievo dato all'edilizia abitativa dal dPEF 2010-2013 che assegna al Piano casa di edilizia abitativa lo scopo di "superare, in maniera organica e strutturale, il disagio

---

[68] Approvato con il dPCM (a seguito di delibera CIPE e sentita la Conferenza Stato Regioni e Autonomie locali) del 19/07/2009 in attuazione dell'art. 11 della legge n. 133 del 2008 (di conversione del DL 112 del 2008).

[69] Gli interventi riguardano: a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9 (sfrattati, non per morosità, in particolari situazioni di disagio); g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

[70] Dei 200 milioni, 2,3 sono stati destinati agli interventi nei Comuni della Regione Abruzzo (L'Aquila e Sulmona) colpiti dal sisma dell'aprile 2009.

[71] Questa area riguarda gli immobili già individuati con d.m. del 18/11/2007 come primo intervento nell'ambito del programma in precedenza approvato con uno stanziamento di circa 550 milioni integralmente finanziati dallo Stato.

[72] Gli interventi riguardano: a) l'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con risorse dello Stato delle Autorità territoriali e degli altri Enti pubblici; b) interventi di *project financing;* c) agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; d) programmi integrati di promozione di edilizia residenziale anche sociale. Il numero di alloggi che si dovrebbe rendere disponibile con la sottoscrizione degli accordi di programma già elaborati con 15 Regioni (escluse attualmente Abruzzo, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lazio, e la provincia di Bolzano), dovrebbe essere di 15.209 (di questi: 12.057 di nuova costruzione, 3.009 di ristrutturazione, 143 da acquisto di immobili già esistenti). E' interessante notare che 6.009 alloggi andranno al mercato dell'affitto permanente o per almeno 25 anni, 6.054 a riscatto dopo 10 anni.

[73] Il Fondo nazionale è costituito da un capitale di 1,8 miliardi provenienti da investitori istituzionali anche a sostegno dei fondi locali fino al 40 per cento degli investimenti da parte di questi ultimi. In merito ai fondi immobiliari il decreto direttoriale del 23 marzo 2010 ha definito le procedure per l'individuazione delle società di gestione risparmio alle quali affidarli. Le risorse quantificate disponibili ammontano a 140 milioni.

abitativo" in Italia, per avviare a soluzione "il degrado urbano derivante da fenomeni di alta tensione abitativa".

Per i profili finanziari del programma va notato, come già sopra evidenziato, che esso assorbe 496 milioni (1.529,9 milioni nel 2009). Mentre nell'esercizio precedente erano nettamente prevalenti gli stanziamenti per investimenti (66,8 per cento contro il 21,2 nel 2010), nell'esercizio in esame, con un'inversione di tendenza, sono gli interventi ad assorbire la percentuale più elevata di stanziamenti pari al 61,6 per cento degli stanziamenti del programma (32,8 per cento nel 2009).

A fronte di una velocità di gestione della spesa pari al 77,7 per cento si registra una velocità di smaltimento dei residui molto ridotta pari al 14,6 per cento.

Sono stati effettuati pagamenti totali per 481,1 milioni (1.154,1 milioni nel 2009) pari al 27,2 per cento della massa spendibile (1.768,4 milioni; 2.879,3 milioni nel 2009), mentre gli stanziamenti definitivi di cassa costituiscono il 36,8 per cento della massa spendibile notevolmente ridotti rispetto all'esercizio precedente (82,8 per cento).

Esaminando in particolare i capitoli maggiormente interessati, si segnalano con riferimento alle spese per investimenti, il capitolo 7440 "Fondo per l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa" con uno stanziamento di 112,2 milioni (688,2 milioni nel 2009). Si rileva che su una massa spendibile pari a 780,8 milioni sono stati pagati solo 49,3 milioni.

Per gli interventi, il capitolo 1701 "Contributi in conto interessi a favore di istituti, cooperative e Comuni" registra uno stanziamento di 164,4 milioni e pagamenti pari al 42 per cento della massa spendibile; quanto al capitolo 1690 "Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione" i pagamenti pari a 141,3 milioni (con stanziamenti dello stesso ammontare) hanno interamente utilizzato la massa spendibile.

6.4. Missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza" Programma 7 "Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste"

Questo programma, che attua la priorità politica n. 3 "Sicurezza" ed è realizzato con tre obiettivi strategici, si propone di assicurare il controllo del territorio mediante un'attività di polizia marittima e portuale con interventi anti crimine e in materia di immigrazione nonché di tutela dell'ambiente marino. La sua attuazione è assicurata dal C.d.R. "Capitanerie di porto" attraverso interventi di varia natura[74].

Per il programma sono stanziati 797,7 milioni dei quali l'86,4 per cento per spese di funzionamento. Gli impegni totali sono il 97,2 per cento della massa impegnabile e i pagamenti il 75,3 per cento della massa spendibile. Si registra un'elevata velocità di gestione della spesa (82,1 per cento), mentre la velocità di smaltimento dei residui è pari al 48,6 per cento.

6.5. Missione 17 "Ricerca e innovazione" Programma 6 "Ricerca nel settore dei trasporti"

Nell'ambito della missione 17, il programma 6 si propone di favorire la ricerca nelle varie modalità di trasporto, anche misto e intermodale, con particolare riferimento al settore delle costruzioni navali, anche con la partecipazione ad attività in ambito internazionale, nei trasporti su strada, su rotaia ed aereo. Nell'esercizio finanziario 2010 per il programma sono stati stanziati complessivamente 11,9 milioni; a fronte di impegni per 11,5 milioni si sono registrati pagamenti per 7,6 milioni. I capitoli interessati sono essenzialmente: nn. 1801 "Contributo all'Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale (INSEAN)"; 1962 "Spese destinate al settore della nautica da diporto per la promozione di trasporti marittimi sicuri anche mediante il finanziamento di studi e ricerche"; 7118 "Spese per la ricerca e la formazione in

[74] Nel 2010 sono stati compiute 3.943 operazioni di soccorso e assistenza e 4.137 missioni di ricerca e soccorso effettuate dai mezzi aeronavali; sono state soccorse 8.114 persone e 2.202 unità da traffico, pesca e diporto. Sono state percorse 96.395 miglia dalla componente navale, per ricerca e soccorso e 123.619 miglia per il contrasto all'immigrazione clandestina; eseguite 172 ore di volo dalla componente aerea, per ricerca e soccorso ed espletate 270 missioni aeronavali per trasporto di ammalati/traumatizzati. E' stata svolta l'attività di soccorso ai bagnanti e di assistenza e soccorso ai diportisti, nonché interventi volti alla protezione dell'ambiente marino.

materia di trasporti" e 7618 "Contributi a INSEAN e CE.TE.NA (Centro per gli Studi di Tecnica Navale) nel quadro della disciplina per aiuti di Stato a ricerca e sviluppo". Anche quest'anno circa il 98 per cento dello stanziamento di competenza ha riguardato i contributi all'INSEAN e al CE.TE.NA[75].

Tavola 1

SISTEMA DI OPERE PER SETTORE DI INTERVENTO - DELIBERA CIPE 130/2006 AGGIORNATA ALL'11/04/2011 - QUADRO PROGRAMMATICO 2010-2013

(milioni)

Cl. Sistema	Cl. Settore	Nr. opere 130	Costo	Finanz.ti Disponibili Totali	Avanz.to lavori al 31.12.10	Ulteriori finanz.ti necessari	Inc. % Costo/Totale costo	Inc. % Ris. Disp./ Costo	% SAL 2010	Nr opere 2009	Costo 2009	Sc.costo 2010-2009 %
A) Valichi		**13**	**18.058,06**	**2.671,20**	**0,00**	**15.386,86**	**7,62**	**14,79**	**0,00**	**8**	**14.798,06**	**22,03**
	A1) Corridoi ferroviari	12	17.853,35	2.466,50	0,00	**15.386,85**	7,53	13,82	0,00	7	14.613,35	22,17
	B1) Corridoi stradali	1	204,71	204,70	0,00	**0,01**	0,09	100,00	0,00	1	184,71	10,83
B) Corridoio Plurimodale Padano		**75**	**46.862,85**	**20.252,05**	**1.134,11**	**26.610,80**	**19,77**	**43,22**	**2,42**	**63**	**46.454,99**	**0,88**
	A1) Corridoi ferroviari	19	23.960,92	2.277,32	0,00	**21.683,60**	10,11	9,50	0,00	17	24.193,83	-0,96
	B1) Corridoi stradali	56	22.901,93	17.974,73	1.134,11	**4.927,20**	9,66	78,49	4,95	46	22.261,16	2,88
C) Corridoio Plurimodale Tirreno Brennero		**5**	**5.650,97**	**2.126,24**	**1,00**	**3.524,73**	**2,38**	**37,63**	**0,02**	**5**	**4.751,76**	**18,92**
	A1) Corridoi ferroviari	2	2.664,00	294,24	0,00	**2.369,76**	1,12	11,05	0,00	2	2.663,76	0,01
	B1) Corridoi stradali	3	2.986,97	1.832,00	1,00	**1.154,97**	1,26	61,33	0,03	3	2.088,00	43,05
D) Corridoio Plurimodale Tirreno - Nord Europa		**103**	**54.366,86**	**21.939,56**	**4.855,13**	**32.559,11**	**22,93**	**40,35**	**8,93**	**99**	**49.351,11**	**10,16**
	A1) Corridoi ferroviari	15	23.887,50	3.323,90	38,85	**20.563,60**	10,08	13,91	0,16	13	19.927,50	19,87
	B1) Corridoi stradali	88	30.479,36	18.615,66	4.816,28	**11.995,51**	12,86	61,08	15,80	86	29.423,62	3,59
E) Corridoio Plurimodale Adriatico		**15**	**1.663,52**	**1.375,64**	**142,32**	**287,88**	**0,70**	**82,69**	**8,56**	**16**	**5.253,87**	**-68,34**
	A1) Corridoi ferroviari	3	641,59	641,59	0,00	**0,00**	0,27	100,00	0,00	3	663,33	-3,28
	B1) Corridoi stradali	12	1.021,93	734,05	142,32	**287,88**	0,43	71,83	13,93	13	4.590,54	-77,74
F) Corridoio Plurimodale Dorsale Centrale		**9**	**5.506,37**	**1.332,75**	**0,00**	**4.173,63**	**2,32**	**24,20**	**0,00**	**13**	**13.064,27**	**-57,85**
	A1) Corridoi ferroviari	3	2.328,87	0,00	0,00	**2.328,87**	0,98	0,00	0,00	7	6.441,27	-63,84
	B1) Corridoi stradali	6	3.177,50	1.332,75	0,00	**1.844,75**	1,34	41,94	0,00	6	6.623,00	-52,02
G) Salvaguardia della laguna e città di Venezia: sistema Mo.S.E.		**1**	**5.496,19**	**3.473,90**	**2.643,41**	**2.022,29**	**2,32**	**63,21**	**48,10**	**1**	**4.271,60**	**28,67**
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	1	5.496,19	3.473,90	2.643,41	**2.022,29**	2,32	63,21	48,10	1	4.271,60	28,67
H) Ponte Stretto di Messina		**2**	**6.950,00**	**1.650,00**	**0,00**	**5.300,00**	**2,93**	**23,74**	**0,00**	**1**	**6.100,00**	**13,93**
	H1) Ponte sullo Stretto	2	6.950,00	1.650,00	0,00	**5.300,00**	2,93	23,74	0,00	1	6.100,00	13,93
I) Corridoio Trasversale e		**51**	**55.111,29**	**17.000,99**	**779,48**	**38.110,31**	**23,25**	**30,85**	**1,41**	**45**	**39.839,54**	**38,33**

[75] L'INSEAN, ente pubblico di ricerca, è stato soppresso con DL n. 78, del 2010 e le sue funzioni e risorse sono trasferite al CNR. Il CETENA, società del Gruppo FINCANTIERI, si occupa di ricerca e consulenza in campo navale e marittimo, a livello nazionale e internazionale. Va ricordato che vi è un altro capitolo riguardante la ricerca scientifica, n. 7120, che presenta stanziamenti molto ridotti: 42.765 euro, ai quali non corrisponde nessun pagamento.

Cl. Sistema	Cl. Settore	Nr. opere 130	Costo	Finanz.ti Disponibili Totali	Avanz.to lavori al 31.12.10	Ulteriori finanz.ti necessari	Inc. % Costo/Totale costo	Inc. % Ris. Disp./ Costo	% SAL 2010	Nr opere 2009	Costo 2009	Sc.costo 2010-2009 %
Dorsale Appenninica												
	A1) Corridoi ferroviari	7	8.728,48	1.553,42	0,00	**7.175,06**	3,68	17,80	0,00	6	3.998,45	118,30
	B1) Corridoi stradali	44	46.382,81	15.447,57	779,48	**30.935,24**	19,56	33,30	1,68	39	35.841,09	29,41
L) Sistemi Urbani		**80**	**24.196,88**	**13.917,68**	**4.434,57**	**10.279,20**	**10,21**	**57,52**	**18,33**	**74**	**24.126,37**	**0,29**
	A1) Corridoi ferroviari	12	2.442,31	214,97	0,00	**2.227,34**	1,03	8,80	0,00	10	2.220,56	9,99
	B1) Corridoi stradali	13	3.564,17	1.458,18	862,31	**2.105,99**	1,50	40,91	24,19	12	3.622,50	-1,61
	C1) Metropolitane	47	17.605,71	11.555,79	3.393,13	**6.049,92**	7,43	65,64	19,27	44	17.594,57	0,06
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	5	29,23	30,97	8,14	**-1,74**	0,01	105,95	27,85	5	30,97	-5,62
	F1) Edilizia	3	555,46	657,77	170,99	**-102,31**	0,23	118,42	30,78	3	657,77	-15,55
M) Piastra Logistica Euro Mediterranea della Sardegna		**17**	**2.838,83**	**910,02**	**69,34**	**1.928,81**	**1,20**	**32,06**	**2,44**	**14**	**1.801,69**	**57,56**
	A1) Corridoi ferroviari	2	62,64	28,24	0,00	**34,40**	0,03	45,08	0,00	1	8,64	625,00
	B1) Corridoi stradali	12	2.613,39	848,02	69,34	**1.765,37**	1,10	32,45	2,65	10	1.630,25	60,31
	D1) Nodi intermodali	3	162,80	33,76	0,00	**129,04**	0,07	20,74	0,00	3	162,80	0,00
N) HUB Portuali		**15**	**2.721,31**	**1.503,49**	**0,00**	**1.217,82**	**1,15**	**55,25**	**0,00**	**11**	**2.441,53**	**11,46**
	D1) Nodi intermodali	15	2.721,31	1.503,49	0,00	**1.217,82**	1,15	55,25	0,00	11	2.441,53	11,46
O) HUB Interportuali		**28**	**1.576,30**	**637,75**	**158,16**	**938,55**	**0,66**	**40,46**	**10,03**	**26**	**1.550,55**	**1,66**
	D1) Nodi intermodali	28	1.576,30	637,75	158,16	**938,55**	0,66	40,46	10,03	26	1.550,55	1,66
P) Grandi HUB aeroportuali - Allacciamenti ferroviari e stradali		**3**	**621,12**	**269,95**	**0,00**	**351,17**	**0,26**	**43,46**	**0,00**	**3**	**621,12**	**0,00**
	A1) Corridoi ferroviari	2	314,32	1,00	0,00	**313,32**	0,13	0,32	0,00	2	314,32	0,00
	C1) Metropolitane	1	306,80	268,95	0,00	**37,85**	0,13	87,66	0,00	1	306,80	0,00
Q) Schemi Idrici - Interventi per l' emergenza idrica nel mezzogiorno continentale e insulare		**44**	**2.459,75**	**1.710,91**	**387,50**	**748,84**	**1,04**	**69,56**	**15,75**	**42**	**2.434,22**	**1,05**
	I1) Schemi idrici	44	2.459,75	1.710,91	387,50	**748,84**	1,04	69,56	15,75	42	2.434,22	1,05
R) Piano degli interventi nel comparto energetico		**6**	**1.656,20**	**1.656,20**	**158,50**	**0,00**	**0,70**	**100,00**	**9,57**	**6**	**1.656,20**	**0,00**
	G1) Energia e Rete elettrica	6	1.656,20	1.656,20	158,50	**0,00**	0,70	100,00	9,57	6	1.656,20	0,00
T) Mantenimento in efficienza edifici sedi di organi istituzionali		**3**	**1.338,68**	**1.277,91**	**84,38**	**60,77**	**0,56**	**95,46**	**6,30**	**2**	**841,31**	**59,12**
	F1) Edilizia	3	1.338,68	1.277,91	84,38	**60,77**	0,56	95,46	6,30	2	841,31	59,12
Totale complessivo		**470**	**237.075,18**	**93.706,23**	**14.847,90**	**143.500,77**	**100,00**	**39,53**	**6,26**	**429**	**219.358,20**	**8,08**
Totale complessivo 2009		**429**	**219.358,20**	**84.535,44**	**13.003,72**	**134.822,76**	**100,00**	**38,54**	**5,93**			
Differenza 2010-2009		*41*	*17.716,98*	*9.170,79*	*1.844,18*	*8.678,01*						

Elaborazione della Corte dei conti di dati aggiornati all'11/04/2011 (9° allegato Infrastrutture MIT)

Tavola 2

OPERE PER MACROAREA E SETTORE DI INTERVENTO - DELIBERA CIPE 130/2006 AGGIORNATA ALL'11/04/2011

(milioni)

Macro Area	Prioritarie Si/No	Cl. Settore	Nr. opere 130	Costo	Ulteriori finanz.ti necessari	Avanz.to lavori al 30.09.10	Inc. % /Costo Macro-area	Inc. % Fin. necessari /Costo	% SAL 2010	Inc.% costo/ Totale costo
Centro			**75**	**43.169,29**	**21.267,34**	**2.213,55**	**100,00**	**49,26**	**5,13**	**18,21**
	S/P		**20**	**21.345,70**	**7.921,32**	**192,02**	**49,45**	**37,11**	**0,90**	**9,00**
		B1) Corridoi stradali	15	19.293,92	7.269,03	175,02	44,69	37,68	0,91	
		C1) Metropolitane	1	1.229,17	315,44	17,00	2,85	25,66	1,38	
		D1) Nodi intermodali	2	767,14	281,38	0,00	1,78	36,68	0,00	
		I1) Schemi idrici	2	55,47	55,47	0,00	0,13	100,00	0,00	
	N/P		**55**	**21.823,59**	**13.346,02**	**2.021,53**	**50,55**	**61,15**	**9,26**	**9,21**
		A1) Corridoi ferroviari	7	5.208,17	5.174,62	0,00	12,06	99,36	0,00	
		B1) Corridoi stradali	30	12.760,92	6.849,72	853,75	29,56	53,68	6,69	
		C1) Metropolitane	3	2.458,67	640,42	1.021,71	5,70	26,05	41,56	
		D1) Nodi intermodali	12	922,72	620,50	24,88	2,14	67,25	2,70	
		F1) Edilizia	1	346,30	60,77	84,38	0,80	17,55	24,37	
		G1) Energia e Rete elettrica	1	90,00	0,00	0,00	0,21	0,00	0,00	0,00
		I1) Schemi idrici	1	36,81	0,00	36,81	0,09	0,00	100,00	
Multiregione			**4**	**1.468,28**	**-102,31**	**170,99**	**100,00**	**-6,97**	**11,65**	**0,62**
	N/P		**4**	**1.468,28**	**-102,31**	**170,99**	**100,00**	**-6,97**	**11,65**	**0,62**
		F1) Edilizia	4	1.468,28	-102,31	170,99	100,00	-6,97	11,65	
Nord			**170**	**105.894,11**	**66.842,62**	**5.274,29**	**100,00**	**63,12**	**4,98**	**44,67**
	S/P		**60**	**57.893,47**	**37.680,76**	**2.644,41**	**54,67**	**65,09**	**4,57**	**24,42**
		A1) Corridoi ferroviari	19	35.808,00	30.760,65	0,00	33,81	85,90	0,00	
		B1) Corridoi stradali	24	11.363,67	2.641,07	1,00	10,73	23,24	0,01	
		C1) Metropolitane	10	4.712,79	1.898,51	0,00	4,45	40,28	0,00	
		D1) Nodi intermodali	6	512,82	358,24	0,00	0,48	69,86	0,00	
		E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	1	5.496,19	2.022,29	2.643,41	5,19	36,79	48,10	
	N/P		**110**	**48.000,64**	**29.161,86**	**2.629,88**	**45,33**	**60,75**	**5,48**	**20,25**
		A1) Corridoi ferroviari	25	21.309,71	19.823,10	35,58	20,12	93,02	0,17	
		B1) Corridoi stradali	52	20.862,54	7.108,87	1.401,86	19,70	34,07	6,72	
		C1) Metropolitane	21	4.635,86	1.807,89	1.028,30	4,38	39,00	22,18	
		D1) Nodi intermodali	9	1.043,46	422,00	94,64	0,99	40,44	9,07	
		F1) Edilizia	1	79,56	0,00	0,00	0,08	0,00	0,00	
		G1) Energia e Rete elettrica	2	69,50	0,00	69,50	0,07	0,00	100,00	
Sud			**221**	**86.543,50**	**55.493,11**	**7.189,07**	**100,00**	**64,12**	**8,31**	**36,50**
	S/P		**70**	**38.310,29**	**28.491,47**	**12,42**	**44,27**	**74,37**	**0,03**	**16,16**
		A1) Corridoi ferroviari	16	13.660,66	10.900,03	0,00	15,78	79,79	0,00	
		B1) Corridoi stradali	27	14.051,76	10.152,00	0,00	16,24	72,25	0,00	
		C1) Metropolitane	8	2.212,01	1.390,25	0,00	2,56	62,85	0,00	
		D1) Nodi intermodali	4	424,80	49,16	12,42	0,49	11,57	2,92	
		H1) Ponte sullo Stretto	2	6.950,00	5.300,00	0,00	8,03	76,26	0,00	
		I1) Schemi idrici	13	1.011,06	700,02	0,00	1,17	69,24	0,00	
	N/P		**151**	**48.233,22**	**27.001,64**	**7.176,65**	**55,73**	**55,98**	**14,88**	**20,35**
		A1) Corridoi ferroviari	10	6.897,44	5.424,40	3,27	7,97	78,64	0,05	
		B1) Corridoi stradali	87	34.999,96	20.996,24	5.373,21	40,44	59,99	15,35	
		C1) Metropolitane	5	2.664,01	35,26	1.326,12	3,08	1,32	49,78	
		D1) Nodi intermodali	13	789,47	554,13	26,22	0,91	70,19	3,32	
		E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	5	29,23	-1,74	8,14	0,03	-5,95	27,85	
		G1) Energia e Rete elettrica	3	1.496,70	0,00	89,00	1,73	0,00	5,95	
		I1) Schemi idrici	28	1.356,41	-6,65	350,69	1,57	-0,49	25,85	
Totale complessivo			**470**	**237.075,18**	**143.500,77**	**14.847,90**	**100,00**	**60,53**	**6,26**	**100,00**

Elaborazione della Corte dei conti di dati aggiornati all'11/04/2011 (9° Allegato Infrastrutture MIT).

Tavola 3

OPERE PER SETTORE DI INTERVENTO E MACROAREA - DELIBERA CIPE 130/2006 AGGIORNATA ALL'11/04/2011

- QUADRO PROGRAMMATICO 2010-2013

(milioni)

Cl. Settore	Macro Area	Nr. opere 130	Costo	Finanz.ti Disponibili Totali	Avanz.to lavori al 30.09.10	Inc. % Costo/ Totale costo	Inc. % Ris. Disp./ Costo	% SAL 2010	Nr opere 2009	Costo 2009	Sc.%
A1) Corridoi ferroviari		**77**	**82.883,98**	**10.801,18**	**38,85**	**34,96**	**13,03**	**0,05**	**68**	**75.045,01**	**10,45**
	Centro	7	5.208,17	33,55	0,00	2,20	0,64	0,00	7	5.208,14	0,00
	Nord	44	57.117,71	6.533,96	35,58	24,09	11,44	0,06	39	56.861,03	0,45
	Sud	26	20.558,10	4.233,67	3,27	8,67	20,59	0,02	22	12.975,84	58,43
B1) Corridoi stradali		**235**	**113.332,77**	**58.447,66**	**7.804,84**	**47,80**	**51,57**	**6,89**	**216**	**106.264,87**	**6,65**
	Centro	45	32.054,84	17.936,09	1.028,77	13,52	55,95	3,21	42	28.004,92	14,46
	Nord	76	32.226,21	22.476,27	1.402,86	13,59	69,75	4,35	64	30.108,38	7,03
	Sud	114	49.051,72	18.035,29	5.373,21	20,69	36,77	10,95	110	48.151,57	1,87
C1) Metropolitane		**48**	**17.912,51**	**11.824,74**	**3.393,13**	**7,56**	**66,01**	**18,94**	**45**	**17.901,37**	**0,06**
	Centro	4	3.687,84	2.731,98	1.038,71	1,56	74,08	28,17	4	3.687,84	0,00
	Nord	31	9.348,65	5.642,25	1.028,30	3,94	60,35	11,00	29	9.406,49	-0,61
	Sud	13	4.876,02	3.450,51	1.326,12	2,06	70,76	27,20	12	4.807,04	1,43
D1) Nodi intermodali		**46**	**4.460,41**	**2.175,00**	**158,16**	**1,88**	**48,76**	**3,55**	**40**	**4.154,88**	**7,35**
	Centro	14	1.689,86	787,98	24,88	0,71	46,63	1,47	14	1.679,85	0,60
	Nord	15	1.556,28	776,04	94,64	0,66	49,87	6,08	10	1.341,39	16,02
	Sud	17	1.214,27	610,98	38,64	0,51	50,32	3,18	16	1.133,64	7,11
E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.		**6**	**5.525,42**	**3.504,87**	**2.651,55**	**2,33**	**63,43**	**47,99**	**6**	**4.302,57**	**28,42**
	Nord	1	5.496,19	3.473,90	2.643,41	2,32	63,21	48,10	1	4.271,60	28,67
	Sud	5	29,23	30,97	8,14	0,01	105,95	27,85	5	30,97	-5,62
F1) Edilizia		**6**	**1.894,14**	**1.935,68**	**255,37**	**0,80**	**102,19**	**13,48**	**5**	**1.499,08**	**26,35**
	Centro	1	346,30	285,53	84,38	0,15	82,45	24,37	1	352,23	-1,68
	Multiregione	4	1.468,28	1.570,59	170,99	0,62	106,97	11,65	3	1.067,29	37,57
	Nord	1	79,56	79,56	0,00	0,03	100,00	0,00	1	79,56	0,00
G1) Energia e Rete elettrica		**6**	**1.656,20**	**1.656,20**	**158,50**	**0,70**	**100,00**	**9,57**	**6**	**1.656,20**	**0,00**
	Centro	1	90,00	90,00	0,00	0,04	100,00	0,00	1	90,00	0,00
	Nord	2	69,50	69,50	69,50	0,03	100,00	100,00	2	69,50	0,00
	Sud	3	1.496,70	1.496,70	89,00	0,63	100,00	5,95	3	1.496,70	0,00
H1) Ponte sullo Stretto		**2**	**6.950,00**	**1.650,00**	**0,00**	**2,93**	**23,74**	**0,00**	**1**	**6.100,00**	**13,93**
	Sud	2	6.950,00	1.650,00	0,00	2,93	23,74	0,00	1	6.100,00	13,93
I1) Schemi idrici		**44**	**2.459,75**	**1.710,91**	**387,50**	**1,04**	**69,56**	**15,75**	**42**	**2.434,22**	**1,05**
	Centro	3	92,28	36,81	36,81	0,04	39,89	39,89	3	92,28	0,00
	Sud	41	2.367,47	1.674,10	350,69	1,00	70,71	14,81	39	2.341,94	1,09
Totale complessivo		**470**	**237.075,18**	**93.706,23**	**14.847,90**	**100,00**	**39,53**	**6,26**	**429**	**219.358,20**	**8,08**

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti di dati aggiornati all'11/04/2011 (9° Allegato Infrastrutture MIT).

Tavola 4

OPERE PER STATO ATTUATIVO E MACROAREA - DELIBERA CIPE 130/2006 AGGIORNATA ALL'11/04/2011 - QUADRO PROGRAMMATICO 2010-2013

(milioni)

		Centro		Multiregione		Nord		Sud	
Cl. Status progetto	Prioritarie Si/No	Nr opere 130	Costo	Nr opere 130	Costo	Nr opere 130	Costo	Nr opere 130	Costo
A1) Attesa PP		**14**	**15.380,85**			**34**	**14.123,76**	**35**	**26.850,41**
	S/P	6	13.243,86			15	518,75	19	5.176,16
	N/P	8	2.136,99			19	13.605,01	16	21.674,25
A2) PP istruttoria MIT		**7**	**3.984,10**			**26**	**10.927,48**	**21**	**15.123,25**
	S/P					6	3.266,60	11	9.040,92
	N/P	7	3.984,10			20	7.660,88	10	6.082,33
A3) PP approvato da CIPE		**16**	**8.553,13**			**38**	**35.773,47**	**13**	**8.771,41**
	S/P	5	2.073,66			19	27.327,78	8	5.225,00
	N/P	11	6.479,47			19	8.445,69	5	3.546,41
B1) Attesa PD		**3**	**347,91**			**10**	**4.756,09**	**18**	**8.115,67**
	S/P					5	2.192,00	11	7.539,40
	N/P	3	347,91			5	2.564,09	7	576,27
B2) PD istruttoria MIT		**4**	**1.089,30**			**6**	**3.599,23**	**12**	**2.481,56**
	S/P	3	1.069,30			3	3.086,64	10	2.441,13
	N/P	1	20,00			3	512,59	2	40,43
B3) PD approvato da CIPE		**5**	**2.546,87**			**10**	**8.067,88**	**11**	**2.743,34**
	S/P	2	2.143,53			7	7.381,08	7	1.065,28
	N/P	3	403,34			3	686,80	4	1.678,06
C1) Attesa PE								**3**	**277,74**
	N/P							3	277,74
D1) Gara		**5**	**1.763,82**	**2**	**992,38**	**12**	**16.383,74**	**13**	**7.793,39**
	S/P	2	1.532,70			4	8.624,43	2	6.126,40
	N/P	3	231,12	2	992,38	8	7.759,31	11	1.666,99
D2) Lavori affidati		**1**	**271,12**			**2**	**269,11**	**4**	**1.334,92**
	S/P							1	1.031,00
	N/P	1	271,12			2	269,11	3	303,92
D3) Lavori in corso		**17**	**8.562,15**	**2**	**475,90**	**11**	**9.033,03**	**55**	**10.282,50**
	S/P	2	1.282,65			1	5.496,19	1	665,00
	N/P	15	7.279,50	2	475,90	10	3.536,84	54	9.617,50
D4) Completato		**3**	**670,04**			**7**	**1.853,73**	**36**	**2.769,32**
	N/P	3	670,04			7	1.853,73	36	2.769,32
E1) No iter L. Obiettivo						**14**	**1.106,58**		
	N/P					14	1.106,58		
Totale complessivo		**75**	**43.169,29**	**4**	**1.468,28**	**170**	**105.894,11**	**221**	**86.543,50**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Tavola 5

FONTI DI FINANZIAMENTO PER SETTORE DI INTERVENTO E MACROAREA - DELIBERA CIPE 130/2006 AGGIORNATA ALL'11/04/2011 - QUADRO PROGRAMMATICO 2010-2013

(milioni)

Cl. Settore	Macro Area	Fin.ti disponibili totali	Fin. Statali *LO*	Altri Fin. Statali di cui FAS	Altri fin. statali	Fin.ti UE	Fin. Enti Locali	Fin.ti Privati	Ulteriori fin.ti necessari
A1) Corridoi ferroviari		**11,53**	**8,92**	**3,81**	**29,13**	**32,46**	**3,56**	**1,07**	**50,23**
	Centro	0,04	0,04	0,00	0,12	0,00	0,00	0,00	3,61
	Nord	6,97	8,36	3,22	16,21	18,25	1,58	1,07	35,25
	Sud	4,52	0,52	0,60	12,80	14,21	1,98	0,00	11,38
B1) Corridoi stradali		**62,37**	**46,87**	**43,58**	**46,68**	**46,13**	**41,80**	**88,72**	**38,34**
	Centro	19,14	15,52	0,00	5,35	0,00	2,87	37,02	9,84
	Nord	23,99	12,83	1,64	6,94	0,00	10,79	47,78	6,79
	Sud	19,25	18,51	41,94	34,39	46,13	28,14	3,92	21,71
C1) Metropolitane		**12,62**	**12,42**	**25,73**	**14,59**	**14,42**	**49,79**	**2,88**	**4,24**
	Centro	2,92	1,95	0,46	6,29	0,00	15,02	0,00	0,67
	Nord	6,02	7,57	13,86	4,66	0,00	21,44	2,88	2,58
	Sud	3,68	2,90	11,41	3,64	14,42	13,33	0,00	0,99
D1) Nodi intermodali		**2,32**	**4,85**	**0,67**	**0,98**	**5,90**	**2,59**	**1,82**	**1,59**
	Centro	0,84	1,27	0,00	0,23	0,00	0,65	1,27	0,63
	Nord	0,83	3,13	0,00	0,54	0,00	1,05	0,14	0,54
	Sud	0,65	0,45	0,67	0,21	5,90	0,89	0,41	0,42
E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.		**3,74**	**17,47**	**0,00**	**2,26**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**1,41**
	Nord	3,71	17,29	0,00	2,26	0,00	0,00	0,00	1,41
	Sud	0,03	0,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
F1) Edilizia		**2,07**	**4,79**	**0,00**	**3,28**	**0,00**	**0,94**	**0,84**	**-0,03**
	Centro	0,30	1,53	0,00	0,11	0,00	0,00	0,00	0,04
	Multiregione	1,68	3,27	0,00	3,08	0,00	0,00	0,84	-0,07
	Nord	0,08	0,00	0,00	0,09	0,00	0,94	0,00	0,00
G1) Energia e Rete elettrica		**1,77**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,02**	**0,00**	**4,41**	**0,00**
	Centro	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,24	0,00
	Nord	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,19	0,00
	Sud	1,60	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	3,99	0,00
H1) Ponte sullo Stretto		**1,76**	**0,00**	**21,12**	**1,49**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**3,69**
	Sud	1,76	0,00	21,12	1,49	0,00	0,00	0,00	3,69
I1) Schemi idrici		**1,83**	**4,68**	**5,09**	**1,61**	**1,08**	**1,31**	**0,27**	**0,52**
	Centro	0,04	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04
	Sud	1,79	4,47	5,09	1,61	1,08	1,31	0,27	0,48
Totale %		**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Valore delle risorse		**93.706,23**	**17.133,51**	**6.215,27**	**22.630,08**	**4.020,45**	**6.302,92**	**37.512,84**	**143.500,77**
% Totale fonti di finanziamento			**18,28**	**6,63**	**24,15**	**4,29**	**6,73**	**40,03**	

Fonte: Elaborazione della Corte dei conti di dati aggiornati all'11/04/2011 (9° Allegato Infrastrutture MIT).

Tavola 6

ENTRATE VERIFICATESI NEGLI ULTIMI DUE MESI DEL 2009

Entrata							Spesa			
DMT MEF	**Ege**	**Cat**	**Tit**	**Cap**	**Art**	**Importo**	**Ege**	**Cap MIT**	**Art**	**Importo**
24322	2009	XI	2	3499		566	2010	2106	4	1.982
54942	2009	XI	2	3654		46.000	2010	2954	1	80.053
24322	2009	XI	2	3499		566,00	2010	2106	4	1.982,00
54942	2009	XI	2	3654		46.000,00	2010	2954	1	80.053,00
93215	2009	XI	2	3518	22	3.322,00	2010	2109	1	8.583,00
1897							2010	7420	2	15.000.000,00
4268	2009	XI	2	3499		1.121.979,00	2010	7250	1	1.121.979,00
5614	2009	XI	2	3499		1.224.786,00	2010	7250	1	1.224.786,00
5618	2009	XI	2	3499		1.074,00	2010	2106	4	1.074,00
12306	2009	XII	2	3785		3.019.195,00	2010	1294	1	2.157.675,00
23283	2009	VII	2	2459		2.390.706,00	2010	1277	1	2.100.032,00
23287	2009	XI	2	3479		55.974,00	2010	1229	1	55.974,00
23288	2009	XI	2	3566		4.277.315,00	2010	1284	1	423.996,00
24318	2009	VI	2	2165	8	223.602,00	2010	1283	1	256.266,00
24318	2009	VII	2	2454	13	223.602,00	2010	7110	1	183.509,00
24318							2010	1286	1	7.428,00
25424	2009	XI	2	3395		90.235,00	2010	1290	1	40.267,00
25424							2010	7280	1	49.968,00
31807	2009	VII	2	2449		371.897,00	2010	1624	1	336.897,00
31807							2010	1860	1	35.000,00
38223	2009	XI	2	3570		34.559,00	2010	1281	1	34.559,00
Totale						**13.131.378**			**Totale**	**23.202.063**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Tavola 7

ENTRATE VERIFICATESI NEI PRIMI 10 MESI DEL 2010

Entrata						Spesa						
Num prov.	**Ege**	**Tit**	**Art**	**Cap.**	**Importo**	**Cat**	**Mis**	**Prg**	**Mac**	**Cap MIT**	**Art**	**Importo**
052791	2010	II	1	3785	5.856.685	02	013	002	001	1294	01	5.856.685
052805	2010	II	1	2459	2.815.629	02	013	001	001	1277	01	2.815.629
052809	2010	II	1	3479	123.413	02	013	002	001	1229	01	123.413
052811	2010	II	1	3566	6.158.121	02	013	001	001	1283	01	38.969
052811	2010	II	1	2165	621.346	02	013	001	001	1284	01	1.228.041
052811	2010	II	13	2454	338.969	21	013	001	003	7110	01	621.346
061156	2010	II	1	3566	1.953.933	02	013	001	001	1283	01	44.574
061156	2010	II	13	2454	44.574	02	013	001	001	1284	01	1.953.933
061158	2010	II	1	3479	71.398	02	013	002	001	1229	01	71.398
072970	2010	II	1	3566	3.935.080	02	013	001	001	1236	01	391.794
072970	2010	II	1	2165	548.294	02	013	001	001	1283	01	64.400
072970	2010	II	13	2454	64.400	02	013	001	001	1284	01	3.935.080
072970						21	013	001	003	7110	01	156.500
073001	2010	II	1	2459	1.736.771	02	013	001	001	1277	01	1.736.771
073003	2010	II	1	3479	117.680	02	013	002	001	1229	01	117.680
086195	2010	II	1	2459	605.255	02	013	001	001	1277	01	605.255
086198	2010	II	1	3566	2.531.271	02	013	001	001	1283	01	185.752
086198	2010	II	13	2454	185.752	02	013	001	001	1284	01	2.531.271
088677	2010	II	1	3479	30.759	02	013	002	001	1229	01	30.759
088792	2010	II	1	2165	356.625	02	013	001	001	1236	01	356.625
095751	2010	II	1	2458	1.761.577	01	013	001	002	1370	01	85.724
095770	2010	II	1	2165	124.001	21	013	001	003	7110	01	124.001
095777	2010	II	13	2454	32.303	02	013	001	001	1283	01	32.303
099039	2010	II	1	3479	16.283	02	013	002	001	1229	01	16.283
099040	2010	II	1	2459	1.510.123	02	013	001	001	1277	01	1.510.123
099041	2010	II	1	3566	1.829.641	02	013	001	001	1284	01	1.829.641
106290	2010	II	1	2459	300.493	02	013	001	001	1277	01	300.493
106300	2010	II	1	2165	1.800	02	013	009	001	1286	01	13.532
106300	2010	II	8	2454	3.532	21	013	001	003	7110	01	1.800
106306	2010	II	1	2458	2.593.146	01	013	001	002	1370	01	132.069
106308	2010	II	1	3479	17.200	02	013	002	001	1229	01	17.200
108326	2010	II	1	3566	2.424.691	02	013	001	001	1283	01	101.277
108326	2010	II	13	2454	122.277	02	013	001	001	1284	01	2.424.691
108326						10	013	001	002	1320	01	21.000
Tot. Mis 13					**16.301.180**						**Tot. Mis 13**	**29.476.012**
047790	2010	II	1	3570	45.151	21	014	010	003	7544	01	45.151
064687	2010	II	1	3499	400.000	22	014	005	003	7250	01	400.000
071436	2010	II	1	3654	3.484	02	014	009	001	2954	01	3.484
078251	2010	II	1	3395	6.517.195	02	014	005	001	1290	01	2.908.299
078251						21	014	005	003	7280	01	3.608.896
093210	2010	II	1	3570	8.069	21	014	010	003	7544	01	8.069
099052	2010	II	1	3570	4.060	21	014	010	003	7544	01	4.060
94095	2010	2		3499	250.000,00	22	014	005	003	7250	01	250.000
Tot. Mis 14					**7.227.959**						**Tot. Mis 14**	**7.227.959**
083839	2010	II	1	3570	5.008.636	21	019	002	003	7440	01	5.008.636
Tot. Mis 19											**Tot. Mis 19**	**5.008.636**
071434	2010	II	1	3570	124.791	02	032	003	001	1281	01	44.791
071434						02	032	003	001	1281	02	80.000
Tot. Mis 32					**124.791**						**Tot. Mis 32**	**124.791**
054109	2010	II	1	2458	10.241.562	01	033	001	005	1417	01	327.730
061168	2010	II	1	2458	4.324.881	01	033	001	005	1417	01	138.396
073000	2010	II	1	2458	12.087.030	01	033	001	005	1417	01	386.784
095751	2010	II	1	2567	5.108.175	01	033	001	005	1417	01	56.370
106306	2010	II	1	2567	7.960.327	01	033	001	005	1417	01	82.980
Tot. Mis 33					**39.721.975**						**Tot. Mis 33**	**992.260**
Totale					**63.375.905**						**Totale**	**42.829.658**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

MINISTERO DELLA DIFESA

1. Considerazioni di sintesi.
2. Aspetti normativi e programmatici-assetti organizzativi: *2.1. I Profili programmatici; 2.2. La posizione dell'OIV nel nuovo contesto disegnato dal d.lgs. 150/2009; 2.3 Il Processo di razionalizzazione organizzativa;* 2.3.1. L'"Aspettativa per Riduzione Quadri" delle risorse umane militari, in particolare per i gradi più elevati; *2.4 Innovazione tecnologica.*
3. Quadro generale degli andamenti finanziari del ministero: *3.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per CdR; 3.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse;* 3.2.1. Le entrate extratributarie; 3.2.2. Le contabilità speciali; 3.2.3. I Capitoli-Fondo; 3.2.4. La sperimentazione del bilancio di cassa nel nuovo quadro recato dalla legge 39/2011.
4. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: *4.1. Missione 6 "Difesa e sicurezza del territorio";* 4.1.1. Prg 1**:** Approntamento ed impiego CC per la Difesa e Sicurezza**;** Prg 2: Approntamento ed impiego delle Forze Terrestri; Prg 3: Approntamento ed impiego delle Forze Navali; Prg 4: Approntamento ed impiego delle Forze Aeree; Prg6: Pianificazione generale delle F.A. e approvvigionamenti militari; 4.1.1.1. Il ricorso alle permute; 4.1.1.2. Le prospettive di riconfigurazione degli arsenali; 4.1.1.3. Valorizzazione del patrimonio immobiliare della Difesa; 4.1.1.4. Programmi di armamento e potenziamento; 4.1.1.5. Analisi sulla gestione delle risorse destinate agli armamenti aeronautici; 4.1.1.6. L'Agenzia Industrie Difesa; 4.1.1.7. Difesa Servizi S.p.A..

1. Considerazioni di sintesi

Il Ministero della difesa è in una fase di riorganizzazione, prevista dal d.P.R. n. 270, del 15 dicembre 2010, che prevede l'accentramento, presso il Segretario generale-Direttore nazionale degli armamenti, di tutta l'attività di *procurement* concernente i programmi di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, finora affidati alle Direzioni generali, con competenza specifica in materia, distinte a seconda della componente (navale, aeronautica, terrestre) di riferimento.

Tale distinzione peraltro rimarrà, sia pure con strutture più snelle e non più al livello dirigenziale di prima fascia, presso quella, che viene prefigurata come Direzione nazionale degli armamenti.

Si tratta di una innovazione che segue alla soppressione della Direzione delle telecomunicazioni aerospaziali, intervenuta con il d.P.R. n. 145/2009.

Sul punto, va sottolineato come la Corte abbia espresso perplessità, per quanto attiene a detta soppressione, su di una scelta che appariva in controtendenza rispetto all'esigenza, avvertita, di concentrare presso un'unica Direzione generale, il *procurement* in un settore estremamente complesso legato all'*interoperabilità* nelle comunicazioni, assistite da un elevato livello di specializzazione tecnologica, in connessione con i programmi C4 ISTAR, gestiti dalla Direzione, a suo tempo istituita presso lo Stato maggiore della Difesa, anche al fine di concentrare la programmazione e la gestione dell'informatica in un contesto in grado di assicurare la *reductio ad unitatem* dei sistemi informatici della Difesa, piuttosto dispersi.

In concreto, non si sono riscontrati, del resto, particolari modifiche, se non sul piano dell'organizzazione "formale" ed è per questo che l'attenzione della Corte sarà appuntata, sia al varo del D.M., in corso di definizione che disciplinerà gli Uffici del Segretariato generale di livello dirigenziale non generale, sia alla concreta attuazione della citata riforma organizzativa, la quale attua, peraltro le disposizioni normative di riduzione degli Uffici dirigenziali.

Sotto altro profilo, va considerato che la disciplina in atto realizza il "riallineamento" del sistema ordinamentale a quello di bilancio, rispetto alla precedente scelta di prevedere il Centro di responsabilità "Segretario generale" come unico nel sistema gestionale dell'Area Tecnico-amministrativa, rispetto al precedente sistema che riconosceva tale qualità a tutte le Direzioni generali operanti in tale Area.

Importanti passi sono stati fatti nell'applicazione del d.lgs. n. 150/2009, sia nella realizzazione del Piano della *Performance,* sia del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Per quanto attiene al primo che vede nella Direttiva del Ministro il fulcro del Sistema programmatorio, si sottolinea la scelta di farlo precedere dall'emanazione di due direttive concernenti la Performance organizzativa, la prima e la Performance individuale la seconda, al fine di gestire in termini efficaci la coesistenza delle due componenti militare e civile, la prima delle quali è soggetta ad una disciplina peculiare di valutazione.

Va segnalata al riguardo l'attività dell'Organismo Indipendente di Valutazione- O.I.V. e, nella relazione vengono evidenziati i profili problematici della sua collocazione nel sistema amministrativo ed il sostanziale permanere di funzioni che assumono anche valenza di controllo di gestione, oltre al supporto all'Indirizzo politico ed agli Organi programmatori della Difesa.

La valutazione di questo primo periodo di applicazione del Piano della *Performance* costituirà oggetto di particolare interesse da parte della Corte.

Gli andamenti finanziari indicano che, nonostante la diminuzione delle risorse a disposizione, sussistono vischiosità in relazione al livello dei pagamenti, riscontrato soprattutto nell'Area dei programmi gestiti dal Segretariato generale ed, in concreto dalle Direzioni di armamento.

A tal riguardo, un elemento tutt'altro che trascurabile è costituito dalla gestione di cassa, sottoposta a limitazioni che ne hanno condizionato gli andamenti.

Va segnalata l'analisi che, nella sperimentazione del bilancio di cassa, sia pure nella nuova ottica del "potenziamento della funzione del bilancio di cassa", recata dalla legge 39/2011, che ha modificato la legge n. 196/2009, è di grande interesse e pone ulteriormente in evidenza la gestione di istituti contabili "sensibili" come le contabilità speciali, particolarmente rilevanti per la Difesa.

Le scelte attinenti alla cosiddetta "Area industriale" non sono ancora risolutive e non si dispone di un quadro uniforme. In tale contesto viene sottolineata l'azione posta in essere per quel che attiene, in particolare, agli Arsenali della Marina Militare.

Per quanto attiene all'Agenzia Industrie-Difesa, l'analisi che nella relazione viene svolta indica un'attenzione alla specificità degli enti e degli stabilimenti "in portafoglio" ed una strategia che mira ad intensificare possibili "partnership" con il settore privato, al fine di entrare in concreto nel mercato concorrenziale, pur con le difficoltà, sia ordinamentali, sia legate all'attuale situazione economica, che non consentono proiezioni particolarmente ottimistiche.

In tale quadro si pone l'inizio dell'attività di Difesa Servizi S.p.A., che ha completato il suo quadro istitutivo e che costituisce anch'essa oggetto di interesse da parte della Corte dei

conti per l'apporto che potrà da essa venire all'ottimizzazione ed alla valorizzazione dei beni e servizi che la Difesa è in grado di produrre.

2. Aspetti normativi e programmatici-assetti organizzativi

Il Ministero della difesa concentra, nella Missione "Difesa e Sicurezza del territorio" la sua attività, che si inserisce in un contesto internazionale che disegna un quadro (*Framework*) particolarmente complesso.

Esso trova la sua espressione in concreto nelle funzioni svolte sia all'estero (missioni internazionali nella variegata tipologia di *peace keeping*, *peace enforcement*, ecc.), sia nel Paese (difesa del territorio, delle aree di interesse marittimo, degli spazi aerei nazionali, concorso all'ordine pubblico – come nell'operazione "strade sicure" - interventi emergenziali – come nell'operazione "strade pulite", ecc.).

Queste funzioni sono affidate, quali compiti istituzionali, che, già dagli esempi citati, mostrano un'estensione al profilo emergenziale, alla concreta capacità operativa dello "Strumento militare" che rappresenta la sintesi delle complesse attività addestrative e logistiche per le quali costituisce un elemento assolutamente necessario un'accorta pianificazione, per definizione pluriennale, delle acquisizioni di armamenti ed altri beni che sono finalizzati non solo alle missioni già in atto, ma anche di quelle che possono intervenire, nel breve-medio periodo.

Un elemento, che, è sempre più evidente nei "teatri operativi" è quello dell'esigenza di mantenere il passo con la rapidissima evoluzione tecnologica dei mezzi e dei sistemi necessari al settore militare, anche in relazione alle esigenze di protezione del personale chiamato a operare in situazioni ad alto rischio.

L'organizzazione del Ministero della difesa è quindi incentrata sul sostegno e supporto allo strumento militare.

Ne deriva la particolare struttura del vertici militari, che, attualmente, è disegnata dagli articoli 25 e seguenti del Codice dell'Ordinamento militare, approvato con il d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, ma che risale alla legge n. 25 del 1997.

Il vertice militare è quindi costituito dal Capo di Stato maggiore della difesa che è sovraordinato ai Capi di Stato maggiore di Forza armata e, per le attribuzioni tecnico-operative, al Segretario generale della difesa.

Il Capo di Stato maggiore della difesa è quindi responsabile, nei confronti del Ministro, della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle Forze armate nel loro complesso, che avvengono in base alla pianificazione generale finanziaria ed a quella operativa interforze, mediante la definizione dei programmi tecnico-finanziari.

Il ciclo di programmazione strategica e formazione di bilancio per l'esercizio finanziario 2010 era stato sviluppato su quattro pilastri fondamentali, che corrispondono alle priorità politiche:

• operatività e impiego dello Strumento militare ispirato al rispetto degli standard di addestramento ed interoperabilità delle forze e dei mezzi con i Paesi alleati oltre all'espletamento delle missioni istituzionali per il territorio nazionale;

• ammodernamento dello Strumento militare per mantenere il passo con i Paesi alleati in grado di garantire all' Italia forze per la difesa e la sicurezza flessibili e integrate;

• razionalizzazione del modello organizzativo, al fine di continuare nell'opera di riorganizzazione delle strutture e dei comandi della difesa per renderli compatibili con le risorse disponibili e migliorare il rapporto costo-efficacia degli oneri di funzionamento;

• miglioramento della governance mediante sistemi in grado di garantire l'analisi del controllo della spesa e la razionalizzazione dei processi e dell'acquisizione di beni e servizi, attraverso l'accentramento e la razionalizzazione degli Enti attualmente preposti all'espletamento di tali funzioni, al fine di incrementare la qualità dei servizi.

Per l'esercizio finanziario 2011 la razionalizzazione del modello organizzativo e il miglioramento della governance sono stati accorpati in un'unica priorità politica.

Il piano degli obiettivi, al primo livello (obiettivi strategici) vede la titolarità dei medesimi concentrata nel Capo di Stato maggiore della difesa, sia in fase di impostazione della programmazione e del bilancio, sia nella successiva fase di gestione, nel contesto della "Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione".

Il ciclo di programmazione strategica si raccorda anche con il processo di pianificazione e programmazione finanziaria, strutturato per Missioni e Programmi:

– Missione 5: Difesa e Sicurezza del Territorio, articolata nei seguenti Programmi:
- Programma 1: Approntamento ed impiego CC per la Difesa e Sicurezza;
- Programma 2: Approntamento ed impiego delle Forze Terrestri;
- Programma 3: Approntamento ed impiego delle Forze Navali;
- Programma 4: Approntamento ed impiego delle Forze Aeree;
- Programma 5: Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare;
- Programma 6: Pianificazione generale delle F.A. e approvvigionamenti militari;
- Programma 8: Missioni militari di pace;

– Missione 17: Ricerca ed innovazione:
- Programma 11: Ricerca tecnologica nel settore della Difesa;

– Missione 32: Servizi istituzionali e generali delle P.A.:
- Programma 2: Indirizzo Politico;
- Programma 3: Servizi ed Affari Generali per le Amministrazioni di competenza;

– Missione 33: Fondi da ripartire:
- Programma 1: Fondi da assegnare.

2.1. I profili programmatici

Il ciclo di gestione della performance di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 150/2009, è stato avviato con l'adozione delle direttive concernenti i sistemi di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale, il piano della performance e il programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Il Ministero della Difesa ha provveduto a emanare tutti i documenti programmatici e di disciplina specifica, per dare concreta attuazione – a partire dal 1° gennaio 2011 –in particolare, al ciclo di gestione della performance di cui all'art. 4 del citato d.lgs. n. 150/2009.

Le direttive emanate e le conseguenti attività, sulla base delle indicazioni fornite dalla CiVIT, sono state improntate e sviluppate in maniera coerente ed in modo integrato con i processi di programmazione e controllo strategico, nonché con i processi di programmazione e gestione economico-finanziaria (regolati dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196).

In particolare, in data 23 dicembre 2010, sono state adottate le direttive concernenti gli strumenti e le metodologie volte a misurare e valutare la performance con riferimento sia all'Amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative in cui essa si articola (Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa del Ministero della difesa) sia ai singoli dipendenti civili (Sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale del personale civile della Difesa).

Va segnalato, al riguardo, come la scelta dell'Amministrazione sia stata quella di emanare due diverse direttive, che costituiscono parte del Piano della performance, per superare il problema dovuto, come si è già accennato, alla presenza di due componenti civile e militare, la seconda delle quali è sottoposta ad una disciplina peculiare.

In sostanza, si è dovuto partire dalla "*performance* organizzativa" perché, altrimenti, si sarebbe persa l'unitarietà di analisi e valutazione delle unità operative.

In effetti, anche sul piano generale, va considerata l'opinabilità di una valutazione della "*performance* individuale" che preceda quella della "*performance* organizzativa", non potendo la prima che conseguire ad una valutazione di adeguatezza ed efficacia dell'unità operativa che deve perseguire gli obiettivi ad essa assegnati, per poi passare all'analisi ed alla valutazione di quanto al risultato complessivo abbia concorso l'apporto individuale.

Il Piano della *performance* che, in base all'art. 10, comma 4, del d.lgs. 150/2009, contiene la direttiva annuale del Ministro prevista dall'articolo 14 del d.lgs. 165/2001, è stato emanato il 31 gennaio 2011 e reca la definizione e assegnazione degli obiettivi, dei valori di risultato attesi e dei rispettivi indicatori, nonché il collegamento tra gli obiettivi stessi e l'allocazione delle risorse.

Va sottolineato come la Direttiva annuale del Ministro, che, nel recente passato ha costituito l'unificazione del sistema programmatorio della Difesa, è piuttosto complessa e articolata, costituisce il documento fondamentale per l'avvio delle attività amministrative di tutte le unità organizzative della Difesa.

Va quindi detto che, in buona sostanza, il Piano della *Performance* ricalca i contenuti della Direttiva, partendo dall'analisi del quadro politico-militare di riferimento e disegnando il sistema generale di programmazione, gestione e controllo del ministero sulla base dell'indirizzo strategico e delle conseguenti scelte operative che consentono di definire gli obiettivi da raggiungere, le risorse necessarie, le azioni da attuare, le unità organizzative coinvolte, le modalità di allocazione delle risorse, così come le modalità di verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi e il raccordo tra il controllo di gestione ed il controllo strategico.

A ciascun obiettivo è associato un sistema di indicatori, strutturati in modo da perfezionare, anche in termini quantitativi, la funzione di indirizzo organizzativo, propria della programmazione strategica.

Il sistema adottato dal Ministero della difesa prevede che a ciascun obiettivo della programmazione strategica deve essere associato uno o più indicatori di risultato (utili per le valutazioni di efficacia e per cogliere la qualità delle attività svolte) e di realizzazione (che rimangono utili particolarmente per le valutazioni di efficienza).

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità è stato adottato, ai sensi del combinato disposto dagli articoli 11 e 15 del d.lgs. 150/2009, nonché delle specifiche linee guida adottate al riguardo dalla CiVIT, dall'organo di indirizzo politico amministrativo.

Il documento indica le modalità, i tempi di attuazione, le risorse dedicate e gli strumenti di verifica dell'efficacia delle iniziative intraprese e da intraprendere, volte alla promozione della trasparenza, della legalità e della cultura dell'integrità, ed è stato predisposto tenendo in debita considerazione la natura delle materie e delle attività che rappresentano il "core business" della Difesa, salvaguardando, in maniera documentata, consistenti articolazioni ordinative, che di per se stesse e per la natura degli atti prodotti, sono da considerare "sensibili". Ciò, anche con riferimento alle previsioni normative di cui al d.P.R. n. 90/2010, nella parte in cui sono indicate le categorie di documenti sottratti all'accesso (artt. 1048 e segg.) a tutela degli interessi pubblici fondamentali al cui perseguimento è finalizzata l'attività istituzionale della Difesa.

Nella predisposizione del Programma si è fatto, altresì, riferimento alla necessità da parte dell'Amministrazione di adottare tutte le misure opportune al fine di garantire la diffusione, al proprio interno, di buone prassi in ordine ai tempi di adozione dei provvedimenti e di erogazione dei servizi, che assicurino il contenimento dei costi, che offrano servizi di competenza con modalità tali da ridurre significativamente il contenzioso e che garantiscano il più alto grado di soddisfazione degli utenti.

Così facendo è stato assicurato il previsto e indispensabile collegamento tra il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il Piano della performance, visto che, in quest'ultimo, sono inseriti due obiettivi strategici che hanno diretta connessione con i processi finalizzati alla diffusione della trasparenza ed integrità dell'operato dell'Amministrazione (il primo, allo scopo di assicurare la direzione ed il coordinamento generale dell'organizzazione della Difesa, misura con appositi indicatori i tempi di esecuzione contrattuale e di pagamento ed il secondo, ai fini del miglioramento della governance, ha lo scopo di monitorare i tempi procedimentali stabiliti nel d.P.R. n. 90/2010).

2.2. La posizione dell'OIV nel nuovo contesto disegnato dal d.lgs. n. 150/2009

L'esperienza dell'Organismo indipendente di valutazione-O.I.V. della Difesa, indica come, anche con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2009, non si siano sciolti i nodi relativi all'individuazione degli ambiti di responsabilità in un contesto quale il Ministero della difesa, dove le funzioni di verifica tecnico-amministrativo e di controllo della spesa sono svolte da organi distinti, *ope legis*, da quelli che esercitano il controllo strategico e il controllo di gestione.

Gli OIV continuano infatti a svolgere le attività di valutazione e controllo strategico di cui al comma 1 dell'articolo 6 del d.lgs. n. 286/1999 – (non abrogato dal d.lgs. n. 150/2009) – con il coordinamento del Comitato Tecnico Scientifico di cui all'articolo 1 del d.P.R. n. 315/2006.

D'altro canto, in seguito alla classificazione di bilancio per missioni e programmi ed al nuovo processo integrato di programmazione strategica e finanziaria, introdotto dal MEF-RGS con la circolare n. 21/2007, è stato attribuito ai SECIN un ruolo di coordinamento e controllo-validazione delle attività e dei dati predisposti dalle amministrazioni a supporto delle note preliminari allo stato di previsione della spesa (ora note integrative allo stato di previsione della spesa in virtù del disposto della legge n. 196/2009) ed al consuntivo.

Sul piano pratico, ciò ha richiesto l'individuazione, la modifica e talvolta la costruzione *ex novo* di procedure e strumenti in grado di creare le condizioni su cui incentrare l'attività di controllo strategico "preventivo e successivo" e, conseguentemente, il sistema di misurazione e valutazione delle *performance*.

In tale contesto e sulla base degli indirizzi ricevuti dall'Indirizzo politico, il SECIN e in linea di continuità metodologica e procedurale l'OIV, ha operato e opera sostanzialmente in due direzioni. La prima, nelle attività di predisposizione dello stato di previsione della spesa e alla rendicontazione e, quindi, all'implementazione di un sistema di misurazione e valutazione delle performance.

La seconda, conducendo, sulla base delle indicazioni dell'Indirizzo politico, un piano mirato di controlli "monotematici" su specifici profili di criticità. Il suddetto piano è stato opportunamente bilanciato e armonizzato nell'ambito complessivo della "sistematica dei controlli" operanti all'interno dell'amministrazione.

Una problematica particolare riguarda la valutazione del personale non dirigente, che rappresenta la quasi totalità del personale civile della Difesa e per il quale non vi è ancora un'esperienza consolidata.

Infatti, alla doppia natura del personale della Difesa, si aggiunge la caratteristica di posizioni di vertice prevalentemente militari, anche nell'ambito delle Direzioni generali (come si è visto, in precedenza, in forte diminuzione).

La composizione numerica del personale civile è, al riguardo, eloquente: I dirigenti di I^ fascia sono 9, quelli di II^ fascia 98, mentre il personale civile non dirigente ammonta a circa 30.500 unità, distribuito su oltre 1.100 enti dislocati su tutto il territorio nazionale.

Vi è anche una forte dispersione, in relazione alle unità organizzative, con oltre 600 gli enti che hanno meno di 8 unità di personale assoggettato al sistema di misurazione e valutazione.

La suddivisione per fasce, che, ai sensi della Delibera CIVIT 111/2010, non appare cancellata per gli effetti dell'art. 9 del DL 78/2010, in un contesto con tali caratteristiche, impone la difficile realizzazione di meccanismi predeterminati e neutrali, in grado di evitare autoreferenzialità e contenziosi.

L'intero impianto di "misurazione, valutazione e trasparenza della performance" di cui si è detto in precedenza è finalizzato ad assicurare in prospettiva:

- il generale miglioramento della qualità dei servizi attraverso un innalzamento progressivo degli standard di qualità;
- l'ottimizzazione dei costi dei servizi erogati, da operare, ove possibile, attraverso il progressivo miglioramento degli standard economici.

Un aspetto di criticità che emerge, al riguardo, per la Difesa, è quello della difficile individuazione degli utenti finali e intermedi dei "servizi" prodotti, allorquando le attività attengono all'operatività militare.

Sono attualmente in corso di elaborazione "gli standard qualitativi ed economici delle prestazioni e dei servizi erogati" in attuazione del decreto legislativo n. 198/2009 e della delibera della CiVIT n. 88/2010.

Potranno essere analizzati i risultati conseguiti, in merito, solo al termine dell'esercizio in corso che costituisce il primo di applicazione del d.lgs. n. 150/2009.

2.3. Il Processo di razionalizzazione organizzativa

Il Processo di razionalizzazione organizzativa è in atto, nell'ambito delle Forze armate, nell'ottica della concentrazione delle strutture e della diminuzione dei centri di spesa.

Particolarmente significative sono le misure che hanno riguardato l'Area tecnico-Amministrativa.

Con d.P.R. n. 270, del 15 dicembre 2010, adottato ai sensi dell'art. 17, comma 4 bis della legge 23 agosto 1988, n. 400 e succ. mod. è stata data attuazione all'art. 2, commi da 8 bis a 8 sexies del DL n. 194/2009 (conv. dalla legge n. 25/2010) in materia di riduzione degli uffici dirigenziali non generali e del personale delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, il regolamento contiene disposizioni modificative dell'assetto strutturale ed organizzativo del Ministero della difesa, innestandosi nella situazione risultante dal d.P.R. 3 agosto 2009, n. 145, contenente una rideterminazione delle posizioni dirigenziali di livello generale e non generale, del personale civile non dirigenziale, nonché del personale adibito all'espletamento delle funzioni di supporto e, riguardo al Segretariato generale, delle norme di cui al d.P.R. n. 556/1999.

Poiché il 9 ottobre 2010, data di entrata in vigore del Testo unico in materia di ordinamento militare, adottato con d.P.R. n. 90/2010, i d.P.R. nn. 145/2009 e 556/1999, incorporati nel Testo unico, erano da considerarsi ormai abrogati, il d.P.R. 270/2010 ha modificato, a sua volta lo stesso Testo unico.

Il nuovo regolamento di riorganizzazione ha trasferito le funzioni delle tre Direzioni generali tecniche (Armamenti terrestri, Armamenti navali ed Armamenti aereonautici) all'interno del Segretariato generale, con contestuale soppressione di dette Direzioni generali e creazione di Direzioni di procurement nell'ambito del Segretariato medesimo.

Tale ristrutturazione, che ha riguardato anche la soppressione della Direzione generale della Sanità militare, è stata determinata, secondo l'Amministrazione, dall'esigenza di accorpare funzioni, attualmente, svolte da Uffici dirigenziali non generali in ciascuno dei tre settori generali della contabilità, dell'informatica e dei contratti, riducendo gli uffici dirigenziali non generali ed, al tempo stesso, concentrando in un unico contesto "interforze", il *procurement* degli armamenti.

Al riguardo, vanno ricordate le considerazioni che, nella precedente relazione, erano state espresse sulla soppressione della Direzione per le telecomunicazioni aerospaziali, prevista dal d.P.R. n. 145/2009, con il trasferimento delle relative funzioni al Quarto Reparto del Segretariato generale e, per la gestione dei sistemi, alle Direzioni di armamento, ora soppresse.

Si era sottolineato come tale scelta, operata essenzialmente per diminuire un posto di livello dirigenziale generale, esigenza che poteva trovare diversa soluzione, apparisse contraddittoria rispetto alla logica di realizzare un polo integrato ad alta qualificazione tecnologica, in grado di assicurare l'"interoperabilità" dei sistemi di comunicazione, con le tecnologie informatiche di supporto (nella parte dedicata all'innovazione tecnologica il tema viene ripreso ed adeguatamente approfondito).

Le ulteriori innovazioni organizzative, appena citate, costituiscono, da un lato, il riallineamento della struttura ordinamentale alla decisione di concentrare nel Segretariato generale l'unico sostanziale Centro di responsabilità dell'Area tecnico-amministrativa.

Su tale aspetto, la Corte aveva osservato come, da un lato, costituisse un'evidente anomalia operare una modifica sul piano della gestione di bilancio senza aver prima operato la

rideterminazione delle funzioni sul piano ordinamentale e, dall'altro, tale decisione comportasse una diminuzione del livello di responsabilità per direzioni ad alto livello di specializzazione nel *procurement* in un contesto particolarmente complesso come quello degli armamenti.

Con la riorganizzazione in atto, se, come si è detto, si opera il "riallineamento" con il sistema di bilancio, viene a definizione il processo di deresponsabilizzazione di cui si è detto e, su tale aspetto, sarà importante verificare, nel prossimo futuro, se, effettivamente la razionalizzazione, che costituisce la motivazione delle modifiche in discorso, risulterà effettiva.

Va infatti tenuto conto che alla soppressione delle Direzioni generali di *procurement* corrisponde l'istituzione, presso il Segretariato generale-Direzione nazionale degli armamenti, a livello di reparto, di altrettanti direzioni tecniche (armamenti terrestri, navali e aeronautici) che, con il VI Reparto - ridenominato "Direzione Informatica, Telematica e Tecnologie avanzate" - daranno concretezza alla Direzione Nazionale degli Armamenti; quanto alla diminuzione dei posti di livello dirigenziale non generale, essa è prevista in 286 unità, pari al 10 per cento di cui all'art. 2 del DL 194/2009.

Per ciò che concerne il personale civile non dirigenziale, la dotazione organica complessiva è prevista in diminuzione fino a 33.402 unità; ciò determinerebbe un risparmio di spesa, secondo l'Amministrazione, pari a 116.478.555.64 euro, corrispondente ad oltre il 10 per cento prescritto dal citato art. 2 del richiamato decreto legge.

2.3.1. L'"Aspettativa per Riduzione Quadri" delle risorse umane militari, in particolare per i gradi più elevati

Un istituto la cui utilizzazione ha avuto un "picco" significativo nel 2010 ed al quale appare interessante fare cenno è la cosiddetta "Aspettativa per Riduzione Quadri - ARQ" che, nel sistema militare, in particolare per i gradi più elevati degli Ufficiali, costituisce una particolare modalità di cessazione dal servizio attivo.

L'ARQ riguarda gli Ufficiali delle Forze armate (compresa l'Arma dei Carabinieri) ed è stata introdotta, dalla legge 10 dicembre 1973, n. 804, per "ridurre" le eventuali eccedenze nei gradi della dirigenza rispetto agli organici di legge (adottando il concetto di "numeri chiusi" della dirigenza militare). Ai fini del computo delle eccedenze è preso a riferimento il volume organico delle tabelle allegate al d.lgs. 490/97, oggi recepito nel Codice dell'Ordinamento Militare.

La necessità di un istituto di questo tipo risiede nella duplice esigenza di mantenere costante il numero di dirigenti in servizio attivo (fissato per legge), salvaguardando il sistema di avanzamento delle Forze armate, che è strutturato in modo da avere disponibili in ciascun grado un numero prefissato di Ufficiali, di età congrua con le funzioni concrete che essi devono assicurare.

In pratica, ad ogni livello gerarchico corrispondono funzioni proprie che non possono essere assolte da differenti fasce di età, in quanto la funzione di dirigente, nel sistema militare, deve essere supportata da un bagaglio di esperienze che devono essersi maturate nel periodo svolto nei gradi inferiori, per poter operare adeguatamente in un contesto operativo. Quindi, un Comandante di Reggimento o di una Unità navale o di uno Stormo di volo non può provenire da realtà esterne alla Forza armata di appartenenza.

In definitiva, il sistema militare immette i propri futuri dirigenti dal basso e, dopo successive valutazioni, sceglie la propria classe dirigente al suo interno, "eliminando" mano a mano il personale meno idoneo a rivestire le maggiori responsabilità associate al grado.

Per mantenere costante numero ed età dei dirigenti, viene applicata l'Aspettativa per riduzione quadri che, se sotto il profilo meramente quantitativo, rappresenta il meccanismo di eliminazione delle eccedenze dell'organico fisso della dirigenza, sotto il profilo funzionale, privilegia oggi le istanze di coloro che si trovano in particolari condizioni per accedere a tale istituto a domanda, fatto salvo il numero delle posizioni eccedentarie che devono fuoriuscire obbligatoriamente al 31 dicembre di ogni anno ed è su tale ultimo aspetto che si appunta l'attenzione della Corte.

Il personale transitato in ARQ vi permane mediamente per circa due anni prima di raggiungere il limite di età per il congedo ovvero, nel caso di particolari requisiti pensionistici, può transitare a domanda nella posizione di ausiliaria.

La posizione di "ausiliaria" è uno *status* di congedo, peculiare della carriera militare, che consente di disporre di un "polmone" di personale pronto ad un possibile "richiamo", per attività che non appare conveniente sul piano del rapporto costi-benefici, ricorrere a personale in servizio permanente (es. per commissioni di concorso). Comprende il personale non più vincolato da rapporto di impiego con obblighi di servizio previsti dalla legge di stato (per un periodo massimo di 5 anni).

Per il 2010 l'istituto dell'ARQ ha riguardato:

- 85 Colonnelli dell'Esercito;
- 25 Capitani di Vascello della Marina Militare;
- 9 Colonnelli dell'Aeronautica Militare.

L'ARQ non ha riguardato, nel 2010, nessun Generale e nessun Ammiraglio, così come nessun Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri.

Tale istituto muove, come si è visto, da una logica di adeguatezza alle funzioni, strettamente legata alla corrispondenza della fascia di età con il grado rivestito.

Le ragioni che sono alla base del medesimo sono decisamente peculiari, ma non sottraggono alla considerazione che, in considerazione degli alti investimenti che riguardano i gradi più elevati, per la loro preparazione, laddove l'impiego non avvenga "sul campo", in particolare nei teatri operativi, un'anticipata cessazione dal servizio, a prescindere dal passaggio in "ausiliaria" che non consente il mantenimento della posizione di comando detenuta, pone comunque la questione della rinuncia sostanziale ad avvalersi di ufficiali che hanno raggiunto il livello massimo di preparazione ed esperienza, ma non hanno conseguito in tempo utile la promozione al grado superiore.

2.4. L'Innovazione tecnologica

Il Ministero della Difesa è un'Amministrazione particolarmente complessa per il rapporto tra i Vertici (Capo di Stato maggiore della Difesa, Segretario generale e Capi di Stato maggiore di Forza Armata) e la divisione tra l'Area Tecnico-operativa alla quale fanno capo le quattro Forze Armate (Esercito, Aeronautica militare, Marina militare ed Arma dei carabinieri), che sono anche Centri di responsabilità e l'Area Tecnico-amministrativa della quale il Segretario generale è attualmente unico Centro di Responsabilità ai fini della gestione del Bilancio e, nel quadro della riorganizzazione del Ministero, anche sotto il profilo ordinamentale.

L'estesa distribuzione dei Comandi militari sul territorio nazionale nonché degli enti e stabilimenti ha sempre posto l'esigenza, al di là dell'informatica più strettamente attinente alle funzioni militari, di realizzare un sistema completo realmente in grado di assicurare un controllo della spesa, in tempo reale.

La Corte ha sottolineato come vada realizzato un sistema unitario che superi la frammentazione di sistemi operativi non in grado di colloquiare tra loro, abbia una regia accentrata e sia in grado di intercettare la spesa periferica, in tempo reale e, quindi, possa effettivamente supportare i Vertici, il controllo di gestione ed il controllo strategico per le decisioni sull'impiego dei fondi e la valutazione dei risultati.

Per quanto attiene all'individuazione di un unico centro direzionale della competenza in materia, questa è già da tempo avvenuta con l'istituzione della Direzione generale Reparto Sistemi informativi dell'Amministrazione della Difesa, collocata presso lo Stato maggiore della Difesa e quindi in grado di colloquiare utilmente sia con l'area tecnico-amministrativa sia con quella tecnico-operativa costituita dalle Forze Armate.

La concentrazione nel S.I.V. – Sistema Informativo di Vertice delle priorità strategiche ed il collegamento allo stesso, sul piano funzionale, degli altri sistemi gestionali attualmente esistenti, dovrebbe portare al Sistema unitario di cui si è detto.

Il Sistema di Vertice presenta due configurazioni SIV 1 e SIV 2, sostanzialmente unificate per i significativi ritardi del primo e dovrebbe integrarsi nel programma Defence

Information Infrastructure (DII), una vera e propria "Infostruttura" in grado di attuare in concreto l'interoperabilità dei sistemi di comunicazione della Difesa.

La logica integrata perseguita dall'Amministrazione della Difesa è certamente orientata a coprire sia le esigenze di carattere militare sia quelle della gestione amministrativa.

Per quanto attiene alle prime è determinante l'esigenza di colloquiare (con le nuove componenti del settore C4ISTAR) con i sistemi in ambito NATO, EU e con quelli esistenti in ambito nazionale.

Per quanto attiene alle esigenze civili, va inoltre, considerata la possibilità di esportare il modello, le architetture e le soluzioni tecnologiche anche ad altri Dicasteri (ad esempio: architetture orientate a servizi – SOA, uso della Carta Multiservizi della Difesa – CMD, etc.).

In proposito, secondo quanto affermato dall'Amministrazione, la stessa Digit PA ha promosso l'adozione di tale modello anche presso altre Istituzioni.

Accanto, quindi ai sistemi tipicamente gestionali (S.I.V. 1, S.I.V. 2 e SI.P.A.D .), grande importanza assume il sistema complessivo dell'interoperabilità, con attenzione alla rete "geografica" RIFON, al WIMAX sistema WI-FI ed all'integrazione assicurata dai "Ponti-radio" – Rete numerica interforze (RNI).

Per quel che concerne il WI Max va precisato che tale definizione concerne l'integrazione della c.d. "banda larga" con il WI-FI, operazione al momento in una fase di stallo e che riguarda non l'Amministrazione della difesa in particolare, ma il sistema delle comunicazioni civili.

In sostanza, la Difesa è coinvolta soprattutto per la cessione delle frequenze che vengono quindi messe a disposizione per gli usi civili.

Ciò comporta una estesa modifica della configurazione dei radar della Difesa che si posizionano su frequenze diverse e secretate.

Si tratta di modifiche che hanno portato all'accelerazione del processo di sostituzione dei radar, con oneri significativi oggetto di un piano di finanziamento da parte del Ministero dello sviluppo economico-comunicazioni tale da ammortizzare gli oneri della Difesa.

Sotto il profilo tecnico, un ulteriore aspetto di fondamentale importanza, è quello degli switch-off, le commutazioni sulle nuove frequenze che vengono realizzate gradualmente secondo un piano in grado di evitare qualsiasi problema per la tenuta complessiva della difesa aerea nazionale.

Il quadro completo dell'interoperabilità della Difesa deve tener conto delle comunicazioni satellitari, nel cui cotesto l'informatica è determinante. Per tale ragione, un ulteriore profilo di attenzione è dato dall'evoluzione del sistema SICRAL.

Per quanto attiene ai profili più squisitamente legati alla gestione amministrativa e, quindi, nel contesto dell'attuazione del CAD, è infine importante far riferimento alla c.d. Carta multiservizi della Difesa, che, perlomeno nell'ottica perseguita, va molto oltre le esigenze dell'informatica gestionale in quanto consente di ottenere un'efficace protezione dei dati di particolare delicatezza attraverso processi di abilitazione in grado di garantire i diversi livelli di accesso.

Un aspetto che emerge, infatti, dall'analisi dell'evoluzione dell'informatica, è che la protezione del dato va sempre garantita al massimo livello e se questo accade effettivamente, anche attraverso la corretta adozione di procedure per il *Disaster recovery*, viene ad affievolirsi l'esigenza di classificare il dato stesso, in quanto il medesimo dovrebbe essere protetto al massimo livello proprio con un adeguato sistema di abilitazione multilevel.

3. Quadro generale degli andamenti finanziari del ministero

3.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

Gli stanziamenti definitivi di competenza, afferenti all'intero bilancio della Difesa, indicano una riduzione del 2,9 per cento (da 23,22 miliardi a 22,55) nel rapporto 2010-2009.

Ciò nonostante, si rileva un aumento della massa residui, al 31.12.2010, del 34,1 per cento (da 4,31 miliardi a 5,78 miliardi).

Il maggior incremento in termini assoluti si registra per il C.d.R. Segretariato Generale, i cui residui al 31.12.2010, passano da 2,87 miliardi a 3,65 miliardi, da attribuire in maggior misura alle Direzioni di armamento, rispetto a quelle di amministrazione, che ne fanno parte.

Detto incremento, che raggiunge il 27,2 per cento, non è comunque il maggiore in termini percentuali, in quanto, presso i Centri di responsabilità di forza armata le percentuali incrementali sono anche superiori, come nel caso dell'Arma dei carabinieri (da 262,83 a 673,42 -156,2 per cento), dell'Esercito Italiano (da 344,61 milioni a 724,14 milioni -110,1 per cento), Marina militare (da 133,42 a 198,08 -48,46 per cento) e dell'Aeronautica (da 289,15 a 415,66 - 43,7 per cento).

Tali andamenti corrisponde una diminuzione consistente del livello dei pagamenti, che, sul piano globale, passano da 22,37 miliardi a 20,99 (-6,2 per cento), e trovano i picchi negativi per il Segretariato generale (da 6,49 a 5,91 -8,9 per cento) e per l'Esercito italiano (da 5,08 a 4,66 -8,3 per cento), mentre più contenute sono le diminuzioni per l'Arma dei carabinieri (da 5,96 a 5,72 -4,0 per cento) e l'Aeronautica militare (da 2,75 a 2,65 -3,6 per cento), con una sostanziale sovrapponibilità per la Marina militare (da 1,80 a 1,79 -0,5 per cento).

In sostanza, i Centri di Responsabilità che avevano una consistente massa di residui, hanno mostrato evidenti difficoltà nel gestire tale pregresso che si è ulteriormente incrementato.

Solo in parte, laddove sussiste un delta significativo tra gli stanziamenti di cassa e la massa spendibile, tale situazione può trovare una limitata spiegazione, attinente a programmi pluriennali.

Infatti, proprio nel C.d.R. Segretariato generale, che, come si è detto, incorpora le Direzioni di armamento le quali, appunto, realizzano tali programmi, tale delta è decisamente significativo (la massa spendibile è nel 2010 di 9,84 miliardi a fronte di stanziamenti di cassa pari a 6,43, con un delta del 53,0 per cento).

In sostanza, a fronte di un'attesa reale di spesa, ben più ridotta rispetto alla massa spendibile, sono gli stanziamenti di cassa che vanno considerati come il corretto parametro per misurare il livello dei pagamenti. Nel caso evidenziato, questo si attesta, nel 2010 al 91,9 per cento (5,91 su 6,43).

Evidentemente tale rapporto è piuttosto elevato, ma rimane la constatazione dell'elevato differenziale, prima rilevato, per il quale presenta una incidenza tutt'altro che trascurabile la dinamica dei flussi di cassa che risente delle limitazioni che sono state poste dalle norme di contenimento della spesa.

(in migliaia)

Esercizio	2009							
	1	2	3	4	5	6	7	
Cdr Spese	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	SEGRETARIATO GENERALE	ESERCITO ITALIANO	MARINA MILITARE	AERONAUTICA MILITARE	ARMA DEI CARABINIERI	Totale
Residui definitivi iniziali	9.150,23	93.637,56	2.284.948,57	392.778,02	160.135,19	315.071,10	365.975,34	3.621.696,01
Stanziamento iniziale di competenza	22.293,77	994.811,94	5.672.467,26	4.185.110,73	1.594.895,64	2.327.675,13	5.497.023,25	20.294.277,71
Stanziamento definitivo di competenza	22.254,29	581.870,39	7.190.302,48	5.041.955,51	1.784.427,00	2.731.300,59	5.864.240,19	23.216.350,45
Massa Impegnabile	22.254,29	728.969,67	7.235.822,04	5.041.967,56	1.784.466,27	2.731.306,57	5.957.872,31	23.502.658,73
Impegni Totali	21.772,16	259.829,90	7.214.188,38	5.079.432,79	1.802.296,31	2.763.450,67	5.965.915,40	23.106.885,60
Stanziamento definitivo di cassa	30.839,46	462.172,35	7.049.477,33	5.214.489,83	1.878.569,92	2.797.325,53	6.037.440,97	23.470.315,39
Massa Spendibile	31.404,52	675.507,95	9.475.251,05	5.434.733,54	1.944.562,19	3.046.371,69	6.230.215,53	26.838.046,46
Pagato totale	30.369,49	262.505,83	6.487.866,60	5.075.336,96	1.803.440,67	2.746.354,67	5.964.985,97	22.370.860,19
Residui Finali Totali	544,00	411.574,25	2.871.244,55	344.607,18	133.424,55	289.150,30	262.834,96	4.313.379,79
Economie/Maggiori spese comp	450,95	1.048,20	8.904,49	462,88	702,04	2.758,25	159,69	14.486,50
Economie/Maggiori spese res	40,08	379,67	107.235,41	14.326,51	6.994,93	8.108,47	2.234,92	139.319,98

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

(in migliaia)

Esercizio	2010							
	1	2	3	4	5	6	7	
Cdr Spese	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	SEGRETARIATO GENERALE	ESERCITO ITALIANO	MARINA MILITARE	AERONAUTICA MILITARE	ARMA DEI CARABINIERI	Totale
Residui definitivi iniziali	770,94	7.653,48	3.134.284,86	484.484,29	186.955,61	391.047,96	424.058,58	4.629.255,72
Stanziamento iniziale di competenza	22.489,44	763.396,36	6.095.424,64	4.016.823,46	1.597.145,69	2.309.807,19	5.559.344,09	20.364.430,86
Stanziamento definitivo di competenza	21.028,72	345.280,96	6.702.826,49	4.975.736,79	1.811.352,50	2.702.492,22	5.988.002,23	22.546.719,90
Massa Impegnabile	21.028,72	752.489,80	6.773.046,83	4.975.814,68	1.811.559,06	2.702.542,04	6.096.378,86	23.132.859,99
Impegni Totali	20.628,37	250.276,17	6.795.436,53	5.100.242,90	1.861.481,67	2.795.408,68	6.123.828,00	22.947.302,31
Stanziamento definitivo di cassa	21.607,07	770.510,68	6.431.863,52	4.893.929,85	1.921.614,36	2.878.798,81	6.075.317,16	22.993.641,45
Massa Spendibile	21.799,66	352.934,45	9.837.111,34	5.460.221,08	1.998.308,11	3.093.540,18	6.412.060,81	27.175.975,62
Pagato totale	20.454,45	237.679,32	5.913.795,59	4.659.493,66	1.786.310,62	2.654.413,05	5.719.736,93	20.991.883,61
Residui Finali Totali	707,51	111.959,64	3.652.468,95	724.141,10	198.083,24	415.661,00	673.422,12	5.776.443,55
Economie/Maggiori spese comp	457,20	1.282,47	53.707,57	14.284,73	3.263,46	8.178,16	3.715,24	84.888,83
Economie/Maggiori spese res	180,50	2.013,02	217.139,23	62.301,60	10.650,80	15.287,97	15.186,52	322.759,63

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

3.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

Come è stato già rilevato, il ciclo di programmazione strategica si raccorda anche con il processo interno di pianificazione e programmazione finanziaria, strutturato secondo la classificazione di bilancio e corrispondente alla Missione 6 "Difesa e sicurezza del territorio" distinta nei seguenti Programmi:

- Programma 1: Approntamento ed impiego CC per la Difesa e Sicurezza;
- Programma 2: Approntamento ed impiego delle Forze Terrestri;
- Programma 3: Approntamento ed impiego delle Forze Navali;
- Programma 4: Approntamento ed impiego delle Forze Aeree;
- Programma 5: Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare;
- Programma 6: Pianificazione generale delle F.A. e approvvigionamenti militari;
- Programma 8: Missioni militari di pace.

I primi quattro Programmi relativi alla Missione difesa e sicurezza del territorio, mantengono quindi, la prevalenza di caratteristiche soggettive, per quel che attiene alla spesa di funzionamento (rectius di esercizio oltre quelle del personale militare) in quanto collegati alle Forze armate.

Tale caratteristica non appare coerente con il disegno recato dalla legge 196/2009, sotto questo profilo confermato dalla successiva legge 39/2011, che al Programma riconduce anche una rilevanza sotto il profilo della gestione e della responsabilità da questa conseguente.

Nel sistema Difesa, si rileva un fenomeno di forte concentrazione su di un unico Centro di responsabilità del complesso dell'assegnazione delle risorse finanziarie destinate ad un comparto di notevole entità con l'inevitabile difficoltà di ricondurre in concreto dirette responsabilità gestionali a tale soggetto contabile.

Se ciò è vero per i Centri di responsabilità di Forza armata, in contesti che presentano un notevole livello di spesa decentrata e che, comunque afferiscono all'Area tecnico-operativa, altrettanto può dirsi, nell'Area tecnico-amministrativa, soprattutto per il C.d.r. "Segretario generale" che attrae la gran parte della spesa della Difesa, che, in questo caso, presenta caratteristiche estremamente diversificate, dalla spesa di funzionamento, ad una limitata quota di spesa di esercizio (rispetto a quella delle Forze Armate), alla spesa di investimento (in particolare per l'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti), fino anche a una parte, decisamente più limitata,di spesa di intervento (rectius: trasferimento).

A maggior ragione, in questo caso, ci si allontana sensibilmente, dai canoni sui quali si fonda l'attuale legge di contabilità e finanza la quale prefigura il cosiddetto "Responsabile di programma" che mai come in questo caso appare un soggetto non corrispondente con il Centro di Responsabilità.

Appare pressoché ultroneo citare gli altri C.d.R. che gestiscono risorse assolutamente non comparabili a quelle citate e che, semmai, accentuano la disarmonia del sistema.

Con l'avvento del nuovo regolamento di riorganizzazione, tale profilo si consoliderà anche sotto l'aspetto ordinamentale, con la citata soppressione delle Direzioni generali d'armamento.

Altra questione che non attiene all'analisi della Corte, è la valutazione strategica di ricondurre al Segretario generale, nell'altra veste di Direzione nazionale degli armamenti, una diretta struttura di "procurement".

3.2.1. Le entrate extratributarie

Per quanto attiene alle previsioni, l'Amministrazione non ha avuto alcuna parte nella loro elaborazione, essendo le medesime elaborate direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze e non essendo stata richiesta una collaborazione da parte della Difesa.

E' stata comunque effettuata una ricognizione delle entrate extratributarie.

L'ammontare complessivo dei versamenti in entrata del Ministero della difesa nel 2010 ha superato i 522 milioni di euro, come risulta dal prospetto relativo alle entrate extratributarie in allegato alla relazione sul rendiconto 2010.

Il dato di entrata è in ampia misura dovuto a tre soli capitoli che, nel loro insieme, incidono per oltre il 90 per cento sul totale delle entrate extratributarie del Ministero della difesa:

Cap. 2464 – "Versamento da parte della Banca d'Italia del corrispettivo per il servizio di scorta valori e vigilanza effettuato dall'Arma dei carabinieri per il 2010" (non vi sono scostamenti di rilievo tra la previsione e i versamenti effettivi);

Cap. 3580 – "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero della difesa", il quale risulta essere il più consistente con circa 330 milioni di euro di versamenti nel 2010. Viene quindi confermata la sottostima delle previsioni, stimate in 180 milioni;

Cap. 3791 - "Rifusione delle somme anticipate dal Ministero della difesa, per provvedere alle momentanee deficienze di cassa dei corpi, istituti, stabilimenti militari ed enti aeronautici per il servizio di cassa delle navi che non si trovino nella posizione amministrativa di disarmo e degli enti a terra della Marina, nonché per speciali esigenze determinate dai rispettivi regolamenti" (non vi sono scostamenti di rilievo tra la previsione e i versamenti effettivi).

In particolare per il capitolo di entrata 3580 (entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero della difesa), si è rilevato che le previsioni di entrata per il 2008 ammontavano ad 380 milioni, per il 2009 a 300 milioni e per il 2010 a 180 milioni, con una notevole riduzione, per quest'ultimo anno, della previsione iniziale, rispetto agli anni precedenti, mentre il volume dei versamenti denota un andamento sostanzialmente costante.

I proventi afferenti al capitolo 3580 sono versati in Tesoreria entro un termine fissato dalla normativa e le somme versate in entrata non rientrano tra quelle "riassegnabili".

I proventi attengono a entrate o profitti riferibili all'attività amministrativa svolta sull'intero territorio nazionale, essenzialmente decentrata, la cui natura è diversificata.

Trattandosi, come anzidetto, di capitolo non riassegnabile (tale capitolo contiene anche i versamenti in entrata relativi alla chiusura delle contabilità speciali, che rappresenta la voce più consistente tra le entrate extratributarie di tale capitolo e in generale di quelle relative al Capo XVI).

Nell'ambito delle entrate riassegnabili i capitolo di entrata interessati, nel corso dell'esercizio finanziario 2010, sono:

Cap. 2181 capo XVI;

Cap. 2463 capo XVI;

Cap. 3458. capo X.

Il loro funzionamento è il seguente:

Capitolo 2181 capo XVI: Il cinquanta per cento dei canoni alloggio trattenuti al concessionario è riassegnato allo stato di previsione del Ministero della difesa ed è destinato, ai sensi dell'art. 287, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, nella misura dell'ottantacinque per cento alla manutenzione degli alloggi di servizio e, nella misura del quindici per cento, al fondo-casa. Tali introiti dal 2008 sono sottoposti ai limiti alle riassegnazioni di bilancio di cui all'articolo 2, comma 615, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Capitolo 2463 capo XVI: i proventi derivanti dalle contribuzioni dovute dagli utenti degli Organismi di Protezione Sociale a ristoro dei beni e servizi preventivamente acquisiti dall'A.D., per garantire il funzionamento della specifica attività funzionale, sono riassegnati allo stato di previsione del Ministero della difesa ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legge 8 agosto 1996, n. 437, convertito in legge 24 ottobre 1996, n. 556. Tali introiti dal 2008 sono sottoposti ai limiti alle riassegnazioni di bilancio di cui all' articolo 2, comma 615, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Capitolo 3458 capo X: le spese che l'amministrazione militare sostiene nell'interesse di altre amministrazioni dello Stato, le somme dovute da privati, per prestazioni di qualsiasi specie, quelle per il mantenimento degli allievi nelle scuole militari, nonché quelle previste dall' articolo 159, comma 3, del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, sono riassegnate allo stato di previsione del Ministero della difesa ai sensi dell'articolo 549 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66. Tali introiti dal 2008 sono sottoposti ai limiti alle riassegnazioni di bilancio di cui all' articolo 2, comma 615, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

In termini di versamenti i capitoli hanno registrato il seguente andamento:

Nell'anno 2010 sono pervenute richieste di riassegnazione al bilancio di somme versate all'entrata per un totale di 178.829.452 euro di cui:

- 25.783.108 sul capitolo di entrata 2181 capo XVI;
- 7.780.578 sul capitolo 2463 capo XVI;
- 145.265.766 sul capitolo 3458 capo X.

La maggior parte delle entrate sul capitolo 3458 capo X si riferiscono ai rimborsi a qualunque titolo effettuati da Stati e/o Organizzazioni Internazionali (47.132.917) e dall'ONU (54.590.465) nell'ambito delle missioni internazionali di pace.

I vincoli (limiti) posti alle riassegnazioni di entrate sulle attività dell'Amministrazione, derivanti dall'applicazione dei commi 615, 616 e 617 dell'articolo 2 della legge n. 244/2007 hanno consentito di richiedere di riassegnare al bilancio soltanto le somme versate all'entrata che si riferiscono alla categoria di spesa "redditi da lavoro dipendente", per un importo pari a 9.537.840, mentre per i versamenti relativi a tutte le altre categorie di spesa, pari a 67.568.230, è stata assicurata la copertura finanziaria mediante apposito Fondo da ripartire che per l'Amministrazione, nell'anno 2010, è stato pari a 42.963.590 attestato al capitolo 1187 dello stato di previsione della spesa.

Nell'anno 2010 il limite costituito dal predetto fondo, tenuto anche conto che, ai sensi dell'articolo 287, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n.66, le entrate del capitolo 2181 sono riassegnabili al 50 per cento, non ha consentito di riassegnare al bilancio Difesa somme pari ad 11.713.086, versate all'erario senza alcun ritorno per il ministero.

Inoltre il complesso iter procedurale di prelevamento delle somme allocate sul fondo ha consentito la disponibilità sui pertinenti capitoli di bilancio solo in prossimità della chiusura dell'Esercizio Finanziario.

Di seguito si riportano due prospetti riepilogativi che evidenziano i versamenti all'entrata, suddivisi per capitoli, che hanno originato le richieste di riassegnazione al bilancio della Difesa nell'E.F. 2010 e 2009, per consentire il raffronto.

ANNO 2010

TIPO	CAPITOLO 3458	CAPITOLO 2463	CAPITOLO 2181
Categoria "1"	5.285.892	4.251.948	///
Rimesse estere	47.132.917	///	///
ONU	54.590.465	///	///
Fondo cap. 1187	38.256.492	3.528.630	25.783.108(*)
TOTALE	145.265.766	7.780.578	25.783.108

(*) ai sensi dell'articolo 287, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n.66 l'importo è riassegnabile al 50 per cento

ANNO 2009

TIPO	CAPITOLO 3458	CAPITOLO 2463	CAPITOLO 2181
Categoria "1"	91.670.300 (*)	5.049.040	///
Rimesse estere (**)	100.684.021	///	///
Fondo cap. 1187	40.079.530	4.767.315	25.286.276 (***)
TOTALE	232.433.851	9.816.355	25.286.276

(*) comprensivo di 79.800.000 relativi a rimborsi effettuati dalla Banca d'Italia per oneri sostenuti dall'Arma dei Carabinieri nello svolgimento dei servizi speciali di vigilanza e scorte valori presso le varie sedi del predetto istituto centrale di credito

(**) comprensivo dei rimborsi ONU;

(***) ai sensi dell'articolo 287, comma 2 del D.Lgs. 15 marzo 2010, n.66 l'importo è riassegnabile al 50 per cento.

3.2.2. Le contabilità speciali

La Corte si è espressa più volte sulle contabilità speciali (autorizzate dall'art. 550 del d.lgs. 66/2010, ma risalenti all'art.10 del regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263), sottolineando come esse determinino un difficile governo della spesa decentrata, soprattutto per l'erogazione, mediante contabilità speciali anche delle competenze fisse del personale, aspetto questo comunque in via di definizione.

Sussistono indubbiamente argomenti a favore del mantenimento dell'istituto, in particolare nei teatri operativi o per la gestioni di attività che non rientrano nei compiti istituzionali ma che tendono a ripetersi, per fenomeni emergenziali (come "Strade sicure" e l'"emergenza rifiuti").

L'intestazione ai Direttori di Amministrazione di sette conti di tesoreria (uno per l'Esercito, due per la Marina, due per l'Aeronautica, uno per l'area Interforze e uno per i Carabinieri)non esaurisce la filiera, in quanto i medesimi, funzionari delegati ordinatori secondari di spesa, provvedono, a loro volta, alla ripartizione delle disponibilità agli enti del rispettivo territorio di competenza, sulla base di richieste fondi mensili.

In realtà, quindi, si tratta di consistenti flussi che vengono diffusi sul territorio e la cui rendicontazione assume caratteristiche meramente contabili e non è tendenzialmente supportata da un'analisi gestionale sulla qualità della spesa.

Del resto, è noto il fenomeno del ripianamento degli esuberi (che, con un certo eufemismo vengono definiti "momentanee deficienze di cassa") mediante il trasferimento dal "Fondo-scorta" sul quale si è soffermata l'attenzione della Corte nelle precedenti relazioni.

La Corte aveva quindi espresso le sue preoccupazioni, in vista della sperimentazione del bilancio di cassa, per le posizioni debitorie che il citato fondo-scorta determina nei confronti del bilancio dello Stato nella sua entità complessiva.

Del resto, l'Amministrazione della Difesa, insieme ad infrastrutture ed interno, è stata chiamata a far da capofila in detta sperimentazione.

Certamente, la legge 39/2011, nel modificare la legge 196/2009, ha per ora fermato il progetto del bilancio di cassa, ma rimane valida la previsione recata dall'art. 40 della legge 196/2009, in ordine alla progressiva eliminazione delle contabilità speciali.

Non appare inoltre convincente l'affermazione dell'Amministrazione sull'apporto che, al controllo della spesa decentrata in contabilità speciale, verrebbe dal sistema informativo di vertice della Difesa, che, come si evince nella parte della relazione dedicata all'Innovazione tecnologica, non intercetta, nè si prevede che lo faccia nel medio periodo, proprio la spesa decentrata.

3.2.3. I Capitoli-Fondo

I capitoli fondo inseriti nello stato di previsione del Ministero della difesa, incidono su diversi settori di bilancio. Alcuni di essi hanno una funzione di natura tecnica, altri sono finalizzati al soddisfacimento di esigenze contingenti o al superamento di criticità causate dall'insufficienza degli stanziamenti recati dalle leggi di bilancio.

La Corte ha costantemente segnalato come sussista un rischio nell'utilizzazione costante di strumenti che devono supplire a deficienze di cassa od anche degli stanziamenti di competenza.

Rientrano nel novero dei fondi finalizzati al soddisfacimento di esigenze contingenti il Fondo Consumi Intermedi ed il Fondo per le esigenze di mantenimento dello strumento militare, che, sebbene non possano configurarsi come dotazioni la cui finalità è quella di costituire un fattore di stabilizzazione del bilancio sotto il profilo della durata e della certezza delle risorse, rappresentano, comunque, una disponibilità di risorse ad elevata connotazione di flessibilità gestionale.

I fondi di maggiore rilevanza[1] relativi all'esercizio finanziario 2010, sono i seguenti:

[1] Ulteriori capitoli fondo sono i seguenti:

Fondo Consumi Intermedi – capitolo 1183.

Istituito dall'articolo 23, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), il Fondo ha lo scopo di provvedere a finanziare le sopravvenute maggiori esigenze per consumi intermedi.

Nel 2010 il fondo è stato finanziato per € 362.282.036 ed è stato così ripartito:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2010

Fondo Consumi Intermedi	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	30.000.000	15.000.000	16.000.000	86.863.183	27.044.821	151.145.825	36.228.207	**362.282.036**

Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa – capitolo 1185.

Istituito dall'articolo 1, comma 1238, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), il Fondo ha lo scopo di provvedere a finanziare le maggiori esigenze di mantenimento della Difesa occorrenti per assicurare l'adeguamento delle capacità operative e dei livelli di efficienza ed efficacia dello strumento militare.

Nel 2010 il fondo in parola, all'atto dell'approvazione del bilancio non recava alcuno stanziamento. In corso d'anno, sullo stesso sono affluite risorse per complessivi € 48.422.844. Sotto l'aspetto gestionale, al citato fondo affluiscono le risorse che la Difesa riceve a fronte di prestazioni di beni e servizi offerti e resi alle Forze armate straniere, nonché quelle provenienti da Organizzazioni Internazionali a titolo di rimborso per la partecipazione di contingenti nazionali a missioni internazionali di pace.

Al riguardo giova precisare che tra gli effetti del più volte citato DL 78/2010, vi è il mancato ritorno alla Difesa delle risorse finanziarie provenienti dalle c.d. rimesse ONU (rimborso che l'ONU effettua per la partecipazione di contingenti italiani alle missioni internazionali a guida ONU). Queste, in forza del citato disposto normativo, dal 2010 confluiscono all'interno del Fondo per il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace di cui al capitolo 1188. Per il 2010, l'entità dei versamenti effettuati dall'ONU e non riaffluiti alla Difesa, si attesta a circa 54 milioni.

Il Fondo viene alimentato, sulla base di riassegnazioni, mentre le risorse vengono ripartite con decreto del Ministro della difesa, comunicato al Ministero dell'economia e delle finanze. Le risorse confluite nel fondo per 48.422.844 sono state così ripartite:

---

capitoli 1121 e 4842 (fondo a disposizione Forze Armate), le cui risorse sono utilizzate allo scopo di fronteggiare deficienze di stanziamento sui capitoli compresi negli elenchi 1 e 2 annessi alla legge di bilancio.;

capitoli 1179 e 4873/7 (fondo efficienza servizi istituzionali Forze Armate), le cui risorse sono utilizzate per finanziare le competenze accessorie per l'incentivazione della produttività del personale militare. Tali incentivi sono disciplinati dai pertinenti accordi di concertazione e le relative risorse sono assegnate sui capitoli di ciascun C.d.R., denominati "quota del fondo efficienza servizi istituzionali ...";

capitolo 1184 (fondo esigenze prioritarie Difesa) re-istituito nello stato di previsione della Difesa nell'anno 2010, allo scopo di fronteggiare esigenze ritenute prioritarie dal Ministero stesso;

capitolo 1253 (fondo scorta), le cui risorse sono utilizzate per fronteggiare momentanee deficienze di cassa degli enti della Difesa rispetto alle anticipazioni di fondi e alle speciali esigenze previste dai rispettivi regolamenti. La ripartizione delle citate risorse tra i capitoli di spesa avviene con decreto del Direttore Generale di Commissariato;

capitolo 1375 (fondo unico di amministrazione), le cui risorse sono utilizzate per finanziare le spese connesse con l'incentivazione della produttività del personale civile del Ministero della difesa. Tale fondi sono disciplinati dai pertinenti accordi di contrattazione collettiva.;

capitolo 7144 (fondo per esigenze di difesa nazionale), le cui risorse sono utilizzate per finanziare spese correlate ai programmi di investimento pluriennale per esigenza di difesa nazionale, derivanti anche da accordi internazionali.

ESERCIZIO FINANZIARIO 2010

Fondo Mantenimento	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	9.766.976	0	0	16.506.004	3.171.765	8.661.265	10.316.834	**48.422.844**

Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Forze armate – capitolo 1186.

Istituito dall'articolo 1, commi 180 e 181, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), il Fondo è destinato al pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Forze armate. La ripartizione, a favore dei pertinenti capitoli di spesa, avviene a mezzo di decreto di variazione amministrativa di bilancio del Ministro della Difesa, da comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze, alle competenti commissioni parlamentari ed alla Corte dei conti.

Nel 2010 il fondo è stato finanziato per 79.466.165 ed è stato così ripartito:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2010

Fondo Accisa	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	75.165	25.000	326.000	24.850.000	7.720.000	13.890.000	32.580.000	**79.466.165**

Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato – capitolo 1187.

Istituito dall'articolo 2, comma 615 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), il Fondo è destinato a essere ripartito in considerazione dell'andamento delle entrate versate. La sua dotazione è determinata annualmente nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi finanziari precedenti. La ripartizione del fondo avviene a mezzo di decreto di variazione amministrativa di bilancio del Ministro della difesa di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, in considerazione dell'andamento delle relative entrate versate.

Nel 2010, all'atto dell'approvazione, il fondo è stato finanziato con 42.963.590. Nel corso d'anno, in forza di variazioni negative di bilancio, il Fondo in parola ha subito un abbattimento per complessivi 6.096.542, portando le disponibilità gestite nel 2010 a un volume di 36.867.048, così ripartiti:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2010

Fondo Riassegnazioni	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	155.214	180.508	6.461.081	13.368.976	6.313.166	7.767.624	2.620.479	**36.867.048**

Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali – capitolo 1188.

Istituito dall'articolo 1, comma 1240, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), per il 2010 il Fondo ha previsto per la Difesa una dotazione di complessivi 1.352,8 milioni, resi disponibili in tranche successive. La prima, tecnicamente un'anticipazione del 1° semestre, è stata attribuita in marzo, arrecando risorse per un valore complessivo di 240 milioni; la seconda, attribuita a saldo della contribuzione per il 1° semestre, è pervenuta in luglio per un valore complessivo di 480 milioni. Successivamente, con riferimento al 2° semestre 2010, è pervenuta un'anticipazione nel mese di ottobre, per complessivi 215 milioni, mentre il saldo, pari a 417,8 milioni, è stato reso disponibile sui sistemi informatici solo in data 27 dicembre 2010 (decreto registrato in data 20/12/2010).

Il Fondo in parola rappresenta, sotto l'aspetto gestionale, una dotazione di bilancio a latere, che non confluisce nell'ambito delle dotazioni ordinarie. Da questo punto di vista il volume di risorse derivante dalla contribuzione in parola prescinde, pertanto, da qualsivoglia attività di programmazione strategica, essendo concretamente riconducibile a una situazione geopolitica-geostrategica sempre in corso di evoluzione.

3.2.4. L'evoluzione della sperimentazione del "bilancio di cassa", nel nuovo quadro recato dalla legge n. 39/2011

Sia pure nella nuova ottica del "potenziamento della funzione del bilancio di cassa", recata dalla legge n. 39/2011, che ha modificato la legge n. 196/2009, in considerazione del ruolo svolto dalla Difesa e, per essa dalla Direzione centrale degli affari finanziari e del bilancio, è naturale prendere in considerazione i profili emersi in questo lasso di tempo nel quale ha operato un apposito Gruppo di lavoro presso l'Amministrazione ed è intervenuto lo scambio di posizioni ed esperienze con le altre Amministrazioni interessate e con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

In particolare, è stato evidenziato come l'attività contrattuale, ovvero la scelta della procedura di selezione del contraente e i conseguenti adempimenti tecnico-amministrativi, diventino centrali nel bilancio di cassa, modificando i tempi di programmazione di tale attività.

Un altro profilo che è emerso riguarda la reportistica. A fronte di una programmazione del bilancio di cassa basata sul triennio, appare necessaria l'anticipazione della pianificazione dell'attività contrattuale, per ammortizzare le tempistiche tecnico-amministrative variabili secondo una forbice la cui ampiezza è funzione sostanzialmente della tipologia di impresa e della definizione della procedura per la scelta del contraente.

Un altro aspetto ritenuto significativo riguarda il flusso delle informazioni fra ogni singola stazione appaltante e gli enti ed organismi della difesa, in quanto esso dovrà essere realizzato senza soluzione di continuità in ogni fase del ciclo di pianificazione, predisposizione e gestione del bilancio di cassa.

Anche le interazioni tra l'area tecnico-amministrativa e l'area tecnico-operativa dovranno essere continue sin dalla definizione dell'esigenza che darà origine al programma di investimento vero e proprio.

Le informazioni di cassa dovranno infatti essere condivise tra stazioni appaltanti-C.d.r. e gli Organi Programmatori, per permettere di rimodulare la programmazione sulla base degli scostamenti evidenziati.

Come si vede, è inevitabile disporre di un adeguato sistema informatico che, solo, consente di gestire il flusso di informazioni richieste e lo rende effettivamente fruibile per le decisioni.

Ciò potrà avvenire attraverso l'implementazione delle funzioni che saranno evidenziate nella fase di sperimentazione e trasferite sulla piattaforma informatica SIV 2 "ad hoc" predisposta.

4. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

4.1. Missione 6: "Difesa e sicurezza del territorio"

4.1.1. Prg 1: Approntamento ed impiego CC per la Difesa e Sicurezza; Prg 2: Approntamento ed impiego delle Forze Terrestri; Prg 3: Approntamento ed impiego delle Forze Navali; Prg 4: Approntamento ed impiego delle Forze Aeree; Prg 6: Pianificazione generale delle F.A. e approvvigionamenti militari;

4.1.1.2. Il ricorso alle permute

La prima constatazione da fare è che le permute hanno ormai assunto un ruolo determinante per assicurare, soprattutto, le esigenze manutentive ed altre esigenze logistiche delle Forze armate.

Sulla configurazione e le criticità delle permute che trovano originaria abilitazione normativa nella legge finanziaria per il 2006, in particolare nell'art. 1, commi 568 e 569 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ma che hanno avuto una collocazione normativa più estesa nell'art. 14-bis, p. 2 del DL 112/2008, convertito con legge 133/2008 ed ora sono espressamente previste dall'art. 545 del Codice dell'Ordinamento militare approvato con il d.lgs. n. 66/2010 che le estende ulteriormente alla "ricerca", la Corte si è soffermata nelle precedenti relazioni sul rendiconto.

L'intero procedimento di stipula ed esecuzione di tali negozi, a partire dalla scelta del contraente sino al pagamento, è realizzato secondo modalità che disciplinano l'attività negoziale dell'Amministrazione Difesa. In tale contesto si inserisce l'articolo 4 del citato Decreto, ai sensi del quale per la valutazione delle prestazioni dell'Amministrazione, "si utilizzano, ove disponibili, le tabelle di onerosità e la rilevazione dei costi orari del personale predisposti dall'Amministrazione medesima. Per quanto non contemplato nelle suddette tabelle e per la valutazione delle prestazioni rese ai privati, l'Amministrazione della difesa effettua le verifiche di congruità dei prezzi secondo le procedure utilizzate per la propria attività negoziale".

I materiali e le prestazioni che possono costituire oggetto di permuta sono stati individuati con apposita direttiva applicativa del Capo di Stato Maggiore della Difesa, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 6 del richiamato Decreto.

In ordine alla possibilità di permutare immobili militari, ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 3, della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, i relativi negozi che possono essere realizzati in deroga alla legge 24 dicembre 1908, n. 783, al regio decreto 17 giugno 1909, n. 454, nonché alle norme della contabilità generale dello Stato, sono effettuati direttamente dalla Direzione generale dei lavori e del demanio del Ministero della difesa, secondo le modalità previste.

Il valore complessivo delle permute stipulate dagli Organismi dell'Area tecnico amministrativa, è pari a euro 23.630.349,63 (di cui euro 471.963,19 per la Direzione degli armamenti terrestri, euro 1.846.407,23 per la Direzione per gli armamenti aeronautici ed euro 21.311.979,21 per la Direzione per le telecomunicazioni aerospaziali).

Per l'Area tecnico operativa, invece,le permute effettuate nel corso dell'E.F. 2010 hanno raggiunto per le singole Forze armate i seguenti valori:

- Esercito italiano: 1.165.161,00;
- Marina militare: 2.182.474,00;
- Aeronautica militare: 850.131,00;
- Arma dei Carabinieri: 397.859,00.

Certamente l'esigenza di regolamentare il sistema era piuttosto evidente e lo è tuttora, man mano che la massa critica aumenta ed assume una significativa rilevanza finanziaria.

Un passo importante, in tal senso, è quindi costituito dalla realizzazione di un programma e, conseguentemente, di adeguati strumenti di offerta al pubblico delle opzioni disponibili, per la presentazione di proposte da esaminare in osservanza delle norme che regolano la scelta del contraente.

Un esempio del genere è l'Avviso di pubblicità, emanato per il 2010, dalla Marina militare, che costituisce un elemento di rilievo per la realizzazione di un "Sistema" adeguato.

L'impatto economico delle permute che abbiano una rilevanza per le strutture merita certamente un'analisi approfondita, anche per l'utilizzazione ad un regime più adeguato di impianti altrimenti sottoutilizzati.

Ma non vanno sottovalutati gli effetti che il ripristino di un corretto sistema manutentivo, questa volta derivante dai servizi resi dall'altro contraente, ha sui beni gestiti.

Non vanno nemmeno trascurati gli eventuali risvolti patrimoniali, soprattutto, relativi a beni che pervengono all'Amministrazione e che devono trovare corretta inventariazione.

Rimangono valide alcune considerazioni, già fatte in passato e che, in questa sede vengono ulteriormente evolute.

In primo luogo, l'esigenza di operare con sistemi di scelta del contraente che consentano di intercettare i reali valori di mercato dei servizi resi affinché la controprestazione sia

economicamente corrispondente, non fermandosi alla constatazione che comunque si tratti di operazioni additive rispetto alle risorse di bilancio.

Altro profilo, non sempre considerato ma che con la crescita del ricorso alle permute acquista sempre più evidenza è quello di impattare in possibili lesioni della concorrenza con altre imprese private. Profilo questo che effettivamente viene mitigato solo in presenza di certificazioni di qualità tali da rendere assolutamente peculiare il servizio reso.

La corrispondenza reale tra contraente privato nella permuta e soggetto che effettua la prestazione è un altro elemento di rilievo, dal quale consegue il problema legato ad intermediari e/o subappaltatori.

Il servizio od il bene deve essere infatti realizzato e ceduto dal contraente nella permuta e non acquisito da terzi; in tali ipotesi, infatti, si prospetterebbero deviazioni dalla forma contrattuale tipica con l'applicazione di altre figure contrattuali come, ad esempio, il leasing.

In buona sostanza, per quanto sia comprensibile l'esigenza di avere una programmazione in merito e di assicurare adeguate forme di scelta del contraente in linea con la normativa, è obiettivamente difficile arrivare a configurare un "Sistema permute" che abbia una reale omogeneità, in considerazione dell'estrema varietà dei servizi resi e richiesti, mentre va garantita l'omogeneità delle procedure ed un sistema di regole che ne assicuri la Governance.

4.1.1.2. Le prospettive di riconfigurazione degli arsenali

La Corte dei conti, come è stato affermato nelle sue relazioni, segue l'evoluzione delle diverse opzioni in campo che riguardano il settore industriale ed, evidentemente, mira a monitorarne la loro reciproca compatibilità.

Gli Arsenali costituiscono un aspetto fondamentale in tale contesto, come del resto altri enti e stabilimenti della Difesa.

Esiste, peraltro, una differenza significativa, rispetto alle altre realtà industriali della Difesa, dovuta sia alla massa critica degli Arsenali (in termini di siti, uomini e mezzi) sia alle potenzialità industriali, e questa ha un peso significativo nella prospettiva, appunto, di una configurazione autonoma degli Arsenali.

Certamente esisterà un problema di "actio finium regundorum" tra le scelte autonome delle Forze armate e quelle più generali dell'Amministrazione. Come si vede, la verifica delle potenzialità degli Arsenali e della loro concreta configurazione autonoma risulta determinante in tal senso.

Del resto della configurazione si discute da tempo e la Corte dei conti, in occasione della Relazione al Parlamento sul Rendiconto dello Stato, ha preso più volte posizione al riguardo.

In realtà il processo si rivela piuttosto lungo ed ha già visto la successione al CAID Comitato Area Industrie Difesa, che ha reso la relazione conclusiva il 30 giugno 2008, del CRAMM Comitato Riconversione Arsenali Militari, istituito col Decreto del Ministro della Difesa del 27 aprile 2009 ed i cui lavori si sono conclusi nel 2010.

Già nel 2007, erano state poste sul tappeto opzioni rilevanti che andavano, dopo aver scartato la soluzione "Agenzia", dall'Ente pubblico economico, preso in considerazione dalla stessa Corte, alla Società mista con l'Industria privata, peraltro, con una decisa indicazione per il primo.

A fronte di una connotazione di Holding dell'Ispettorato per il supporto logistico e dei fari (NAVISPELOG), al quale affidare i compiti strategici, di pianificazione dei processi e di controllo, fino a prevedere profili decisamente operativi (Amministrazione e finanza, Risorse umane -inclusa gestione sindacale-, Acquisti, Legale, Tecnica - ingegneria logistica e Marketing), invero tali da limitare alquanto la figura di un Ente pubblico economico, stava un'interessante strutturazione degli Arsenali in unità operative autonome comprendenti sia la funzione di gestione tecnico-operativa che quella tecnico-amministrativa.

E' importante notare come nell'opzione "Società mista", particolare attenzione venisse data alle regole di "governance", sostanzialmente versate in patti parasociali in grado di "garantire" vincoli strategici, ruoli e prerogative della PA, a fronte della consapevolezza che un partner imprenditoriale privato persegue un esclusivo interesse economico.

Questo è del resto, un aspetto (quello della Governance) sempre problematico e sempre presente anche per una Società interamente pubblica.

Anche dall'analisi del CRAMM emerge la scelta di un'*holding* centrale (identificabile con ISPELOG) con due unità produttive maggiori (a La Spezia e Taranto), ed una minore (ad Augusta), con una massa critica di circa 2.600 dipendenti, tra riqualificati e neo-assunti, nell'arco di un settennio.

Mentre viene dato grande impulso ad opzioni, come il ricorso alle permute, per assicurare le esigenze manutentive e logistiche ed una migliore utilizzazione di siti ed impianti ricavandone valori economici in termini di beni e servizi, assumono evidenza i fattori strutturali che richiedono investimenti.

Nell'Audizione del 16 giugno 2010 dinanzi alla Commissione Difesa del Senato, il Capo di Stato Maggiore della Marina sottolineava come il mancato adeguamento delle infrastrutture abbia comportato, negli ultimi anni, interventi della magistratura e dell'ispettorato del lavoro, con conseguenze di carattere penale e l'adozione di prescrizioni tali da limitare sensibilmente le prestazioni degli stabilimenti e quindi l'efficienza della flotta.

L'adeguamento infrastrutturale è divenuto non più procrastinabile e si rivela particolarmente oneroso.

Volendo portare a livello sistematico tale problematica per scinderla dalla fattispecie concreta, va affermato che gli interventi emergenziali sono elementi sintomatici della pressante esigenza di un'effettiva riconfigurazione degli arsenali.

Tale riconfigurazione non rappresenta peraltro una monade nel sistema industriale della Difesa e, considerando in pieno le peculiarità degli Arsenali, va realizzata in sintonia con le scelte dell'Agenzia Industrie Difesa e tenendo conto che le iniziative che portano alla valorizzazione dei beni si pongono ad un livello, perlomeno contiguo, se non sovrapposto, rispetto alle funzioni assegnate a Difesa Servizi S.p.A..

Gli Arsenali costituiscono, quindi, una risorsa strategica per la Marina militare, che intende continuare a mantenere nel proprio ambito la gestione del supporto logistico, con particolare riferimento alla manutenzione navale.

La razionalizzazione degli Arsenli è basata su quattro pilastri fondamentali:

- riduzione dei costi di gestione;
- reinternalizzazione delle attività manutentive;
- recupero e razionalizzazione del patrimonio infrastrutturale;
- valorizzazione sul mercato degli asset disponibili (in termini sia di beni immobili, sia di prestazioni).

Gli interventi in atto per il conseguimento degli obbiettivi sopra enunciati, sono:

– Il miglioramento dei processi produttivi e la verifica costante dello stato di avanzamento del programma annuale e dell'attività dei reparti.

  Al riguardo, va citata l'implementazione del sistema informatico per la logistica e la gestione degli Arsenali, basato su moduli che consentono la gestione di tutti gli elementi tecnici, gestionali ed economici afferenti alla manutenzione navale ed il controllo dell'impegno della manodopera.Tale sistema è, a sua volta collegato a quelli presenti sulle Unità navali.

  La riconversione e l'efficientamento delle infrastrutture destinate alle attività produttive (officine polifunzionali), attualmente in corso con il "Piano BRIN", che risale al 2007 e prevede, in un arco di sei anni (2008-2013), finanziamenti finalizzati all'adeguamento a norma, efficientamento e ammodernamento degli Stabilimenti di lavoro (gli Arsenali) e degli Enti Tecnici della Marina militare, al fine di inquadrare in forma organica e programmatica gli interventi di ordine infrastrutturale e impiantistico, con lo scopo di ottenere minori costi di mantenimento e di gestione e la concentrazione delle attività sul core-business delle manutenzioni navali, secondo il concetto dell'accorpamento delle attività omogenee in officine polifunzionali. Il Piano ha richiesto per il periodo 2008-2010 finanziamenti per complessivi 139,9 milioni di euro. Per il 2011, sono stati previsti

finanziamenti per 60,4 milioni, mentre per il periodo 2012-2013 la previsione di spesa è di circa 139,9 milioni.

- Un piano di turn-over del personale delle Unità produttive.
- Il ricorso ai processi di ingegneria logistica per l'individuazione dei carichi di lavoro e dei piani manutentivi delle nuove costruzioni necessari per definire l'impegno di manodopera (attività finanziata per le Nuove Costruzioni, con il contratto di acquisizione Fremm).
- Lo sviluppo di un piano di formazione e *training* del personale mirato alle Nuove Costruzioni (attività finanziata con il contratto di acquisizione Fremm e con i contratti di *Temporary Support*).
- La valorizzazione sul mercato degli assets disponibili, in termini sia di beni immobili, sia di prestazioni, attraverso l'istituto delle permute.

4.1.1.3. Valorizzazione del patrimonio immobiliare della Difesa

L'Amministrazione, in relazione al vasto patrimonio immobiliare di cui dispone sta portando avanti un piano indirizzato al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- razionalizzazione delle infrastrutture e ammodernamento/adeguamento a norma degli impianti., in termini di:
  - ottimizzazione d'uso degli immobili da mantenere;
  - riduzione del parco infrastrutturale, al fine di limitare l'uso di risorse finanziarie pubbliche;
- incremento della disponibilità di alloggi demaniali, da conseguire mediante:
  - il recupero degli alloggi inagibili, gravitando sulle aree a maggiore "tensione abitativa" quali, ad esempio, l'area metropolitana di Roma;
  - la realizzazione di nuovi alloggi, prevedendo anche il soddisfacimento delle esigenze alloggiative di piccoli nuclei familiari.

In particolare, nell'anno 2010, ha emanato, di concerto con l'Agenzia del demanio, due decreti direttoriali ricognitivi (rispettivamente il 5 marzo e l'8 settembre 2010 ai quali seguiranno specifici atti amministrativi al termine delle procedure di alienazione.

Al riguardo, allo scopo di consentire la valorizzazione urbanistica degli immobili, sono stati sottoscritti specifici Protocolli d'intesa con i Comuni di Milano, La Spezia, Roma, Torino, Venezia, Parma, Marsala, Ravenna, Rovigo, San Lorenzo Isontino, Civitavecchia e Villa Vicentina, con i quali sono stati avviati appositi "tavoli tecnici", allo scopo di concordare le destinazioni urbanistiche da attribuire ai singoli beni.

Al termine di tale fase, si procederà alla sottoscrizione degli accordi di programma, che costituiranno variante ai vigenti piani urbanistici.

Vanno comunque segnalate le dismissioni degli immobili militari disposte nel 2010, con i seguenti provvedimenti:

- Decreto Interministeriale (Difesa, Infrastrutture e Trasporti, Economia e Finanze) in data 14 dicembre 2010, concernente il passaggio all'aviazione civile dei beni del demanio aeronautico militare dell'aeroporto " V. Magliocco" di Comiso, dichiarati non più funzionali ai fini militari, con trasferimento al demanio della Regione siciliana (ex art. 32 dello Statuto speciale della Regione medesima ed art. 3 del d.P.R. n. 1825/1961 attuativo), secondo il Protocollo d'intesa datato 31 agosto 2010, in quanto strumentali all'attività del trasporto aereo civile.

Il decreto prevede, inoltre, la contestuale assegnazione, in uso gratuito dei predetti beni, al Comune di Comiso, quale soggetto attuatore dell'aeroporto civile.

- Decreto direttoriale della Direzione generale dei Lavori del Demanio approvativo dell'accordo di Programma stipulato il 16 luglio 2009 tra il Ministero della Difesa, la Provincia Autonoma di Bolzano e l'Agenzia del Demanio, attuativo del Protocollo d'Intesa sottoscritto in data 10 agosto 2007, finalizzato alla ristrutturazione ed alla razionalizzazione delle caserme dell'Esercito presenti nel territorio della Provincia di Bolzano.

L'accordo prevede in particolare:

a) la realizzazione, a cura della Provincia, di opere infrastrutturali, previa consegna da parte del Ministero della Difesa, presso la Caserma "Polonio" di Merano, la Caserma "Battisti" di Merano, il Palazzo Alti Comandi di Bolzano, la Caserma "Vittorio Veneto" di Bolzano, la Base logistica di Corvara, l'Area addestrativa di Tettoni di Ora, la Caserma "Schenoni" di Bressanone, la Caserma Ligramani di Brunico;

b) il trasferimento in proprietà alla Provincia della Caserma "Rossi" di Merano e del Comprensorio denominato "Ex-Reatto", ubicati in Bressanone.

Il valore degli immobili da trasferire è stato congruito dall'Agenzia del Demanio € 54.634.000,00 di euro, e l'ammontare complessivo delle spese destinate dalla Provincia per l'esecuzione delle suddette opere sarà pari a tale importo.

La durata dell'Accordo è rapportata al completamento delle opere in esso previste e, comunque, potrà superare i quattro anni dalla sottoscrizione, salvo proroghe.

Va invece registrata una situazione di stallo, sostanzialmente dovuta alla carenza di risorse finanziarie, per altri protocolli d'intesa ed accordi di programma sottoscritti precedentemente all'entrata in vigore della legge 133/08 dall'Amministrazione (Trento, Regione Sardegna, Piacenza, Pisa, Genova) - che prevedono la riallocazione delle funzioni ancora presenti presso numerosi immobili da cedere senza oneri per la Difesa.

Per quanto attiene all'alienazione degli alloggi di servizio non più funzionali alle esigenze della Difesa, da attuarsi ai sensi della legge n. 244/2007 (Finanziaria 2008, nonché della normativa sopravvenuta), il 22 novembre 2010 è stato emanato il decreto con il quale sono stati individuati 3.022 alloggi da alienare.

Il decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, (c.d. mille proroghe), convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, nell'apportare talune modifiche agli articoli 307 e 314 del d.lgs. n. 66/2010, ha stabilito che il Ministro della difesa "individua, attraverso procedura competitiva, la società di gestione del risparmio (SGR) per il funzionamento dei fondi e le cessioni delle relative quote, fermo restando che gli immobili conferiti che sono ancora in uso al Ministero della difesa possono continuare a essere da esso utilizzati a titolo gratuito sino alla riallocazione delle funzioni, da realizzare sulla base del crono programma stabilito con il decreto di conferimento degli immobili al fondo"[2].

Allo scopo di dotare l'Amministrazione della difesa di uno strumento più snello, efficiente e improntato a criteri di economicità e di produttività, il Legislatore ha continuato a perfezionare gli strumenti normativi per l'operatività della società "Difesa Servizi SpA", costituita con norma inserita nella Finanziaria 2010.

In tale quadro, va segnalato che Difesa Servizi S.p.A. ha, secondo le previsioni dello Statuto, compiti di rilievo in materia[3].

---

[2] Va notato che, ai sensi dell'articolo 314, comma 6, del citato decreto legislativo – introdotto dal DL 225/2010 – i proventi monetari derivanti dalla cessione delle quote dei fondi, ovvero dal trasferimento degli immobili ai fondi medesimi, "sono destinate secondo le percentuali e le modalità previste dall'articolo 307, comma 10, lettera d)"; tale disposizione – introdotta anch'essa dal richiamato DL 225/2010 – statuisce che detti proventi, previa verifica da parte del MEF della compatibilità finanziaria con gli equilibri di finanza pubblica, siano ripartiti come segue:

- sino al 42,5 per cento al Ministero della difesa, mediante riassegnazione in deroga ai limiti previsti per le riassegnazioni agli stati di previsione dei ministeri, per confluire nei fondi per le spese di riallocazione di funzioni e per la razionalizzazione del settore infrastrutturale della Difesa, nonché, sino alla misura del 10 per cento, nel fondo casa;
- in misura non inferiore al 42,5 per cento all'entrata del bilancio dello Stato;
- in misura compresa tra il 5 e il 15 per cento, proporzionata alla complessità e ai tempi di valorizzazione, agli enti locali interessati; ove non sia attribuita la percentuale massima, la differenza è distribuita in parti uguali alle percentuali di cui ai primi due punti.

[3] • Gestione economica, esclusa l'alienazione, degli immobili e dei beni patrimoniali per i quali sia stato conferito apposito mandato, ivi inclusa la valorizzazione ambientale ai fini della produzione dell'energia derivante da fonti rinnovabili sia instaurando e sviluppando rapporti di collaborazione con le Amministrazioni statali, regionali e con gli enti locali, tramite accordi o convenzioni, nonché con altri soggetti pubblici e privati, anche promuovendo a tal fine, l'attivazione di politiche di attrazione e di promozione degli investimenti;

• attività di progettazione, redazione di studi di fattibilità, anche sotto il profilo dell'impatto ambientale;

Infine, per quanto concerne l'attuazione del "federalismo demaniale", ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del d.lgs. n. 85/2010, entro un anno dalla entrata in vigore del predetto decreto deve essere emanato un dPCM, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per il federalismo, per l'individuazione di immobili da proporre per la cessione, a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Regioni e Città Metropolitane ai sensi del comma 4 del medesimo articolo 5.

4.1.1.4. Programmi di armamento e potenziamento

Come nelle precedenti relazioni e sia pure in forma sintetica, è opportuno segnalare gli sviluppi di alcuni programmi d'armamento che consentono di misurare la capacità dinamica della Difesa, in un contesto di continua evoluzione tecnologica e di rilievo sia per la nostra industria nazionale in settori nei quali la ricerca tecnologica raggiunge i più alti livelli in termini di ricaduta industriale anche per usi civili, sia per la presenza strategica italiana nell'ambito della cooperazione internazionale.

Tali programmi, nella nuova classificazione rientrano nel "programma 6 – pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari" e vanno riferiti alle Direzioni generali che, nell'ambito del C.d.R. Segretariato generale, esprimono il livello più elevato, sia delle professionalità ed esperienze tecnologiche, sia del Procurement.

Programma pluriennale Unità di supporto subacqueo polivalente ARS/NAI[4] *(approvato con d.m. 11 novembre 2010, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari)* finalizzato:

- alle operazioni dei reparti subacquei (Gruppo Operativoo Subacquei) della Marina (Supply Diving Vessel – S.D.V. – Nave appoggio Subacquei), comprese le attività di ricerca e soccorso a sommergibili sinistrati (quale *Salvage Ship* – ARS – Nave Ausiliaria per Ricerca e Soccorso);
- all'attività operativo-addestrativa a connotazione subacqueo-anfibia del Gruppo Operativo Incursori (quale Nave Appoggio Incursori – N.A.I.);
- ad un Comando Forze Speciali "*deployable*" imbarcato.

L'avvio del programma è previsto nel 2010 e la conclusione nel 2017.

Il costo stimato è di circa 125 milioni di euro. La spesa graverà sui capitoli del bilancio ordinario della Difesa con la seguente dinamica:

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOT
1,40	20,00	30,00	32,00	36,00	2,00	2,00	1,60	**125,00**

I settori industriali interessati al programma sono, principalmente, quello della cantieristica delle costruzioni navali militari e quello specialistico relativo al design e sviluppo di mezzi pilotati ed autonomi impiegati per il soccorso sottomarini e per le esigenze dei Reparti subacquei.

• ideazione, promozione e realizzazione di interventi di recupero, valorizzazione, riqualificazione ambientale e sviluppo integrato di beni immobili ad essa affidati in gestione, ivi inclusa la definizione dei contenuti e delle modalità economiche e operative degli interventi, nonché le relative operazioni di marketing e di comunicazione.
Inoltre, nel corso del 2010, ai fini della conoscenza e del corretto utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico, sono stati completati dal Ministero della difesa gli elenchi, di cui all'articolo 2, comma 222, della Finanziaria 2010, per la redazione del conto patrimoniale dello Stato.

[4] Auxiliary Rescue/Savage Ship (A.R.S. – Nave Ausiliaria per Ricerca e Soccorso) – Nave Appoggio Incursori (N.A.I.).

Programma pluriennale di ammodernamento del parco aeromobili dell'Esercito, con particolare riferimento alla linea di volo A129 EES (approvato con d.m.11 novembre 2010, previo parere favorevole delle Commissioni Parlamentari), finalizzato:

- All'adeguamento della capacità di individuazione degli obiettivi, tramite l'introduzione di un nuovo sistema OTS (*Observation & Targeting System*);
- Al conferimento di una maggiore ed adeguata capacità di assolvere alla funzione "combat" attraverso l'introduzione di un nuovo sistema di 3^ generazione, necessario ad evitare che l'aeromobile rimanga esposto ai sistemi di attacco nemici, non solo nelle fasi di osservazione, individuazione, riconoscimento ed identificazione, ma anche, dopo il lancio, per tutto il tempo di volo del missile, a scapito della sicurezza dell'equipaggio e dell'aeromobile stesso.

Le citate attività di ammodernamento sono volte, in particolare, ad elevare le capacità operative degli elicotteri A-129EES attualmente impiegati nei Teatri Operativi.

L'avvio del programma è previsto nel 2010 e la conclusione nel 2014.

Il costo stimato è pari a complessivi 200 milioni di euro. La spesa graverà sui capitoli del Bilancio della Difesa con la seguente dinamica:

2010	2011	2012	2013	2014	TOT
23,80	25,10	59,20	63,00	28,90	**200,00**

I settori industriali interessati sono quelli aeronautico ed elettro-ottico.

Programma pluriennale concernente l'acquisizione di 10 nuovi elicotteri di categoria media per la ricerca e soccorso militare nazionale (approvato con d.m. 11 Novembre 2010, previo parere favorevole delle Commissioni parlamentari), con Kit di missione per svolgere anche attività di trasporto logistico, evacuazione medica sia diretta dal luogo d'intervento (CASEVAC5) che da struttura sanitaria (MEDEVAC6), a concorso in caso di pubbliche calamità e altri casi di straordinaria necessità ed urgenza.

L'avvio del programma è previsto nel 2010 e la conclusione nel 2018.

Il costo stimato del programma è pari a complessivi 200 milioni di euro. La spesa graverà sui capitoli del bilancio della Difesa con la seguente dinamica:

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOT
38,00	36,00	84,40	10,40	10,40	5,40	5,40	5,00	5,00	**200,00**

L'attuazione del programma è aperta al concorso sia dell'industria aeronautica nazionale che internazionale.

Programma pluriennale relativo alla "realizzazione di una infrastruttura evoluta, attraverso il parziale sviluppo di sette pacchetti capacitivi nella sola area di vertice della Difesa "(progetto pilota) (approvato con d.m. 11 novembre, previo parere favorevole delle Commissioni Parlamentari).

Il Programma supporta le funzioni del comparto C4ISTAR[7] per fornire alle forze dispiegate sia sul territorio italiano sia all'estero, per le esigenze di sicurezza nazionale, la capacità di raccogliere, elaborare, memorizzare, distribuire, proteggere e gestire le informazioni, garantendo:

[5] Casualties Evacuation.
[6] Medical Evacuation.
[7] Command,Control,Communications,Computers,Information/Intelligence,Surveillance,Targeting Acquisition and Recoinnaissance.

- la gestione e la disponibilità delle informazioni, delle applicazioni e dei servizi ad esse correlati;
- l'interoperabilità con le analoghe infrastrutture delle coalizioni, in particolare della NATO, dell'UE e della Pubblica Amministrazione;
- un rapporto costo/efficacia vantaggioso.

Già nelle passate relazioni e nella presente, nella parte dedicata all'innovazione tecnologica, si è fatto riferimento al programma Defence Information Infrastructure (DII), una vera e propria "Infostruttura" in grado di attuare in concreto l'interoperabilità dei sistemi di comunicazione della Difesa.

In particolare, per l'Arma dei Carabinieri l'integrazione dei servizi DII è prevista per i soli Comandi e Reparti preposti alle attività di pianificazione e condotta delle operazioni "fuori area".

L'avvio del programma è previsto nel 2010 con durata pluriennale (2010-2014).

Il costo stimato del programma è pari a complessivi 236 milioni di euro. La spesa graverà sui capitoli del Bilancio della Difesa con la seguente dinamica:

2010	2011	2012	2013	2014	TOT
0,23	65,02	49,90	52,20	68,64	**236,00**

I settori industriali interessati sono prevalentemente quelli dell'elettronica, delle telecomunicazioni e delle tecnologie della Difesa.

4.1.1.5. Analisi sulla gestione delle risorse destinate agli armamenti aeronautici

La Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato ha approvato con la Del. 31/2010/G la relazione conclusiva dell'indagine sull'"Utilizzazione delle risorse destinate alla componente aerea delle forze armate relative alla costruzione, acquisizione,ammodernamento, rinnovamento, trasformazione dei mezzi, impianti, sistemi apparecchiature, equipaggiamenti allocate al capitolo 7120, articolo 2, del Ministero della Difesa".

In tale contesto, riconoscendo all'Amministrazione "una significativa capacità di intervento sulle vicende contrattuali in svolgimento attraverso provvedimenti rimodulativi e la rapida movimentazione delle risorse, utilmente allocate sulle effettive necessità", la Sezione ha rilevato l'estrema ampiezza temporale delle vicende contrattuali di attuazione dei programmi d'armamento .

Tale circostanza, piuttosto diffusa, determina problemi nel quantificare l'inpegno di spesa complessivo e, come anche in sede di relazione sul rendiconto è stato rilevato, la formazione di consistenti residui passivi.

Al riguardo, va anche sottolineato, come, non essendo più sostanzialmente gestibili i residui di stanziamento ed essendo limitato il periodo di perenzione amministrativa, si determina l'esigenza di provvdere, nel corso del Programma, alla reiscrizione ripetuta delle somme perenti.

E' stata anche rilevata la grande incidenza delle risorse destinate alle Agenzie ed ai Consorzi rispetto alla disponibilità complessiva (circa il 70 per cento).

L'analisi delle modalità di selezione e di scelta del contraente e delle forme, comunque poste in essere, di acquisizione dei prodotti della componente aerea delle FF.AA. ha fatto emergere tutte le problematiche, ancora dibattute in sede comunitaria, della applicazione della disciplina normativa sugli appalti pubblici, in ragione del regime di deroga previsto dall'art. 296 del Trattato.

La tematica investe, quanto ai contratti, le esigenze di politica della Difesa in relazione alle regole della concorrenza e agli interventi di politica industriale.

Un'ulteriore osservazione sui programmi di armamento sviluppati in cooperazione con altri Stati sulla base di accordi internazionali attiene all'esigenza avvertita di predisporre un

modello di valutazione sistematica che, in considerazione della durata dei programmi e del loro carattere di flessibilità (dovuti al mutare delle esigenze strategiche in corso di sviluppo, dei costi e delle effettive possibilità di sviluppo e di realizzazione, trattandosi di beni ad altissimo contenuto tecnologico), consenta di confrontare, con necessario carattere di periodicità, i costi attesi con quelli sostenuti e la loro incidenza sullo strumento di bilancio, ed, altresì, di verificare lo stato di avanzamento in ragione degli obiettivi dichiarati e delle esigenze da soddisfare.

Tanto richiede prioritariamente il potenziamento di uno stabile ed attendibile canale informativo a carattere istituzionale tra organi di amministrazione e gestione e gli organi di decisione politica.

Alla luce di tali considerazioni la Corte raccomanda all'Amministrazione l'esigenza di supportare i propri provvedimenti di congrua motivazione, così da rendere ostensive e più puntuali le ragioni delle scelte operate, e implementi un sistema informativo circostanziato, sistematico e adeguatamente cadenzato attraverso cui dare agli organismi di controllo, interni ed esterni, la piena conoscenza dell'attività gestionale.

4.1.1.6. L'Agenzia Industrie Difesa

La Corte segue l'evolversi dell'Agenzia Industrie-Difesa, sin dalla sua istituzione ed ha costantemente sottolineato come sussistessero elementi di difficile compatibilità per le diverse scelte operate, nel campo industriale, dall'Amministrazione, con il mantenimento di Enti e Stabilimenti presso le Forze Armate e presso il Segretariato generale.

Ulteriore elemento è costituito dall'impatto sulla gestione delle strutture industriali dell'attività di Difesa Servizi S.p.A. che si avvia a diventare operativa.

In tale contesto, l'Agenzia Industrie-Difesa che aveva ereditato una situazione piuttosto pesante per la presenza, nel suo "portafoglio", di soggetti industriali con dotazioni di personale esuberanti rispetto alle capacità operative, con impianti con evidenti problemi di obsolescenza e la difficoltà di posizionarsi sullo stesso mercato "captive" (interno all'Amministrazione), ha certamente sofferto una situazione, con difficili prospettive di sviluppo, pur avendo comparti di grande rilievo ed anche di eccellenza.

Importante è stato certamente il passaggio da un'ottica di mera sussistenza legata alla rilevante dimensione di una "conglomerata", che, a differenza di realtà rappresentanti vere e proprie tipologie industriali in altri Paesi (si pensi all'*Organschaft* tedesca, al *Keiretsu* giapponese od al *Kombinat* russo), consisteva in una mera sommatoria di differenti attività industriali, alla finalizzazione delle effettive specializzazioni di settore, cercando, laddove possibile, *partnership* con altri soggetti (un esempio è stato quella tra Farmaceutico di Firenze e Novartis per la produzione del vaccino N1h1).

Nel corso del 2010 l'A.I.D. ha messo in campo una serie di iniziative finalizzate a rivedere in modo significativo il suo rapporto con il mondo esterno, allo scopo di ristrutturare sostanzialmente il proprio assetto industriale in vista di successive eventuali riconfigurazioni delle proprie Unità produttive, anche eventualmente in forma di entità a partecipazione mista pubblico – privato.

Uno degli elementi che hanno frenato lo sviluppo, perlomeno, di quelle entità dotate di importante *Know-how*, è molto noto ed è rinvenibile nel contratto del pubblico impiego che disciplina i rapporti di lavoro di gran parte degli addetti agli enti e stabilimenti industriali e che mal si attaglia a realtà che dovrebbero dimensionare al prodotto atteso e, soprattutto, collocabile, i fattori della produzione tra i quali l'elemento, rivelatosi incomprimibile, dei lavoratori.

Anche la natura di ente pubblico non economico mal si concilia con ipotesi di sviluppo intraprenditoriale dell'Agenzia.

Al fine di avviare concretamente il citato riposizionamento strategico-competitivo sono stati individuati alcuni filoni di operatività, di seguito riportati, ritenuti idonei a reindirizzare le attività dell'Agenzia e, conseguentemente, da sviluppare intraprendendo opportune iniziative.

Sono stati inoltre già stipulati diversi accordi propedeutici a ulteriori sviluppi nel senso sopra descritto.

DEMILITARIZZAZIONE

L'Agenzia ha dato corso alle operazioni propedeutiche all'istituzione di un Organismo finalizzato all'attuazione, per la Difesa, della programmazione a lungo termine delle attività di demilitarizzazione, della definizione dei relativi impianti e dell'individuazione di eventuali soluzioni innovative in materia, avvalendosi del supporto di qualificate entità private, con le quali stipulare accordi di collaborazione e, eventualmente, costituire in seguito delle newco.

Tale Organismo dovrà essere in grado di valutare anche la dimensione del mercato estero della demilitarizzazione e la sua possibilità di inserimento da parte dell'Agenzia con il Polo di Munizionamento formato dagli Stabilimenti di Noceto e di Baiano di Spoleto.

A regime il Polo sarà in grado di autosostenersi economicamente (il necessario notevole incremento delle produzioni potrà consentire un agevole recupero dei costi fissi e il miglioramento dei margini, altrimenti impossibile con le sole riduzioni dei costi) e di svolgere per il Paese l'importante funzione di demilitarizzazione imposta dalle leggi comunitarie. Ai fini suddetti sono stati già stipulati accordi con qualificate industrie/enti nazionali.

FARMACEUTICA

Sono state avviate le azioni per la ristrutturazione e il consolidamento delle attività dello Stabilimento di Firenze, quale unica officina farmaceutica dello Stato, al fine di consolidare e riconoscerne istituzionalmente il ruolo sociale e strategico, particolarmente come interlocutore privilegiato del Ministero della salute (da definire anche tramite appositi provvedimenti legislativi).

Esistono aree di attività nelle quali il Farmaceutico può avere un ruolo importante, anche per il suo profilo istituzionale, come:

- produzione di farmaci orfani e loro designazione anche a livello europeo, nonché di particolari antidoti non disponibili in commercio e sintesi dei principi attivi non reperibili, con istituzione all'interno dello Stabilimento di una farmacia centrale per l'approntamento di farmaci personalizzati;
- potenziamento delle attività di procurement e stoccaggio di medicinali e presidi strategici;
- attività di lotta alla contraffazione dei medicinali, in collaborazione con AIFA, e conseguente adeguamento dei laboratori di controllo della qualità;
- potenziamento della produzione di antivirali;
- produzione di vaccini e conseguente realizzazione di un nuovo reparto per produzioni biotech.

A tal fine sono stati già resi operativi accordi con il Ministero della salute per il mantenimento e la gestione tecnica della scorta nazionale antidoti, nonché per la produzione e custodia di medicinali e vaccini strategici.

CANTIERISTICA NAVALE

Nell'ambito delle iniziative volte a incrementare le attività produttive è stato deciso di introdurre l'Arsenale di Messina nel settore delle costruzioni navali, considerate le prospettive rappresentate dalla Direzione generale degli armamenti navali in occasione dell'illustrazione dei programmi previsti nel breve-medio termine. Un'opzione che appare concreta è quella di ottenere dalla Marina militare commesse relative alla costruzione di naviglio minore o di mezzi di lavoro galleggianti.

DEMATERIALIZZAZIONE DOCUMENTALE

Si tratta di una vera e propria riconversione dello Stabilimento di Gaeta (Cartografico), con la costituzione, presso lo stesso ovvero presso un sito da definire in località circostante, di una unità di archiviazione digitale di documenti per la Difesa, in partecipazione con operatori privati specializzati nel settore informatico logistico - gestionale. Al riguardo sono operanti accordi con il Ministero della difesa per l'avvio entro il 2011 di un progetto sperimentale

triennale di dematerializzazione della documentazione cartacea inerente alle cartelle anagrafiche militari archiviate presso la caserma Manara di Roma.

PRODUZIONI DI NITROCELLULOSA

Ristrutturazione dello Stabilimento di Fontana Liri e costituzione, presso lo stesso, di un nuovo settore per la produzione di nitrocellulosa industriale per la produzione di vernici, in partecipazione con importanti operatori di livello internazionale.

Conseguente realizzazione di investimenti di potenziamento e diversificazione.

Eventuale costituzione di una newcompany.

A tal fine sono stati già stipulati accordi e avviati rapporti con operatori italiani ed esteri di livello internazionale.

RECUPERO MATERIALI DISMESSI DALL'AMMINISTRAZIONE E LORO RICONDIZIONAMENTO

Sviluppo di un'attività di valorizzazione e riutilizzo, previo ricondizionamento presso lo Stabilimento di Torre Annunziata e presso l'Arsenale di Messina, dei materiali previsti in alienazione da parte della Difesa, con la creazione di valore aggiunto e la remunerazione delle unità della Difesa cedenti tramite la fornitura di beni/servizi in permuta.

Conseguente realizzazione di investimenti di diversificazione.

Al riguardo sono state già avviate attività con operatori del settore privato.

MATERIALI HIGH TECH

Sviluppo di un'attività di produzione di materiali di elevato livello tecnologico, su base carbonio, per applicazioni spaziali e/o aeronautiche, presso lo Stabilimento produzione cordami di Castellammare di Stabia.

In proposito sono stati già stipulati accordi con il Consorzio CIRA e con l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI).

COMPLEMENTI D'ARREDO

E' stata avviata un'attività sperimentale finalizzata a verificare l'opportunità e la convenienza di realizzare complementi di arredo di elevato *design*, in particolare per la nautica e la cantieristica da diporto, utilizzando i cordami prodotti dallo Stabilimento di Castellammare di Stabia.

A tal fine sono state già avviate attività e realizzati primi *concept* con la partecipazione di figure di rilievo internazionale nel campo del *design* e il coinvolgimento di Istituti universitari dell'area campana.

DATI ECONOMICI (PRECONSUNTIVO)

Il risultato gestionale di preconsuntivo previsto per la chiusura dell'E.F. 2010 non si discosta molto dai valori di consuntivo 2009. In particolare, a livello consolidato di Agenzia, si evidenzia un minore valore della produzione, che raggiunge a preconsuntivo i 32,460 milioni di euro, a fronte del consuntivo 2009 pari a 33,169 milioni, con uno scostamento del – 2 per cento, da ricondurre principalmente agli stabilimenti di Torre Annunziata, Fontana Liri, Firenze e Messina, essenzialmente per diminuzione delle commesse, in particolare di quelle dell'Amministrazione.

Tuttavia, si evidenzia che:

- i costi della produzione segnano una contrazione del 6 per cento;
- considerato il diffuso stato di crisi verificatosi in Italia e all'estero nel 2010 - e le stesse maggiori difficoltà incontrate nello stesso anno anche dall'A.I.D. – i risultati di preconsuntivo 2010, comparati con i valori di consuntivo 2009, evidenziano che l'Agenzia sostanzialmente ha tenuto rispetto all'andamento generale dell'economia, registrando anche un miglioramento del risultato operativo e di gestione di circa il 10 per cento rispetto all'anno precedente.

Una sintesi dei dati relativi al 2010 è così rappresentabile:

(in migliaia)

Conto economico 2009	Consuntivo 2009	Piano operativo 2010	Preconsuntivo 2010	Delta Precons. 2010 Cons. 2009.
Valore della produzione	33.169,3	35.758,40	32.460,5	-2
Costi della produzione	66.887,3	65.315,90	62.881,0	-6
Risultato operativo	**-33.718,0**	**-29.557,50**	**-30.420,6**	**+10**
Proventi/(oneri) finanziari	12,7	10,00	11,8	-7
Proventi/(oneri) straordinari	1,8	0,00	0,0	
Risultato di gestione	**-33.703,5**	**-29.547,50**	**-30.408,8**	**+10**

PREVISIONI

Sulla base dei progetti di riconversione e/o potenziamento produttivo avviati, attualmente non risultano consolidate realistiche condizioni per ipotizzare la dismissione di Unità produttive, pur riconoscendo l'esistenza di talune situazioni critiche.

L'Agenzia sta elaborando un nuovo piano industriale a medio termine (dieci anni), che dovrà dimostrare la fondatezza dei progetti individuati, ai fini del mantenimento in esercizio delle Unità produttive, e indicare le modalità operative da seguire per il conseguimento dell'obiettivo istituzionale dell'economica gestione.

4.1.1.7. Difesa Servizi S.p.A.

La Società Difesa Servizi S.p.A. è stata istituita con l'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 che ne ha dettato la disciplina generale, prevedendo, quale oggetto sociale l'attività negoziale diretta all'acquisizione di beni mobili, servizi e connesse prestazioni strettamente correlate allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Amministrazione della difesa e non direttamente correlate all'attività operativa delle Forze armate, nonché delle attività di valorizzazione e gestione, fatta eccezione per quelle di alienazione, degli immobili militari.

Con decreto del Ministero della difesa 10 febbraio 2011, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 535, comma 5, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, è stato approvato lo statuto della società Difesa Servizi S.p.A..

Con il medesimo statuto sono stati nominati i componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale della società[8].

Il citato statuto prevede che alle sedute del consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale assista un magistrato della Corte dei conti.

In data 7 marzo 2011 è stato insediato il consiglio di amministrazione che, il giorno successivo, ha proceduto alla nomina dell'amministratore delegato indicato dall'Assemblea, in conformità a quanto previsto dallo statuto, incaricato, tra l'altro, di predisporre la struttura organizzativa della società da sottoporre, in linea con quanto contemplato dallo statuto, previa deliberazione del Consiglio di amministrazione, all'approvazione dell'Assemblea.

Sono state poste in essere le procedure per la registrazione della società nel registro delle imprese, mentre deve essere ancora adottato il decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che, ai sensi dell'articolo 535, comma 2, del richiamato d.lgs. n. 66/2010, recherà gli indirizzi strategici e i programmi cui dovrà attenersi la società.

La nuova Società, che sta muovendo i suoi primi passi ed attualmente in fase di organizzazione, presenta profili assolutamente peculiari che attengono, al tempo stesso, all'origine ed alla finalità che persegue la società in una prospettiva completamente nuova.

In effetti, l'esigenza fondamentale per la sua istituzione va rinvenuta, come si è osservato, dalla stessa Corte in sede di Relazione al Parlamento, nella sensibile limitazione di riassegnazioni reali al bilancio della Difesa che è divenuta un fattore che impedisce lo sviluppo delle potenzialità di cui pure l'Amministrazione dispone in termini di beni e servizi utili e come

[8] Lo statuto, secondo quanto previsto dall'articolo 535, comma 7, del predetto decreto legislativo, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – Serie generale n. 39 del 17 febbraio 2011.

tali produttivi di effettivi ricavi non solamente nell'ambito della Difesa ma anche sul mercato concorrenziale.

In realtà, tale limitazione rappresenta un fattore recessivo, mortificando, in sostanza, le iniziative possibili anche nell'ottica della reinternalizzazione dei servizi, dalla stessa Corte dei conti indicata come un'esigenza da non sottovalutare.

Del resto, è stato possibile riscontrare importanti risultati in tal senso, evidenziati dalle Forze Armate.

Ma, com'è noto, qualsiasi operazione diretta alla produzione di beni ed alla prestazione di servizi è limitata ed asfittica se non ha una reale prospettiva di sviluppo.

L'esperienza dell'Agenzia Industrie Difesa, quella degli Enti e Stabilimenti non in portafoglio all'Agenzia ed, in particolare, quella degli Arsenali, hanno tutte un comune denominatore: l'impossibilità di avere un significativo ritorno economico al bilancio della Difesa delle operazioni che, al di là, dei profili produttivi, devono consentire la remunerazione dei fattori della produzione per poter essere effettivamente considerate come operazioni economiche.

Da qui la ricerca di nuove opzioni, disegnando una nuova configurazione giuridica che desse reale autonomia a soggetti in grado di esprimere potenzialità economiche sia nei confronti dell'Amministrazione che del mercato concorrenziale.

E' questo il caso, come si è visto, degli Arsenali e di altri Enti e Stabilimenti della Difesa e, va ricordata, la missione istituzionale dell'Agenzia Industrie Difesa che ha sviluppato risultati interessanti per alcuni Enti in portafoglio.

Va anche detto che l'altra faccia della medaglia sta nell'esprimere reale decisionalità nel portare a definizione la dismissione di quegli Enti che non presentano le cennate caratteristiche.

Ma le opzioni maggiormente praticate, sono state quelle relative all'utilizzazione dell'istituto della "Permuta", in precedenza approfondito.

Si tratta, peraltro, di un'opzione che, al di là dei profili problematici esposti, non può, come si è già affermato, avere caratteristiche sistematiche e che ha l'evidente limitazione di essere fondata su di uno scambio di beni e servizi in una logica biunivoca.

Pertanto, essa non consente di fruire di un maggior ventaglio di opzioni che solo il mercato può offrire e che rende necessario disporre di proventi, derivanti da cessione di beni e/o prestazione di servizi, da impiegare per assicurare il soddisfacimento di una gamma diversificata di esigenze dell'Amministrazione.

La creazione di Difesa Servizi S.p.A. è finalizzata proprio ad attribuire ad un nuovo soggetto, dichiaratamente pubblico, di totale proprietà dell'Amministrazione, con circolazione azionaria bloccata (aspetto questo fortemente discusso dalla dottrina civilistica e commerciale, in quanto mette in discussione un aspetto fondamentale delle società di capitali), compiti totalmente riferiti all'interesse dell'Amministrazione e particolarmente vasti, come si evince dallo Statuto .

Il fattore innovativo che caratterizza la Società è dato da un modello che, attraverso la gestione dei beni dell'Amministrazione e la realizzazione di servizi, oltre che per la stessa e per altre Amministrazioni, (e qui si pone la questione della compatibilità con l'attività di Consip S.p.A.) anche per il mercato concorrenziale (ed è questa la sfida), produca reddito.

I proventi, in tal modo acquisiti, potrebbero essere impiegati dalla Società per acquisire, a sua volta, beni e servizi in grado di soddisfare le esigenze, opportunamente individuate, dell'Amministrazione.

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.
3. Quadro normativo e programmatico: *3.1. La politica agricola;* 3.1.1. Il processo di riforma della PAC; 3.1.2. I Piani di Sviluppo Rurale - P.S.R.; 3.1.3. Il Piano Irriguo Nazionale; *3.2. Novità introdotte nell'anno; 3.3. Programmazione economico-finanziaria, Note preliminari al bilancio, Direttive generali, Piano della performance; Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione.*
4. Assetti organizzativi: *4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa;* 4.1.1. Il Corpo Forestale dello Stato; *4.2. Gli enti strumentali.*
5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: *5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.; 5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*
6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: *6.1. Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione; 6.2. Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca; 6.3. Sostegno al settore agricolo (gestito dal MEF); 6.4. Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche; 6.5. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale.*

1. Considerazioni di sintesi

Nell'ambito dell'organizzazione governativa, il ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – Mipaaf occupa un ruolo peculiare conseguente all'impostazione della politica agricola nazionale che è influenzata sia dalle competenze di programmazione e gestione dei fondi dell'Unione europea che dalle attività di gestione concreta spettanti alle Regioni.

Il Mipaaf svolge, principalmente, un ruolo di coordinamento della complessiva politica agricola nazionale, concorrendo a livello comunitario alla formazione della politica dell'Unione europea e a livello interno alle esigenze unitarie di promozione dell'attività normativa e amministrativa attuativa delle decisioni comunitarie e di ausilio all'avvio e alla verifica dei programmi regionali.

Tuttavia, sono presenti anche alcune attività di amministrazione attiva, principalmente nel settore del controllo e della vigilanza che vengono svolte sia a livello centrale che regionale da parte di appositi uffici del Ministero.

Al fine di meglio comprendere le peculiarità dell'azione del Mipaaf, in relazione al suo ruolo nell'attuazione della politica agricola ed alla sua organizzazione, è opportuno delineare le

modalità di formazione a livello comunitario della politica agricola e di sviluppo della stessa a livello regionale.

Il quadro di riferimento relativo alle politiche agricole si trova nel Trattato istitutivo della Comunità Europea (CE). Infatti, al fine di promuovere, tra l'altro, "uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità", gli Stati membri hanno assunto l'obbligo specifico di "instaurare una politica comune nel settore dell'agricoltura" (art. 3), al quale, inoltre, è dedicato il Titolo II del Trattato (dall'art. 38 all'art. 47), in cui viene regolamentato il funzionamento del mercato comune per i prodotti agricoli, illustrata la finalità della Politica agricola comune (PAC), delineate le modalità per il raggiungimento degli obiettivi, tracciate le linee direttrici, fissati i criteri per garantire l'eliminazione di eventuali ostacoli e garantire l'equilibrio negli scambi e la "lealtà" nella concorrenza, rafforzando, altresì, l'unità delle economie dei vari Stati.

Le attività connesse e relative all'agricoltura sono considerate fondamentali in relazione alla crescita economica e alla sicurezza alimentare, cosicché le politiche del settore e le norme internazionali ed europee, quali, in particolare, la Politica agricola comune e i regimi di aiuto alimentare, le norme sanitarie e fitosanitarie sono intese quali elementi centrali al fine di addivenire alla creazione di un contesto internazionale favorevole all'agricoltura e al mantenimento e allo sviluppo delle zone rurali.

Si tratta di una politica centrale in ambito europeo poiché più del 40 per cento del bilancio comunitario riguarda interventi inerenti le politiche agricole, compresi gli aiuti allo sviluppo rurale e, anche se in diminuzione da alcuni anni, si tratta della parte di maggior rilievo ed impatto finanziario.

La quota italiana nella produzione agricola comunitaria è pari al 14,2 per cento del totale ed è inferiore solo a quella francese, pari al 20,3 per cento, ed è superiore a quella tedesca, pari al 12,6 per cento.

Analogamente, l'altra attività particolarmente significativa che rientra in questo ambito è quella inerente il coordinamento della politica della pesca che è regolamentato a livello comunitario e curato a livello regionale. Considerata la conformazione della penisola italica e la situazione economica delle varie regioni, la pesca è un'attività che ha un impatto significativo.

L'insieme dei principali interventi nel settore agricolo rientra nella "Politica Agricola Comune – PAC", e, al riguardo, nel corso del 2010 in ambito comunitario si sono riscontrate alcune significative evoluzioni originate, in parte, dalle attività poste in essere, sia dalla Commissione che dagli Stati membri, e, in parte, dalla situazione di crisi che negli ultimi anni ha investito a livello internazionale il settore agroalimentare.

Uno degli interventi comunitari di maggior rilievo nell'ambito delle politiche di sviluppo è dato dal Piano di Sviluppo Rurale – PSR - che, a partire dal 2007, ha visto l'inizio dell'attuazione del PSR 2007 – 2013, in relazione al quale l'Unione ha messo a disposizione dei paesi interessati un importo pari a 96.197 milioni di euro e l'Italia è il secondo maggior beneficiario, per un importo complessivo 8.985 milioni di euro. Si tratta di un intervento significativo per il settore agricolo se solo si considera che in base al meccanismo previsto dal P.S.R. l'intervento finanziario complessivo è completato da un finanziamento pubblico nazionale, statale e regionale, quasi di pari importo (8.656 milioni di euro), attuato mediante l'adozione di 21 Piani regionali (oltre al Progetto relativo alla Rete rurale Nazionale.

I Programmi di Sviluppo Rurale rappresentano il principale strumento di politica economica diretto ad intervenire in relazione alle carenze strutturali del settore agricolo, anche al fine rilanciare la competitività dell'agricoltura italiana. E, al riguardo, nel 2010 si è raggiunto un importante risultato, riuscendo, il Mipaaf in collaborazione con le Regioni interessate, ad evitare il disimpegno di una parte dei fondi comunitari non utilizzati, pari a circa 1.000 milioni di euro, a causa del ritardo nell'attuazione di numerosi piani.

L'appartenenza dell'Italia all'Unione europea incide in modo significativo sulla politica agricola nazionale che è sempre stata diretta, per un verso, ad attuare a livello interno le decisioni comunitarie, tenendo conto, nel limite del possibile, delle specificità territoriali,

culturali e sociali e, per l'altro verso, a contribuire a formare ed orientare le scelte comunitarie in questo settore tradizionalmente importante per il nostro Paese.

La centralità delle competenze regionali implica che la maggior parte dei provvedimenti statali sia che intervengano in relazione alla fissazione di principi o alle modalità di attuazione di decisioni comunitarie o in via autonoma, vengano preceduti da specifiche intese nell'ambito della "Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano".

L'attuazione della politica a livello statale è affidata, come si è detto, prevalentemente al Mipaaf il quale ha principalmente compiti di coordinamento unitario delle attività di competenza delle Regioni, anche in relazione all'attuazione della normativa di origine comunitaria, di controllo e vigilanza. Si tratta di un'attività complessa perché, di fatto, deve tener conto dell'esistenza di 21 sistemi regionali che differiscono fra loro sia per tipologia organizzativa che per caratteristiche del tessuto agricolo.

Nel 2010 sono proseguite le difficoltà che hanno interessato in varia misura, l'intero settore agroalimentare, che si sono inserite nella più generale situazione di crisi finanziaria che ha caratterizzato l'economia mondiale, e che hanno comportato l'emanazione di numerosi interventi normativi di sostegno ai vari settori, fra i quali quello agroalimentare[1].

L'azione del Ministero nel settore è stata diretta, quindi, a favorire l'adozione in sede comunitaria e, per quanto di competenza ad adottare a livello nazionale, misure dirette a rafforzare la competitività del settore agroalimentare nazionale, anche intensificando l'attività di valorizzazione e tutela dei prodotti peculiari e di qualità e di contrasto alle contraffazioni.

Nell'ambito della sua attività il Ministero si avvale di alcuni enti strumentali, fra i quali riveste particolare importanza l'AGEA, il compito della quale è quello di seguire e curare i rapporti finanziari con l'Unione europea. Fra le questioni di rilievo che interessano la politica agricola che sono seguite dall'AGEA devono essere evidenziati problemi inerenti i prelievi supplementari sul latte (le cd "quote latte"), le rettifiche finanziarie operate dall'Unione europea in relazione ai finanziamenti comunitari e il recupero delle spese e dei finanziamenti erogati indebitamente ai produttori.

La definizione e quantificazione dell'ammontare della produzione del latte (c.d. "quote latte") e, soprattutto, delle conseguenze che il mancato rispetto del tetto ha comportato per l'Italia a livello comunitario e per i produttori a livello nazionale da anni forma oggetto di interventi comunitari e nazionali, anche legislativi[2].

Nella campagna 2009 – 2010 è stato rispettato il livello delle quote fissato a livello comunitario e si tratta di un fatto positivo che non si verificava da molti anni. Analogo risultato è stato raggiunto nella successiva campagna 2010 – 2011. Indubbiamente il risultato è frutto sia della maggiore attenzione dedicata al fenomeno che dell'incremento delle quote disposto nel 2008 a valere per il 2009, a seguito di una specifica trattativa in sede comunitaria alla quale aveva partecipato per conto dell'Italia il Mipaaf.

Meno positiva è la vicenda del recupero delle somme relative ai prelievi forzosi effettuati dall'Unione europea negli anni scorsi (pari a circa 2.490 milioni di euro).

Le adesioni dei produttori tenuti al versamento alla speciale procedura prevista dalla legge n. 33 del 2009 non sono state elevate e, pertanto, l'AGEA ha avviato il recupero forzoso che, anche in considerazione dell'importo elevato presenta numerose criticità.

Anche il fenomeno delle rettifiche finanziarie dell'Unione europea sembra in netto miglioramento poiché le stesse nel 2010 sono state pari a soli 52,49 milioni di euro, in netta diminuzione rispetto a quelle effettuate negli anni scorsi.

---

[1] La produzione nel 2010 è calata dell'1,8 per cento e il valore aggiunto è diminuito del 3 per cento mentre i costi dei fattori produttivi hanno subito un incremento del 5 per cento. Inoltre, hanno cessato la loro attività 25.000 imprese, con una diminuzione del 2,8 per cento del totale.

[2] In linea generale i termini della questione sono stati analizzati nell'ambito della Relazione relativa al Rendiconto 2008 e 2009.

Le attività di recupero delle somme indebitamente erogate ai produttori nazionali o comunque trattenute a livello comunitario per violazioni di discipline regolamentari (prelievi riferiti a quote latte e a rettifiche finanziarie) presentano un estremo rilievo poiché, in difetto, le stesse somme dovranno far carico al bilancio dello Stato: attualmente l'AGEA ha fatto fronte agli impegni comunitari e opera con un'anticipazione di tesoreria che in un prossimo futuro dovrà essere regolarizzata (l'anticipazione che alla data del 31 dicembre 2010 era pari a 5.200 milioni di euro, alla data del 30 aprile è diminuita ed ammontava a 2.500 milioni di euro).

Le Regioni hanno compiti di programmazione dell'attività agricola sul territorio di loro competenza, in attuazione delle previsioni comunitarie, e di attivazione di tutte le attività di assistenza e vigilanza in ordine allo svolgimento dell'attività agricola.

Si tratta, in ogni caso, di un intervento significativo se solo si pensa che nel 2005 la spesa per il settore agricolo effettuata dalle Regioni ha generato interventi per un importo pari a 3.691 milioni di euro, con un aumento di 126 milioni di euro rispetto all'anno precedente[3].

Le risorse sono destinate, prevalentemente, alla realizzazione di investimenti aziendali, alla realizzazione di infrastrutture, ad interventi inerenti le attività forestali, all'assistenza tecnica ed alla ricerca e sperimentazione.

Nell'ambito dell'attuazione nell'ordinamento nazionale delle politiche agricole ha assunto un ruolo centrale la Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano all'interno della quale vengono definiti i contenuti e le modalità di svolgimento di parte dell'attività di competenza dello Stato, le modalità di attuazione nell'ordinamento nazionale della disciplina di derivazione comunitaria e le modalità di ripartizione dei fondi comunitari e nazionali destinati al settore.

Nel 2010, in particolare, in sede di "Conferenza Permanente Stato-Regioni" sono stati raggiunti accordi o intese in relazione a circa 120 questioni, sottoposte dal Ministero all'esame della struttura.

Le intese ed i pareri vincolanti hanno toccato tutti i principali aspetti della politica agricola, cosicché l'esame degli argomenti affrontati e decisi in sede di Conferenza illustra, a grandi linee, le principali attività che nel corso del 2010 hanno connotato la politica in esame, sia a livello statale che regionale.

Inoltre, nell'ambito della Conferenza sono state raggiunte specifiche intese in ordine all'attuazione, sia di alcune norme contenute nella Finanziaria per il 2010 e in direttive comunitarie che riguardano il settore, sia di altre attività di regolamentazione e sostegno delle politiche agricole.

L'esame dei profili organizzativi del Mipaaf ha evidenziato che nel 2010 è stata data attuazione alle principali previsioni contenute nel d.lgs. n. 150 poiché è stato istituito l'Organismo Indipendente di Valutazione, elaborato e predisposto il manuale per il controllo digestione, il sistema di misurazione e valutazione della Performance e il Programma triennale della trasparenza.

I costi del personale risultano in aumento rispetto all'esercizio precedente, così come quelli relativi ai consumi intermedi che, in termini di impegni, sono passati dai 101 milioni di euro del 2008 agli 89 milioni del 2010 (peraltro, in leggero aumento rispetto al 2009 nel quale erano stati pari a 86 milioni di euro).

In relazione alla complessiva gestione finanziaria del Mipaaf si osserva che negli ultimi esercizi le risorse sia stanziate che impegnate sono in costante diminuzione (nel 2007, rispettivamente 2.065 e 1.713 milioni di euro, nel 2010 1.763 milioni di euro e 1.598 milioni di euro).

L'esame complessivo dei dati finanziari evidenzia la presenza di un elevato ammontare sia di residui passivi che di residui passivi perenti. Questi ultimi, inoltre, sono di gran lunga superiori sia alle risorse stanziate che a quelle impegnate nel 2010.

---

[3] Il dato è ricavato dal rapporto "L'agricoltura italiana conta 2008", predisposto dall'Istituto nazionale di economia agraria – INEA.

I residui passivi alla data 31 dicembre 2010 ammontavano a complessivi 1.034 milioni di euro, in diminuzione rispetto all'inizio dell'esercizio (1.127 milioni di euro) mentre i residui perenti ammontavano a complessivi 2.890 milioni di euro, in aumento rispetto all'inizio dell'esercizio (2.858 milioni di euro).

Nel 2010 sono stati dichiarati perenti impegni pari a 156 milioni di euro e reiscritti impegni perenti pari a 97 milioni di euro, mentre non sono stati reiscritti impegni perenti pari a 44 milioni di euro per mancanza di fondi.

Sicuramente la formazione sia dei residui che dei residui perenti è influenzata dalla natura delle attività proprie del Mipaaf che consistono nel finanziare spese di investimento e trasferimenti a terzi, ma è indubbio che segnalano in misura significativa l'elevato scostamento temporale che sussiste fra momento nel quale viene programmato un intervento in sede legislativa, impegnata la spesa ed erogazione della stessa.

Il Mipaaf cura la gestione di numerosi capitoli di entrata nei quali è prevista l'acquisizione di entrate extratributarie. In relazione a 20 capitoli di entrata a fronte di previsioni per 223,7 milioni si è realizzata un'entrata pari a 36,7 milioni e lo scostamento è riconducibile ad una pluralità di cause, parte dovute al mancato completamento delle procedure inerenti provvedimenti normativi necessari per lo svolgimento dell'attività e parte a scelte inerenti la determinazione delle priorità dell'azione amministrativa all'interno del Mipaaf.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali riveste un ruolo peculiare nell'ambito dell'Amministrazione statale perché si occupa, prevalentemente, della programmazione e del controllo delle politiche agroalimentari, in raccordo con le istituzioni comunitarie, dotate di ampie attribuzioni in base ai trattati istitutivi dell'Unione europea, e quelle regionali, titolari della competenza gestionale nella materia.

I compiti e le funzioni di amministrazione attiva di pertinenza del Mipaaf sono limitati e si riferiscono ad ambiti di intervento delimitati dal legislatore, anche in relazione alla previsione costituzionale che riserva le attività di gestione nelle materie in questione alle Regioni.

Infatti, in linea generale, con riferimento alla politica agricola ed al raccordo con il livello internazione e, in particolare europeo, al Ministero è attribuita la competenza in ordine ai rapporti con le organizzazioni internazionali e con la Commissione europea in relazione a tutte le attività inerenti la politica agricola comunitaria e, in particolare, alle attività di monitoraggio dell'evoluzione della spesa in seno al FEOGA – Garanzia (legge n. 441/2001), al coordinamento nazionale della Politica Agricola Comune (PAC) e ad alcune questioni di particolare rilevanza, quale, ad esempio la gestione relativa alle problematiche inerenti i rapporti finanziari con l'Unione europea.

Significative sono le funzioni di vigilanza e controllo, da un lato, e quelle di programmazione, sostegno e supporto alle amministrazioni regionali nell'attuazione dei singoli interventi, dall'altro.

Nell'ambito del Ministero è inquadrato il Corpo Forestale dello Stato che svolge alcune competenze correlate a quelle del Mipaaf e, altre, in relazione a specifiche competenze di altre amministrazioni centrali.

3. Quadro normativo e programmatico

3.1. La politica agricola

3.1.1. Il processo di riforma della PAC

Nel 2010 la Commissione europea ha avviato la discussione relativa agli sviluppi che avrà nei prossimi anni la politica agricola comune. A seguito di un ampio dibattito pubblico, che la Commissione europea ha organizzato nel 2010, conclusosi con una specifica Conferenza nel mese di luglio 2010, è stata emanata la Comunicazione della Commissione "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio", avvenuta il 18 novembre 2010.

Partendo dalle linee guida della Comunicazione della Commissione, è stata avviata una fase negoziale che sta affrontando questioni di grande rilevanza, quali l'ammontare della complessiva dotazione finanziaria della P.A.C. e dei criteri di distribuzione delle risorse tra gli Stati e tra i produttori all'interno di ogni Paese.

L'ammontare delle risorse che verranno destinate alla politica agricola, all'interno del bilancio dell'Unione a partire dal 2014, condizionerà l'evoluzione della P.A.C. in modo determinante, tenuto conto della prevista riduzione della dotazione finanziaria.

Gli obiettivi di fondo evidenziati nella Comunicazione confermano il ruolo degli agricoltori, non solo come produttori di beni alimentari, ma anche come erogatori di servizi alla comunità e, sostanzialmente, il modello agricolo europeo che richiede alle aziende agricole il rispetto di requisiti rigidi in materia igienico sanitaria, ambientale, di qualità e di benessere animale, cosicché resta ferma l'indicazione di una politica comune diretta ad assicurare una giusta remunerazione agli agricoltori europei, in un quadro di regole finalizzate alla salvaguardia del modello agricolo comunitario.

Peraltro, nonostante il riconoscimento del ruolo della politica agricola, è previsto un ridimensionamento delle risorse comunitarie da destinare alla P.A.C. e, sul punto, a partire dai mesi scorsi sono stati avviati specifici negoziati fra i vari Paesi ed a livello comunitario, anche per segnalare le conseguenze negative che potrebbe comportare sull'intera filiera agro-alimentare europea, anche in relazione al differenziale di competitività fra l'agricoltura di paesi extraeuropei e quella europea e anche all'interno dell'Unione fra le varie zone.

La questione della ripartizione dei fondi comunitari fra gli Stati membri sarà uno dei nodi più difficili del negoziato, se solo si tiene conto che nell'ambito delle due riforme di carattere generale della P.A.C. (Agenda 2000 nel 1999 e Riforma Fischler nel 2003) non sono stati previsti effetti redistributivi fra i paesi membri, ma solo all'interno delle varie produzioni.

In questo contesto, l'attività del Mipaaf è diretta a rappresentare in sede comunitaria i problemi e le necessità del nostro Paese, anche in considerazione della circostanza che il volume di aiuti diretti che sinora ha interessato l'Italia è assai elevato, se rapportato alla superficie, rispetto alla media comunitaria. La posizione italiana è rafforzata dall'esame di alcuni dati finanziari: ad oggi, il nostro Paese pur realizzando il 12,5 per cento della produzione lorda vendibile ed il 17 per cento del valore aggiunto dell'Unione, riceve un intervento finanziario pari a circa il 10 per cento della spesa agricola comunitaria a fronte di un contributo italiano al bilancio dell'Unione del 13,5 per cento.

Riguardo ai criteri di convergenza degli aiuti agli agricoltori all'interno dei singoli Stati membri, allo stato attuale l'orientamento posto alla base delle trattative sembra orientato verso l'abbandono del sistema di riferimento storico con un graduale passaggio a criteri omogenei diretti a valorizzare l'attività svolta dagli agricoltori attivi, con criteri distributivi che tengano conto dei profili economici ed ambientali.

L'intenzione della Commissione è quella di estendere il sistema di pagamenti regionalizzati – che prevede un pagamento uniforme ad ettaro all'interno di uno stesso Paese o di una regione, non necessariamente coincidente con i confini amministrativi – anche ai Paesi che continuano ad adottare il sistema dei riferimento storici degli aiuti, come l'Italia.

La distribuzione degli aiuti fra le aziende agricole italiane risulta assai disomogenea, perché rispecchia le differenze esistenti nei precedenti regimi di sostegno accoppiati, che hanno costituito la base di calcolo per il disaccoppiamento avvenuto negli scorsi anni, anche in considerazione della circostanza che il livello elevato di aiuto previsto da alcuni regimi di sostegno accoppiato era dovuto alla esigenza di tenere in vita le imprese di alcuni comparti produttivi che, in assenza di tali aiuti, avrebbero stentato a raggiungere la soglia della redditività.

Attualmente, pur nel contesto di un regime disaccoppiato, gli aiuti erogati sono destinati ancora ad un numero elevato di aziende che in larga parte conservano gli orientamenti produttivi del passato. Una repentina e radicale riduzione di tali aiuti, dovuta alla necessità di operare un allineamento su base nazionale o regionale, potrà avere conseguenze negative per alcuni comparti tuttora dipendenti dalla entità dell'aiuto stesso.

Per queste ragioni l'attività del Mipaaf in sede comunitaria è orientata a favorire una soluzione che possa salvaguardare l'autonomia degli Stati membri nella distribuzione degli aiuti o che almeno assicuri un congruo periodo di transizione nel processo di allineamento degli aiuti su base nazionale o regionale, garantendo anche in tal caso ampia flessibilità agli Stati membri nella applicazione della misura.

3.1.2. I Piani di Sviluppo Rurale - P.S.R.

La politica di sviluppo rurale ha dimostrato di essere un importante strumento a sostegno della competitività del settore agricolo e delle aree rurali, contribuendo al raggiungimento di obiettivi economici, sociali e ambientali su tutto il territorio europeo.

L'analisi relativa al processo di formazione del Piano di Sviluppo rurale 2007–2013, alla sua dimensione finanziaria ed ai principali problemi che si sono presentati nel corso della sua attuazione è contenuta nella Relazione relativa all'esercizio 2009.

Il finanziamento comunitario, originariamente previsto in 8.292 milioni di euro, è aumentato sino all'importo di 8.985 milioni di euro ed è distribuito fra le Regioni. A questo importo si aggiunge il finanziamento nazionale, pari a 8.656 milioni di euro; le risorse disponibili ammontano mediamente a circa 2,2 miliardi di euro all'anno.

Il 2010 è stato il primo anno di verifica dell'efficienza del "sistema Italia", ai fini della capacità di raggiungere la soglia minima di spesa per evitare il disimpegno dei fondi comunitari che all'inizio dell'anno sembrava quasi sicura e che è stata evitata in corso d'anno a seguito delle attività intraprese dal Mipaaf in coordinamento con le Amministrazioni regionali interessate.

Alla data del 31 dicembre 2010, sono stati effettuati pagamenti per complessivi 4,098 miliardi di euro (di cui 2,048 miliardi di euro di quota Feasr), corrispondenti al 23,2 per cento delle disponibilità totali per il periodo di programmazione 2007-2013, superando di 909 milioni di euro la quota di disimpegno (di 414 milioni di euro la quota Feasr).

3.1.3. Il Piano Irriguo Nazionale

Un altro intervento significativo che sta interessando le attività di pertinenza del Mipaaf nell'ambito di sviluppo del settore agricolo è dato dalle attività riconducibili al Piano Irriguo Nazionale che nel 2010 è stato riprogrammato, modificando anche le procedure, a seguito dei ritardi accumulati da alcune Regioni negli investimenti previsti.

Nel 2010 per garantire la realizzazione delle opere previste dal Piano è stato impegnato l'importo di 110,59 milioni di euro, transitato alla fine dell'esercizio a residuo quasi integralmente poiché sono stati effettuati pagamenti per soli 4,8 milioni di euro (nel 2009 a fronte di impegni per 238,88 milioni di euro sono stati pagati solo 57,56 milioni di euro).

3.2. Novità introdotte nell'anno

Nel corso del 2010 i provvedimenti normativi che hanno interessato il Mipaaf e alcune delle sue attribuzioni sono stati numerosi ed hanno riguardato, principalmente, il recepimento di direttive comunitarie e l'adozione di regolamentazione nazionale sia nel settore della vigilanza sulle produzioni agroalimentari che di promozione delle produzioni di qualità.

Il progetto diretto ad emanare un testo unico delle norme che disciplinano il settore agroalimentare, che è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 11 dicembre 2009, non è giunto a conclusione.

In relazione al profilo normativo e di amministrazione generale che caratterizza l'attività del Mipaaf, val la pena segnalare che nel corso del 2010 è proseguita l'emanazione di numerosi provvedimenti normativi ed amministrativi riguardanti le specifiche attribuzioni del Ministero e, che, in particolare, una gran parte di essi attiene all'attività di tutela dei prodotti di qualità.

3.3. Programmazione economico-finanziaria, Note preliminari al bilancio, Direttive generali, Piano della performance; Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione

Dopo alcuni anni caratterizzati dal mutamento in corso d'anno della Direttiva con la quale il Ministro definisce gli obiettivi strategici e operativi, nonché i singoli programmi relativi all'azione amministrativa e alla gestione, nel 2010 l'attività è stata svolta in relazione ad un'unica direttiva emanata il 30 gennaio 2010, che si pone in stretto coordinamento con le indicazioni delle priorità politiche che risultano dalle Note preliminari al bilancio.

Il documento, nel suo complesso, è stato redatto tenuto conto delle indicazioni contenute nella legge finanziaria per il 2010, nel successivo d.m. con il quale il Ministro dell'economia e delle finanze ha ripartito in capitoli le UPB, e di quelle ricavabili dalle analisi svolte dal Servizio di controllo interno.

Il Mipaaf si è adeguato alle principali indicazioni contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009.

Innanzitutto, ha provveduto alla costituzione dell'Organismo Interno di Valutazione - O.I.V. e alla previsione di un autonomo centro di costo[4].

L'Organismo ha operato, in coordinamento con gli uffici ministeriali per predisporre il manuale per il controllo di gestione[5] e delineare il sistema di misurazione e valutazione della Performance che è stato approvato il 30 settembre 2010[6].

L'attività dell'O.I.V. ha riguardato sia la preparazione delle basi tecniche e organizzative per operare il controllo di gestione che la messa a punto delle procedure per la realizzazione della piattaforma tecnologica in grado di supportare il controllo di gestione ed il sistema di valutazione della performance amministrativa.

L'O.I.V. ha operato, altresì, con gli uffici ministeriali per la definizione dei contenuti e degli obiettivi del piano delle Performance e del Programma triennale della trasparenza.

Dal complesso delle attività svolte, in base a quanto specificato dall'O.I.V, il Mipaaf è in linea con il cronoprogramma e con l'organizzazione delle attività previste dalla riforma del lavoro e dell'organizzazione pubblica contenuta nel d.lgs. n. 150 del 2009.

4. Assetti organizzativi

4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa

Il 2010 è stato il primo anno di piena operatività dell'organizzazione risultante dal d.P.R. 22 luglio 2009, n. 129.

Con il d.m. n. 149 dell'11 marzo 2010, recante individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, è stata definita l'organizzazione degli uffici e dei servizi, conseguente al nuovo assetto organizzativo.

A seguito dei processi di riforma, avviati a partire dal 2006, il Ministero è andato assumendo la configurazione attuale nella quale sono presenti tre Dipartimenti (uno dei quali ha incardinato al suo interno uno degli elementi peculiari del Mipaaf: l'Ispettorato Centrale per il Controllo della qualità dei prodotti agroalimentari) ed una struttura particolare, il Corpo forestale dello Stato, quest'ultimo con funzioni di polizia specializzata in relazione ai compiti di cui all'art. 1 della legge 6 febbraio 2004, n. 36, rientrante nel c.d. Comparto sicurezza.

In sintesi, come messo in luce nelle precedenti relazioni, la legge di riordino delle attribuzioni dei Ministeri ha interessato in minima parte quello in esame, che ha mantenuto, fino alla recente riorganizzazione avviata nel 2008 e proseguita nel 2009, le medesime prerogative previste dalla previgente normativa.

Con il citato d.P.R. n. 129 è stata variata la struttura amministrativa che, attualmente, presenta la seguente configurazione:

- Gabinetto ed uffici alle dirette dipendenze all'opera del Ministro;
- Dipartimento delle politiche europee e internazionali;

---

[4] La costituzione dell'O.I.V. è avvenuta con d.m. 9 aprile 2010.

[5] Il Manuale è stato approvato con d.m. del 30 novembre 2010.

[6] D.m. 30 settembre 2010, di approvazione del sistema di misurazione e valutazione della *Performance*, registrato alla Corte dei conti il 3 dicembre 2010, Reg. n. 4-Fog. 398.

- Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità;
- Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari;
- Corpo forestale dello stato.

Quanto all'organizzazione dei Dipartimenti, a seguito dell'attuazione delle previsioni contenute nel d.P.R. n. 129, risulta quanto segue:

- Il Dipartimento delle politiche europee e internazionali è articolato in due uffici di livello dirigenziale generale e in un ufficio dirigenziale di livello non generale;
- Il Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità è articolato in tre uffici di livello dirigenziale generale, oltre a due uffici di livello dirigenziale non generale;
- Il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari si articola a livello di amministrazione centrale in due uffici di livello dirigenziale generale e in un ufficio dirigenziale di livello non generale e, a livello periferico, in dodici uffici e cinque laboratori di livello dirigenziale non generale e un laboratorio di livello non dirigenziale.

La riorganizzazione operata nel 2009 ha comportato una riduzione della struttura ministeriale poiché è stata eliminata una direzione generale e 8 uffici dirigenziali di seconda fascia. Il risparmio di spesa in termini di riduzione delle dotazioni organiche di personale è stato valutato in misura pari a 8,5 milioni di euro.

La spesa per il personale risulta aumentata nel 2010 rispetto all'esercizio precedente, nonostante i risparmi realizzati a seguito dei pensionamenti, favoriti anche dalle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009, e delle limitazioni al *turn-over*, ai quali si sono uniti i risparmi dovuti alle cessazioni dal servizio a diverso titolo, per dimissioni volontarie o per passaggio ad altre amministrazioni. La ragione principale dell'incremento sembra essere quella dell'applicazione di un "coda contrattuale" e del nuovo contratto collettivo.

I costi per consumi intermedi sono diminuiti in misura significativa rispetto al 2008, anche se sono aumentati leggermente rispetto al 2009.

Infatti a fronte di impegni per 101.11 milioni di euro nel 2008, gli impegni del 2010 sono stati pari a 89,39 milioni di euro (nel 2009 erano stati pari a 86,12 milioni di euro). Val la pena rilevare che delle somme impegnate nel 2010 sono stati effettuati pagamenti per soli 54,24 milioni di euro, con formazione di residui pari a circa 32 milioni di euro, vale a dire più del 35 per cento delle somme impegnate. Considerata la natura dei consumi, presumibilmente parte degli impegni è stata assunta nell'ultima parte dell'esercizio.

4.1.1. Il Corpo Forestale dello Stato

Il Corpo Forestale dello Stato, forza di polizia ad ordinamento civile specializzata nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema e nella difesa del patrimonio agroforestale italiano, in seguito al riassetto avviato dalla legge 6 febbraio 2004, n. 36, è stato rinnovato sia nell'organizzazione che nelle strutture ed attualmente opera nelle quindici Regioni a statuto ordinario, con oltre 1.200 uffici ed un organico di poco superiore a 9.300 unità. Inoltre, l'attività del Corpo è supportata da circa 1.550 operai forestali[7].

Dai dati forniti dall'Amministrazione, si evince che, sia pure in misura contenuta, nel quadriennio 2007–2010, il personale del Corpo è diminuito passando da 8.371 a 8.281 unità, a fronte di una dotazione organica di 9.360 unità, anche se, come è stato rilevato nella Relazione relativa allo scorso esercizio, è aumentato in misura considerevole.

A detto personale si aggiungono 1.402 operai forestali assunti a tempo indeterminato ai sensi della legge 124/1985, recante "Disposizioni per l'assunzione di manodopera da parte del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste", nonché 215 operai assunti a tempo determinato ai sensi della medesima norma, in virtù del finanziamento di 3,0 mln di euro per ciascuno degli

[7] Il riferimento normativo al riguardo è dato dalla legge n. 124 del 1985, recante "Disposizioni per l'assunzione di manodopera da parte del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.

anni 2010, 2011 e 2012, concesso dall'art. 2, comma 250 legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010).

Il Corpo Forestale dello Stato risulta destinatario di alcuni specifici programmi che si sviluppano in missioni diverse:

- MISSIONE N. 2: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente
  - PROGRAMMA N. 1: *Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità*
- MISSIONE N. 3: Ordine pubblico e sicurezza
  - PROGRAMMA N. 1: *Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano*
- MISSIONE N. 4: Soccorso civile
  - PROGRAMMA N°1: *Interventi per soccorsi*

In base alle indicazioni contenute nella direttiva ministeriale, l'attività del Corpo Forestale dello Stato nel corso del 2010 è stata indirizzata a:

1. Interventi a tutela dell'ambiente attraverso l'impiego di energia ecosostenibile.
2. Trattamento animali pericolosi ai fini dell'incolumità pubblica e della tutela degli stessi.
3. Contrasto alle contraffazioni, illeciti e crimini agroalimentari ed agro ambientali.
4. Aumento della sicurezza attraverso l'impiego di presidi mobili.
5. "Sistema GIS di cooperazione territoriale"

4.2. Gli Enti strumentali

Come messo in luce nelle relazioni relative agli esercizi precedenti, la verifica condotta nell'ottica dell'esame della politica pubblica deve riguardare anche l'attività svolta da una serie di organismi, controllati o vigilati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai quali sono affidati compiti finalizzati all'attuazione della politica agricola.

Nella relazione relativa all'esercizio 2007 e in quella relativa al 2008 sono state fornite indicazioni in merito all'attività ed ai compiti dei principali enti strumentali che, peraltro, sono sottoposti al controllo della Corte dei conti[8].

L'attività di vigilanza, ai sensi della legge 17 luglio 2006, n. 233, è stata espletata, altresì, nei confronti dei consorzi agrari e sulle gestioni di ammasso, oltreché su ogni ente, società ed agenzie che in base a disposizioni legislative sottoposte alla vigilanza del Ministero.

Inoltre, in relazione agli entri vigilati, il Mipaaf eroga, in via ordinaria alcuni contributi attinenti il funzionamento degli enti medesimi.

Nel corso del 2010 è stato soppresso, con decorrenza dal 31 maggio 2010, il Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale e l'Ente Nazionale delle sementi elette, trasferendo i compiti e le attribuzioni esercitate dai due enti al Ministero ed all'INRAN[9].

---

[8] In relazione all'attività, alla situazione finanziaria ed ai risultati di ciascuno di essi si rinvia alle Relazioni ex art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259 della Sezioni enti.

Nel corso dell'anno 2010, il Mipaaf si è avvalso della collaborazione ed ha svolto vigilanza amministrativo-contabile nei confronti dei seguenti enti pubblici:

- Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura – C.R.A.;
- Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione – I.N.R.A.N.;
- Istituto nazionale di economia agraria - I.N.E.A.;
- Ente Nazionale delle sementi elette – E.N.S.E.;
- Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale – CENTRO;
- Unione nazionale incremento razze equine – U.N.I.R.E.;
- Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA;
- Ente nazionale risi;
- Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare – ISMEA;
- Ente irriguo umbro-toscano;
- Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania.

[9] Art. 7, comma 20, del DL n.78 del 31 maggio 2010, convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010. Al riguardo si segnala che la Sezione centrale di controllo sulla gestione della Corte ha avviato una "Indagine sulla verifica dello

L'INRAN ha altresì incorporato l'Istituto Nazionale per Conserve Alimentari (INCA).

Relativamente agli enti e alle società vigilate, il Ministero ha continuato a porre in essere gli adempimenti necessari all'attuazione dell'art. 4-*sexies-decies* del decreto legge 3 novembre 2008, n. 171 convertito con modificazioni con legge 30 dicembre 2008, n. 205, che ha disposto norme di razionalizzazione degli enti vigilati, con riferimento alla riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione degli enti stessi ed al rinnovo degli organi istituzionali.

A tal fine, è stato definito l'iter per l'approvazione delle modifiche statutarie dell'I.N.R.A.N., dell'I.N.E.A., dell'Ente Nazionale Risi e dell' E.N.S.E. (prima della soppressione), mentre alla fine del 2010 era ancora in fase di definizione la procedura per l'approvazione delle modifiche statutarie deliberate dal Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in agricoltura – C.R.A.

Sono stati approvati i bilanci preventivi e consuntivi presentati dagli enti e le relative variazioni, nonché versati i contributi ordinari indicati nella tabella che segue.

Inran	5.718.783,30
Inea	5.983.984,20
Ismea	5.185.297,70
Centro portici	366.118,20
Agea	447.768,34
Commissario Fedit	135.846,354
FEZ	13.310,00
Ital Icid	2.407,00
Oepp	85.040,00
	17.938.555,68

Fonte: dati forniti dal Mipaaf

Ogni anno viene disposta l'erogazione di ulteriori contributi, in relazione a specifiche finalità e progetti previsti dalla legge o di interesse del Ministero.

Al riguardo, val la pena segnalare che una parte rilevante delle risorse del Mipaaf è destinata agli enti strumentali: il Centro per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura è stato destinatario di contributi pari a 86,80 milioni di euro, in leggera diminuzione rispetto al 2009 (92,74 milioni di euro) e l'UNIRE di un contributo pari a 150,22, milioni di euro (identico a quello del 2009).

Fra gli enti strumentali riveste particolare importanza l'AGEA, ente deputato a curare, in via diretta o mediante l'ausilio degli Organismi pagatori, i rapporti finanziari inerenti le misure di sostegno all'agricoltura sia con l'Unione europea che con i percettori del sostegno finanziario comunitario[10].

A questo proposito, a parte la questione relativa alle "quote latte" che, come si è visto, vede un ruolo centrale dell'AGEA, l'attività finanziaria di quest'ultima è influenzata negativamente dalla questione relativa alle rettifiche o correzioni finanziarie operate dall'Unione europea in relazione ad aiuti finanziari che si ritengono erogati in carenza dei relativi presupposti[11].

Nel corso del 2010 le rettifiche o correzioni sono state pari a 52,5 milioni di euro, in diminuzione rispetto a quelle del 2009 che erano state pari a 325 milioni di euro, a fronte di una massa complessiva di finanziamenti all'agricoltura pari a circa 5.000 milioni di euro[12].

---

stato di attuazione del processo di soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici disciplinato dal DL n. 78/10 (convertito nella legge n. 122/10), nell'ambito delle misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica introdotte dallo stesso testo legislativo" (delib. 30/2010/G, punto II. 1)

[10] In relazione all'attività degli organismi pagatori ed alle criticità del sistema si rinvia alla specifica Relazione della Sezione affari comunitari, approvata con la delibera n. 3, in data 22 ottobre 2009.

[11] L'AGEA ha quale compito principale quello di curare i rapporti finanziari con l'"Unione europea, riferiti al complesso delle agevolazioni finanziarie al settore dell'agricoltura.

[12] Nella comunicazione della Commissione Europea – Agricoltura e sviluppo rurale "Una gestione saggia del bilancio agricolo" è riportato che l'Italia nel solo settore agricolo, nel periodo 1999 – 2007, ha subito correzioni finanziarie dovute a carenze nel sistema di gestione e controllo e nell'attività di recupero per 903,07 milioni di euro.

Come si è visto nella Relazione relativa al Rendiconto 2008, nei casi nei quali in sede comunitaria non viene approvata l'erogazione di aiuti effettuata in sede nazionale dall'AGEA o dagli organismi pagatori regionali, l'Unione effettua l'immediato recupero, compensando le somme relative con i versamenti successivi al Paese interessato, anche ad altro titolo. In assenza di specifiche procedure di recupero, anche questo costo, così come quello dei prelievi supplementari in relazione alle quote latte, resta a carico dell'AGEA, aggravando nell'immediato la sua situazione di tesoreria e, in ultima analisi, viene a gravare sul bilancio dello Stato, in caso di mancato recupero[13]. Infatti, in considerazione delle modalità di erogazione dei finanziamenti comunitari, delle erogazioni a livello nazionale e delle modalità contabili e finanziarie adottate dall'Unione europea per effettuare i recuperi, risulta che non sempre a livello nazionale sia possibile o, comunque, vengano effettuati i recuperi che l'Unione addebita all'Italia, con la conseguenza che la maggior parte degli importi delle rettifiche finanziarie resta a carico dell'AGEA che conseguentemente, in relazione ai pagamenti che deve effettuare, ricorre ad anticipazioni di tesoreria che in caso di mancata restituzione necessitano di un intervento legislativo finalizzato a riportare i costi relativi alle rettifiche all'interno del bilancio dello Stato[14].

Si ribadisce pertanto che è opportuno che vengano affinate le procedure di erogazione delle agevolazione e che vengano maggiormente responsabilizzati gli organismi pagatori, anche in relazione al recupero delle somme indebitamente versate, al fine di diminuire il costo che, di fatto, viene a gravare sulla collettività.

Infatti, in relazione al meccanismo adottato, in relazione a questi rapporti finanziari AGEA opera in anticipazione di tesoreria, in attesa di regolazione contabile, che alla data del 31 dicembre 2010 ammontava a 5.200 milioni di euro (ridottisi a 2.500 milioni di euro alla data del 30 aprile 2011).

Sempre in relazione ai compiti svolti dall'AGEA, nel 2010 è proseguita la questione inerente i pagamenti arretrati delle quote latte che avrebbe dovuto risolversi nel 2009 a seguito dell'emanazione della legge n. 33 che aveva previsto una particolare modalità di pagamento degli importi arretrati che avrebbero potuto essere pagati in trenta anni.

In realtà, nonostante la perentorietà dei termini stabiliti nella legge n. 33, l'avvio della procedura di adesione alla rateazione e di abbandono del pregresso contenzioso è proseguito con alcune difficoltà e solamente una minima parte di produttori ha aderito alla nuova procedura. Nei confronti degli altri permane il contenzioso, laddove promosso dagli interessati, l'obbligo di pagamento e il correlativo obbligo di AGEA di azionare le procedure esecutive. .

---

[13] L'obbligo di recupero presso i beneficiari è oggetto di regolamentazione UE, e deve essere scrupolosamente osservato dagli Organismi pagatori attraverso la corretta gestione del Registro dei crediti, con apposita separata rendicontazione e certificazione in chiusura conti.
Tuttavia, come messo in luce dalla stessa AGEA:
1. Una parte elevata delle correzioni finanziarie ha carattere forfettario, corrisponde cioè alla penalizzazione di debolezze del sistema (i diversi OP interessati, i soggetti preposti ai controlli, le Regioni) e quindi non è ribaltabile sui percettori indebiti di aiuti.
2. Inoltre lo stesso sistema del c.d. *fifty fifty*, introdotto dal regolamento (CE) n. 1290/2005, è diretto a penalizzare gli Stati membri le cui procedure di recupero (amministrative e giudiziarie) sono particolarmente lente, chiamando gli stessi a corrispondere alla Commissione la metà dell'importo non recuperato dopo 4 o 8 anni.
3. Analoga struttura ha la più recente regolamentazione UE sulle quote latte, che individua una responsabilità dello Stato membro per il versamento del prelievo di corresponsabilità: lo Stato è obbligato a versarlo alla Commissione UE a prescindere dalla sua materiale riscossione presso i produttori che vi sono tenuti.
Ne consegue che nelle situazioni indicate sopra, l'ammontare delle correzioni finanziarie non è direttamente collegato ai recuperi (totalmente nel caso 1, parzialmente nei casi 2 e 3) in quanto il successivo recupero delle somme abbassa il livello delle correzioni.

[14] A fine gennaio 2011, AGEA aveva in esecuzione anche 76 sentenze di condanna emesse dalla Corte dei conti, per un importo complessivo superiore ai 2 milioni di euro.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

L'insieme delle risorse finanziarie di competenza del Mipaaf, stanziate nell'esercizio 2010, è stato pari a 1.763.774,17 milioni di euro, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente nel quale era stato pari a 1.806,22 milioni di euro. Lo stanziamento è pari allo 0,23 per cento delle risorse impegnabili del bilancio dello Stato.

La tabella che segue contiene l'indicazione dei principali dati finanziari che hanno caratterizzato l'attività del Ministero.

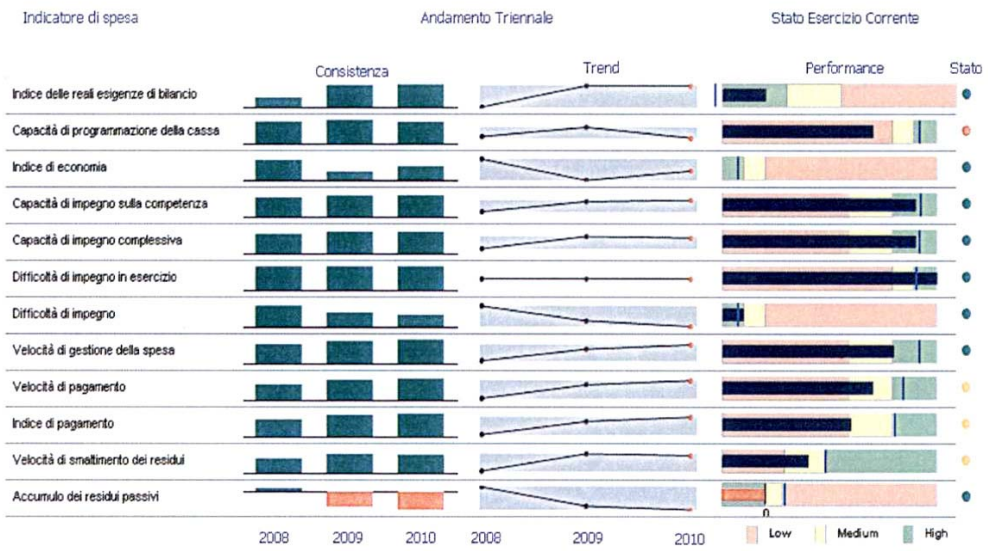
Valori di Bilancio	Totale	Indicatori finanziari	%
Residui definitivi iniziali	1.274.875.550,51	Impegni Totali/Massa Impegnabile %	91,32
Stanziamento iniziale di competenza	1.438.390.275,00	Impegni Comp/Stanz. Def. Comp. %	90,62
Stanziamento definitivo di competenza	1.763.774.174,99	Autorizz di Cassa/Massa Spendibile %	73,76
Massa Impegnabile	1.904.064.562,47	Pagamenti Totali/Massa Spendibile %	58,27
Impegni Totali	1.738.852.882,46	Pagamenti Comp/Stanz. Def. Comp. %	72,21
Stanziamento definitivo di cassa	2.241.271.168,99	Residui finali/Residui iniziali %	-18,88
Massa Spendibile	3.038.649.725,50	Residui Stanz Tot/ Residui Tot %	9,19
Pagato totale	1.770.520.422,17	Residui Stanz Comp./Residui Tot Comp %	22,25
Residui Finali Totali	1.034.165.065,81	Velocità Gestione della Spesa %	79,68
Economie/Maggiori spese comp	62.884.993,02	Velocità Smaltimento Residui %	38,97
Economie/Maggiori spese res	171.079.244,50		

L'esame dell'andamento della gestione finanziaria e delle variazioni che si sono riscontrate negli ultimi esercizi risulta dal grafico che segue nel quale sono indicati i valori dei principali indicatori finanziari.

Il quadro sintetico di seguito riportato offre una visione di insieme dei fenomeni di gestione della spesa del Ministero. Tali fenomeni vengono messi in risalto attraverso alcuni indicatori finanziari[15], che esprimono l'evoluzione dei dati di bilancio a consuntivo nell'anno di esercizio e nel triennio: *consistenza, trend* e grado di *performance*[16].

[15] Legenda. *Programmazione della spesa*: indice delle reali esigenze di bilancio = (% stanziamenti definitivi di competenza / stanziamenti iniziali di competenza - 100). Capacità di programmazione della cassa = (% autorizzazioni di cassa / massa spendibile); indice di economia = (% economie competenza / previsioni definitive competenza). - *Gestione della spesa. Capacità di impegno*: capacità di impegno sulla competenza (competenza dell'esercizio) = (% impegni competenza / stanziamenti definitivi competenza); capacità di impegno complessiva (dell'esercizio di gestione) = (% impegni totali / massa impegnabile); difficoltà di impegno in esercizio = (% residui di stanziamento competenza / residui di stanziamento totali); difficoltà di impegno = (% residui di stanziamento totale / residui totali). *Capacità di spesa*: velocità di gestione della spesa = (% pagamenti di competenza / impegni di competenza); velocità di pagamento (della competenza) = (% pagamenti competenza / stanziamenti definitivi competenza); indice di pagamento = (% pagamenti totali / massa spendibile); velocità di smaltimento dei residui = (% pagamenti residui / residui iniziali); accumulo residui passivi = (% [residui finali - residui iniziali] / residui iniziali).

[16] I primi tre indici fanno riferimento alla fase di programmazione della spesa mentre gli altri attengono sostanzialmente alla gestione della spesa sia dal punto di vista della capacità di impegno che di pagamento e gli ultimi due riguardano, in particolare, i residui. I dati riportati nel quadro sono espressi in percentuale. Nel grafico sulla *performance* viene rappresentato il dato annuale a consuntivo raggiunto dal Ministero (istogramma blu) sul quale si interseca la linea (azzurra) che rappresenta la media dello stesso indice espressa a livello di tutti i Ministeri. Le barre di diverso colore, invece, rappresentano le fasce di *performance* assunte sulla base di intervalli che variano a seconda del tipo di indice che viene preso in esame. Lo *stato*, infine, indica la posizione del dato all'interno della fascia di performance (rossa fino al primo intervallo, gialla fino al secondo, verde oltre il terzo).



Il bilancio di previsione relativo all'esercizio 2010 prevedeva una spesa complessiva in conto competenza pari a 1.474,72 milioni di euro che, in corso di esercizio, a seguito di alcune variazioni, è cresciuta sino a raggiungere lo stanziamento finale di competenza pari a 1.806,22 milioni di euro, con un incremento dello 0,22 per cento.

L'aumento che si è riscontrato fra lo stanziamento contenuto nel bilancio di previsione iniziale e quello definitivo non sembra essere dovuto esclusivamente a necessità finanziarie sopravvenute ma, anche in base all'esame dei dati finanziari relativi agli esercizi precedenti (nel 2007 si è passati da uno stanziamento iniziale di 1.676 milioni di euro a 2.065 milioni di euro e nel 2008 da 1.754 milioni di euro a 1.930 milioni di euro) ed alle verifiche svolte, sembra ascrivibile ad una sottostima delle spese, probabilmente correlata ai vincoli di finanza pubblica che, di anno in anno, impongono specifiche limitazioni agli stanziamenti iniziali.

A fronte dello stanziamento finale di competenza e tenuto conto dei residui iniziali di stanziamento, la massa impegnabile era pari a 2.040,81 milioni di euro e gli impegni lordi sono stai pari a 1.764,41, dei quali 1.618,56 in conto competenza.

In relazione alla capacità di utilizzo delle risorse finanziarie il dato è, sostanzialmente, positivo poiché gli impegni di competenza sono stati pari a circa il 90 per cento dello stanziamento finale.

Al fine di verificare l'andamento delle risorse assegnate al Mipaaf ed alle politiche di sua pertinenza è utile un confronto con gli esercizi immediatamente precedenti.

La tabella che segue indica i principali valori finanziari rilevati nel quadriennio 2007 – 2010.

MINISTERO POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI - ESERCIZI 2007-2009

(migliaia di euro)

Esercizio	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Massa Impegnabile	Impegni Lordi	Impegni di competenza	% Stanz. Iniz./Stanz. def.	% Stanz. Iniz./Massa impegn.le	% Stanz. Def./Massa impegn.le
2007	1.676.502	2.065.800	2.211.025	2.004.000	1.713.792	23,22	31,88	7,03
2008	1.754.290	1.930.707	2.220.476	1.831.094	1.593.261	10,06	26,57	15,01
2009	1.474.720	1.806.216	2.040.809	1.764.409	1.618.564	22,48	38,39	12,99
2010	1.438.390	1.763.774	1.904.064	1.738.853	1.598.410	22,62	32,37	7,95

Fonte:elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Dai dati che precedono si evince che negli ultimi esercizi si è assistito ad una costante diminuzione delle risorse assegnate al Mipaaf che sono passate dai 2.065 milioni di euro del 2007 ai 1.763 milioni di euro del 2010, in costante diminuzione, di anno in anno.

Parallelamente è diminuita la massa impegnabile, così come l'ammontare sia degli impegni lordi che di quelli di competenza, assunti in ciascun esercizio.

La tabella che segue contiene i dati relativi alla gestione finanziaria, suddivisi in relazione ai singoli Centri di responsabilità.

	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DEL MONDO RURALE E DELLA QUALITA'	ISPETTORATO CENTRALE DELLA TUTELA DELLA QUALITA' E REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI	CORPO FORESTALE DELLO STATO
Residui definitivi iniziali	1.302.644,12	137.603.336,15	1.041.563.717,42	11.957.312,61	82.448.540,21
Stanziamento iniziale di competenza	8.637.891,00	84.031.640,00	734.889.376,00	45.474.685,00	565.356.683,00
Stanziamento definitivo di competenza	10.060.285,44	121.346.029,00	929.331.172,19	55.641.319,37	647.395.368,99
Massa Impegnabile	10.060.285,44	149.667.872,61	1.027.184.948,46	56.593.735,37	660.557.720,59
Impegni Totali	9.266.546,67	111.271.270,83	968.474.689,63	54.541.937,41	595.298.437,92
Stanziamento definitivo di cassa	11.058.906,90	212.607.400,03	1.236.697.798,16	63.537.539,91	717.369.523,99
Massa Spendibile	11.362.929,56	258.949.365,15	1.970.894.889,61	67.598.631,98	729.843.909,20
Pagato totale	9.468.404,25	142.142.993,98	972.938.931,04	56.399.702,40	589.570.390,50
Residui Finali Totali	1.170.197,10	114.143.013,64	844.089.968,39	9.391.964,13	65.369.922,55
Economie/Maggiori spese comp	481.644,22	323.377,10	2.222.707,23	133.373,31	59.723.891,16
Economie/Maggiori spese res	242.683,99	2.339.980,43	151.643.282,95	1.673.592,14	15.179.704,99

L'esame dei dati riportati nella tabella che precede conferma che le attività che presentano un impatto finanziario più significativo sono concentrate prevalentemente nel C.d.R. Dipartimento delle Politiche Competitive del Mondo Rurale e della Qualità al quale è stato assegnato uno stanziamento finale pari a 929,33 milioni di euro, pari al 52,68 di quello complessivo e nel C.d.R. Corpo Forestale dello Stato, risultato assegnatario di uno stanziamento di 647,39 milioni di euro, pari al 31,27 per cento del totale.

5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

Nell'ambito dell'analisi della gestione finanziaria riveste una importanza fondamentale non solo la verifica in ordine all'andamento della spesa, ma anche quella relativa all'accertamento delle entrate, sia tributarie che extratributarie, previste in sede di bilancio di previsione.

Nei compiti istituzionali del Mipaaf, così come in quelli degli altri Ministeri, rientra la competenza a curare l'accertamento e la riscossione di alcune entrate. I capitoli affidati al Mipaaf sono numerosi e, in relazione ad alcuni di essi possono essere formulate le seguenti osservazioni.

In merito alle entrate extratributarie, va osservato che il Mipaaf è titolare di 21 capitoli che gestiscono varie voci di entrata. Di questi 21 capitoli circa la metà (10) risultano privi di previsioni iniziali. Dei restanti capitoli sono state complessivamente formulate previsioni iniziali di cassa per 223,7 milioni e sono stati incassati 36,7 milioni. Per i capitoli con previsioni iniziali gli incassi ammontano a 33 milioni, pari ad appena il 14,79 per cento del previsto.

Tra i capitoli di entrata si segnalano:

- il capitolo 3590 "Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali" che a fronte di una previsione iniziale di cassa di 100 milioni di euro ha avuto versamenti pari a 8 milioni di euro con un elevatissimo scostamento tra previsione e incassato, pari a 91,98 milioni di euro.

- il capitolo 3643 "Versamenti di somme da erogare al personale del ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse ed accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati" non ha presentato stanziamenti iniziali di casa mentre il versato è stato pari a 2,16 milioni di euro.
- Il capitolo 3988 "Contributi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio" che presentava una previsione iniziale pari a 108 milioni di euro e che invece ha registrato versamenti soltanto per 5,3 milioni di euro.

Con riferimento alle riassegnazioni delle entrate che avvengono con DMT sui capitoli del Mipaaf si riporta quanto segue. Nel corso degli ultimi due mesi del 2009 sono state effettuate rassegnazioni sui capitoli del Mipaaf per un totale di 30,8 milioni di euro. La maggior parte di queste sono state effettuate verso il capitolo 7095 per un importo pari a 27,2 milioni di euro e verso il capitolo 7097 per un importo di 2,8 milioni di euro.

Nel corso dei primi mesi del 2010 sono state effettuate riassegnazioni su diversi capitoli di spesa del Ministero per un importo complessivo pari a 6,4 milioni di euro. Va tenuto presente, in proposito, che nel 2010 tutti gli importi in entrata sono stati del pari riassegnati al Ministero. Dei 15 DMT di rassegnazione 10 ripartiscono gli importi tra diversi capitoli del Ministero ad esempio il DMT n. 85074 del 23 dicembre 2010 dispone la riassegnazione dal capitolo di entrata 3590 di importo pari a circa 1,25 milioni di euro su ben 17 capitoli di spesa del Mipaaf di cui alcuni con importi sui vari piani gestionali inferiori ai 5 mila euro.

Entrata						Spesa		
Num Prov	Data Acq.	EGE	UPB	CAP	IMPORTO	EGE	MIN/APP	IMPORTO
085074	23/12/2010	2010	2.1.2.3	3590	1.249.375	2010	13/0	1.249.375

Tra le varie riassegnazioni si evidenziano le seguenti:

Num Prov	Data Acq.	Data Ric.	EGE	UPB	CAP	IMPORTO	EGE	MIN/APP	MIS	PRG	MAC	COD	CAP	ART	IMPORTO
034193	12/05/2010	13/05/2010	2010	2.1.6.1	3499	698.046	2010	13/0	009	002	003	1.2.6	7043	01	698.046
050210	03/08/2010	05/08/2010	2010	2.1.6.1	3499	698.046	2010	13/0	009	002	003	1.2.6	7043	01	698.046

Con due DMT sono state disposte riassegnazioni dal capitolo di entrata 3499 al capitolo di spesa del Mipaaf 7043 che fa capo alla missione 9, programma 2, per un importo complessivo di euro 1.396.092,00. Gli importi in entrata sono stati completamente riassegnati.

MEF	Prot.CDC	EGE	UPB	CAP	IMPORTO	EGE	MIN/APP	CAP	IMPORTO
107009	3951/10	2010	2.1.5.1	3373	502.413,00	2010	13/0	2414	502.000,00

Per il DMT n. 107009 è stata disposta una riassegnazione dal capitolo di entrata 3373 al capitolo di spesa 2414 per un importo quasi pari a quello di entrata.

Audit finanziario-contabile

La verifica in ordine alla gestione contabile e finanziaria dei singoli C.d.R. ha evidenziato, in linea generale, che non sono presenti criticità particolarmente significative, anche se sono emersi alcuni aspetti meritevoli di approfondimento in relazione alle procedure contabili seguite che non sempre rispecchiano la disciplina formale stabilita nelle leggi di contabilità.

I residui passivi e i residui perenti

Innanzitutto, in relazione ai pagamenti delle somme impegnate ed alla conseguente gestione dei residui passivi, si sono rilevati i dati contenuti nelle tabelle che seguono, riferiti sia ai residui di parte corrente che a quelli in conto capitale.

Esercizio provenienza	Rimasto da pagare	% su anno prec.
2007	53.280,06	--
2008	76.576.833,24	--
2009	129.245.791,24	68,78
2010	205.875.905,22	59,29

Degno di nota e di attenzione è l'elevato ammontare dei residui di parte corrente. Significativo è che non sia stato ancora concluso il procedimento di pagamento riferito ai residui di parte corrente del 2008, che alla data del 31 dicembre 2010, ammontavano a 76,57 milioni di euro.

Anche la situazione dei residui in conto capitale, rappresentata nella tabella che segue, indica la presenza di importi particolarmente elevati.

Esercizio provenienza	Rimasto da pagare	%
2007	237.781.304,06	--
2008	403.694.333,87	69,78
2009	412.647.351,36	2,22
2010	1.054.122.989,29	155,45

Fonte: elaborazioni Ufficio centrale di bilancio del MIPAAF.

Si tratta sicuramente di importi elevati, in relazione alla complessiva attività finanziaria del Mipaaf, che denota l'esistenza di un significativo scarto fra fase dell'impegno e del pagamento che è parzialmente giustificabile in relazione alla complessità di alcuni interventi.

Tuttavia, la sola analisi dei residui non è sufficiente e non esaurisce la complessiva gestione finanziaria del Mipaaf, poiché il Ministero presenta la peculiarità di conservare nel conto del patrimonio residui perenti di importo particolarmente elevato, in relazione alla complessiva gestione finanziaria, se solo si considera che alla data del 31 dicembre 2010 ammontavano a 2.890 milioni di euro. Ancor più significativa è la presenza di residui perenti di parte corrente.

La tabella che segue è riferita alla suddivisione per categorie economiche dei residui perenti di parte corrente.

RESIDUI PASSIVI PERENTI DI PARTE CORRENTE
SUDDIVISIONE DELLA CONSISTENZA AL 31/12/2010 IN CATEGORIE ECONOMICHE

CATEGORIA	DESCRIZIONE	IMPORTO
I	Redditi da lavoro dipendente	61.859.278,60
II	Consumi intermedi	42.816.209,99
III	Imposte pagate sulla produzione	15.197.134,84
IV	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	130.559.539,74
V	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	4.957,09
VI	Trasferimenti correnti a imprese	600.825.930,95
VII	Trasferimenti correnti a estero	137.078,37
IX	Interessi passivi e redditi da capitale	62.905,24
XII	Altre uscite correnti	1.109.476,41
TOTALE		**852.572.511,23**

L'importo complessivo è pari a 852 milioni di euro e i maggiori importi sono riferiti a trasferimenti correnti ad imprese (600,82 milioni di euro) e a trasferimenti correnti ad altre amministrazioni pubbliche (130,56 milioni di euro). Trattandosi di trasferimenti collegati a progetti privati o pubblici è evidente lo scostamento temporale che si riscontra fra la fase dell'approvazione del progetto, l'impegno delle somme e la concreta erogazione.

Anche l'esame della situazione dei residui perenti di conto capitale, come illustrato nella tabella che segue, presenta dei dati estremamente significativi.

CATEGORIA	DESCRIZIONE	IMPORTO
XXI	investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	424.652.224,95
XXII	contributi agli investimenti	1.174.003.239,89
XXIII	contributi agli investimenti ad imprese	381.600.624,48
XXIV	contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	1.558.995,28
XXVI	altri trasferimenti in conto capitale	8.127.804,71
XXXI	acquisizioni di attivita' finanziarie	48.459.025,83
TOTALE		**2.038.401.915,14**

Fonte: Elaborazione dati forniti dal Mipaff

Come si può notare, i residui perenti ammontavano, alla data del 31 dicembre 2010, a 2.038, 40 milioni di euro, dei quali ben 1.174,00 milioni di euro rientrano fra i contributi agli investimenti e 381,60 milioni di euro ai contributi per investimenti ad imprese.

Si tratta di somme estremamente elevate che hanno finanziato investimenti avviati prima del 2007 e che non sono ancora state erogate perché le attività non si sono concluse.

L'elevato ammontare di residui perenti, anche molto risalenti, è dovuto sicuramente ai tempi delle procedure di spesa, ma in parte potrebbe riferirsi anche a partite che dovrebbero essere eliminate. L'amministrazione ha avviato già una revisione dei residui al fine di valutare l'effettività dei titoli.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

Nel raccordo tra gestione finanziaria del Mipaaf e missioni individuate nel bilancio dello Stato, la missione n. 9 riguarda le attività inerenti l"agricoltura, le politiche agroalimentari e la pesca" e prevede alcuni programmi che, in ambito statale, rientrano nelle competenze del Mipaaf.

La tabella che segue indica la dimensione finanziaria delle risorse di pertinenza della missione n. 9

	007.Ordine pubblico e sicurezza	008.Soccorso civile	009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	033.Fondi da ripartire	Totale
Residui definitivi iniziali	25.685.017,64	29.171.864,21	1.188.494.890,03	27.591.658,36	3.932.120,08	0,19	**1.274.875.550,51**
Stanziamento iniziale di competenza	177.219.190,00	152.622.437,00	772.089.778,00	235.515.056,00	20.866.993,00	80.076.821,00	**1.438.390.275,00**
Stanziamento definitivo di competenza	207.617.795,98	178.178.808,02	1.088.000.957,00	261.598.764,99	25.385.203,00	2.992.646,00	**1.763.774.174,99**
Massa Impegnabile	211.436.455,88	182.828.240,07	1.146.415.977,40	266.293.024,64	25.535.240,29	71.555.624,19	**1.904.064.562,47**
Impegni Totali	195.516.241,27	162.818.278,85	1.123.968.980,19	236.963.917,80	19.585.464,35	0,00	**1.738.852.882,46**
Stanziamento definitivo di cassa	229.739.466,98	201.102.651,02	1.493.110.069,00	286.527.405,99	27.798.930,00	2.992.646,00	**2.241.271.168,99**
Massa Spendibile	233.302.813,62	207.350.672,23	2.276.495.847,03	289.190.423,35	29.317.323,08	2.992.646,19	**3.038.649.725,50**
Pagato totale	190.389.306,53	163.405.229,80	1.162.638.404,40	235.775.854,17	18.311.627,27	0,00	**1.770.520.422,17**
Residui Finali Totali	21.435.576,14	21.543.926,34	961.107.797,26	22.390.420,07	4.694.700,00	2.992.646,00	**1.034.165.065,81**
Economie/Maggiori spese comp	16.905.014,81	18.451.174,09	-2.392.494,77	24.367.702,26	5.553.596,63	0,00	**62.884.993,02**
Economie/Maggiori spese res	4.572.916,14	3.950.342,00	155.142.140,14	6.656.446,85	757.399,18	0,19	**171.079.244,50**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

In particolare, la missione Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, si articola in 4 programmi operativi che rientrano nell'ambito di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Dai dati che precedono, si evince che i residui iniziali, pari a 1.188 milioni di euro, sono di ammontare inferiore allo stanziamento definitivo di competenza che è pari a 1.088 milioni di euro. Nel corso dell'esercizio sono stati effettuati pagamenti in misura tale che al termine i residui finali sono pari a 961.107 milioni di euro, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, con un miglioramento, quindi, della gestione finanziaria.

Nell'ambito della gestione finanziaria, a fronte di una massa spendibile pari a 2.276 milioni, sono stati fatti pagamenti per 1.162 milioni di euro, in netto aumento rispetto all'esercizio precedente nel quale erano stati effettuati pagamenti per soli 1.202 milioni di euro.

Al fine di fornire un quadro di insieme, è utile fornire alcune indicazioni in ordine all'andamento di ciascun programma che concorre a formare la Missione n. 9.

Le risorse complessivamente dedicate a questa politica sono indicate nella tabella che segue.

	009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca			
	Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca	**Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale**	**Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione**	**Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualita' e tipiche**
Residui definitivi iniziali	136.546.398,08	12.382.387,56	854.320.132,32	185.245.972,07
Stanziamento iniziale di competenza	75.532.146,00	46.614.952,00	600.872.939,00	49.069.741,00
Stanziamento definitivo di competenza	112.116.479,04	57.497.347,81	823.294.341,98	95.092.788,17
Massa Impegnabile	140.419.669,65	58.449.763,81	838.113.275,48	109.433.268,46
Impegni Totali	101.964.749,52	56.360.253,20	857.435.450,62	108.208.526,85
Stanziamento definitivo di cassa	202.282.736,04	65.605.818,81	1.052.678.253,98	172.543.260,17
Massa Spendibile	248.662.877,12	69.879.735,37	1.677.614.474,30	280.338.760,24
Pagato totale	132.307.682,33	58.370.620,80	877.203.210,98	94.756.890,29
Residui Finali Totali	113.740.623,33	9.663.233,22	714.514.552,54	123.189.388,17
Economie/Maggiori spese comp	604.779,08	171.042,09	-4.207.790,61	1.039.474,67
Economie/Maggiori spese res	2.009.792,38	1.674.839,26	90.104.501,39	61.353.007,11

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Di seguito, viene sviluppata un'analisi finanziaria dei Programmi, in riferimento alla Missione e misurando il rilievo finanziario delle risorse stanziate, ponendo altresì l'attenzione su quelli che presentano elementi di particolare criticità o che hanno avuto un consistente peso nella gestione dell'esercizio.

6.1. Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione

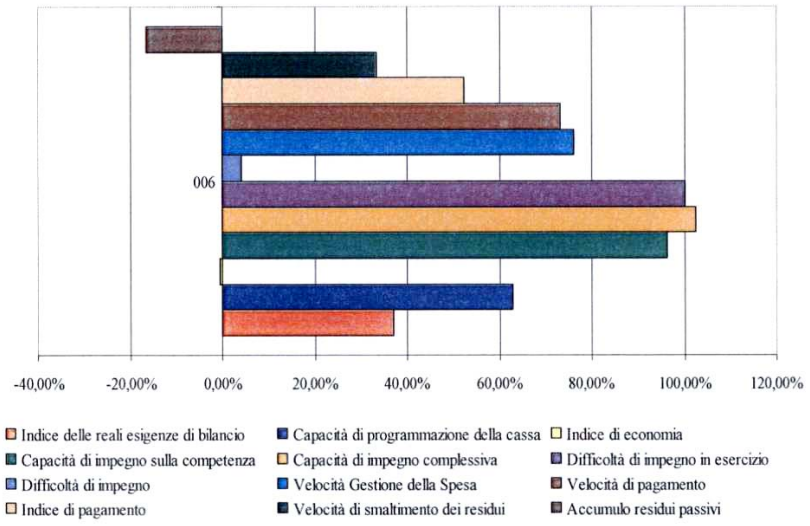
Il principale programma, per dimensione finanziaria, che riguarda la politica in esame è quello relativo allo "Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione". Le risorse stanziate in relazione a questo programma sono state pari a 823 milioni di euro, vale a dire quasi il 75,6 per cento delle risorse dell'intera missione n. 9.

La tabella che segue mette in rilievo i dati finanziari relativi sia al programma nel suo complesso che ai singoli centri di responsabilità interessati.

Programma 6	
Residui definitivi iniziali	854.320.132,32
Stanziamento iniziale di competenza	600.872.939,00
Stanziamento definitivo di competenza	823.294.341,98
Massa Impegnabile	838.113.275,48
Impegni Totali	857.435.450,62
Stanziamento definitivo di cassa	1.052.678.253,98
Massa Spendibile	1.677.614.474,30
Pagamenti Totali	877.203.210,98
Residui finali totali	714.514.552,54
Economie/Maggiore spese competenza	-4.207.790,61
Economie/Maggiore spese residui	90.104.501,39

Indice delle reali esigenze di bilancio	Capacità di programmazione della cassa	Indice di economia	Capacità di impegno sulla competenza	Capacità di impegno complessiva	Velocità di pagamento
37,02%	62,75%	-0,51%	96,22%	102,31%	100,00%
Difficoltà di impegno in esercizio	**Difficoltà di impegno**	**Velocità Gestione della Spesa**	**Indice di pagamento**	**Velocità di smaltimento dei residui**	**Accumulo residui passivi**
4,13%	76,12%	73,25%	52,29%	33,31%	-16,36%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.[17]



[17] Legenda: Programmazione della spesa: Indice delle reali esigenze di bilancio = (% stanziamenti definitivi di competenza / stanziamenti iniziali di competenza - 100); Capacità di programmazione della cassa = (% autorizzazioni di cassa / massa spendibile); Indice di economia = (% economie competenza / previsioni definitive competenza). - Gestione della spesa. Capacità di impegno: Capacità di impegno sulla competenza (competenza dell'esercizio) = (% impegni competenza / stanziamenti definitivi competenza); Capacità di impegno complessiva (dell'esercizio di gestione) = (% impegni totali / massa impegnabile); Difficoltà di impegno in esercizio= (% residui di stanziamento competenza / residui di stanziamento totali); Difficoltà di impegno = (% residui di stanziamento totale / residui totali). Capacità di spesa: Velocità di gestione della spesa = (% pagamenti di competenza / impegni di competenza); Velocità di pagamento (della competenza) = (% pagamenti competenza / stanziamenti definitivi competenza); Indice di pagamento = (% pagamenti totali / massa spendibile); Velocità di smaltimento dei residui = (% pagamenti residui / residui iniziali); Accumulo residui passivi = (% [residui finali - residui iniziali] / residui iniziali).

All'interno di questo programma sono utilizzate la maggior parte delle risorse finanziarie destinate alla politica agricola. Al riguardo, infatti occorre rilevare che i residui iniziali ammontavano a circa 854 milioni di euro, gli stanziamenti definitivi a circa 823 milioni di euro e la massa spendibile era pari a 1.677 milioni di euro. I residui finali sono pari a 715 milioni di euro e, pertanto, si riscontra un netto miglioramento della situazione finanziaria.

Nell'ambito di questo programma viene svolta l'attività relativa alla partecipazione ai negoziati internazionali e, in generale, alla rappresentanza degli interessi agricoli nazionali in sede comunitaria e internazionale.

Nel corso del 2010 è stato dato corso alle attività inerenti allo sviluppo e all'implementazione del SIAN, sistema informatico agricolo nazionale, che permette la vigilanza sull'erogazione degli aiuti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria.

I fondi previsti in questo programma sono stati utilizzati, fra l'altro, in favore di politiche di sviluppo rurale consistenti nella diversificazione delle fonti di reddito in agricoltura, in interventi inerenti al piano irriguo, la PAC, la predisposizione e gestione del FAS, il sostegno ad imprese colpite da calamità e crisi di mercato e in programmi di sostegno in favore dei giovani e delle donne.

6.2. Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca

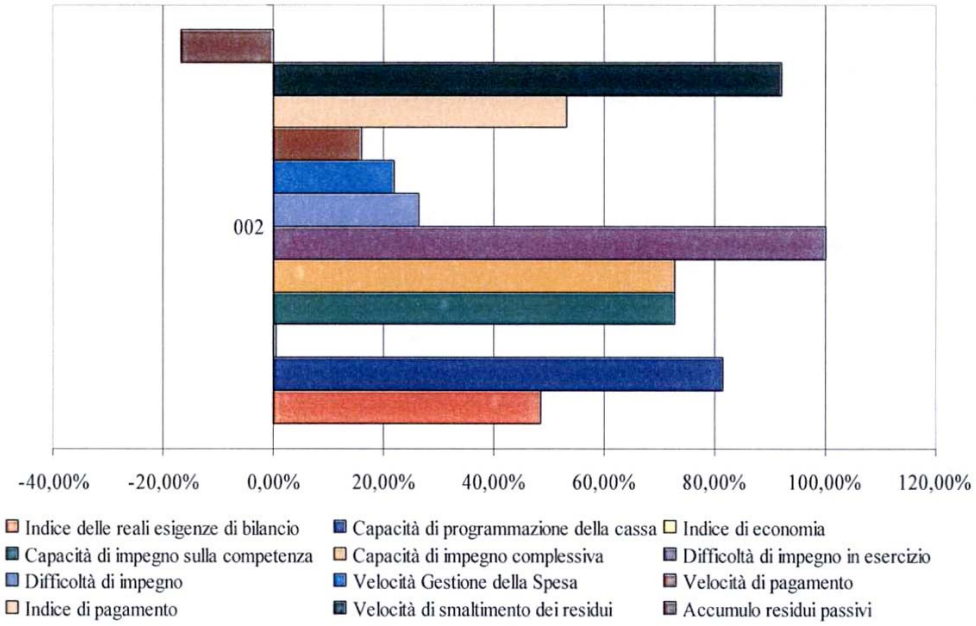
Il Programma relativo alla "Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca" coordina a livello nazionale gli interventi relativi al settore della pesca, in considerazione sia dell'importanza economica della pesca e delle attività connesse per alcune zone del territorio nazionale che della recente crisi che negli ultimi anni ha investito in modo particolare il settore, anche in relazione ai costi del carburante.

La tabella che segue indica i dati finanziari relativi al Programma ed ai risultati finanziari dell'unico Centro di Responsabilità specificamente interessato.

Programma 2	
Residui definitivi iniziali	136.546.398,08
Stanziamento iniziale di competenza	75.532.146,00
Stanziamento definitivo di competenza	112.116.479,04
Massa Impegnabile	140.419.669,65
Impegni Totali	101.964.749,52
Stanziamento definitivo di cassa	202.282.736,04
Massa Spendibile	248.662.877,12
Pagamenti Totali	132.307.682,33
Residui finali totali	113.740.623,33
Economie/Maggiore spese competenza	604.779,08
Economie/Maggiore spese residui	2.009.792,38

Indice delle reali esigenze di bilancio	**Capacità di programmazione della cassa**	**Indice di economia**	**Capacità di impegno sulla competenza**	**Capacità di impegno complessiva**	**Velocità di pagamento**
48,44%	81,35%	0,54%	72,81%	72,61%	100,00%
Difficoltà di impegno in esercizio	**Difficoltà di impegno**	**Velocità Gestione della Spesa**	**Indice di pagamento**	**Velocità di smaltimento dei residui**	**Accumulo residui passivi**
26,27%	21,86%	15,91%	53,21%	92,01%	-16,70%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.



Il programma 2, interamente gestito dal Dipartimento delle Politiche europee internazionali ha avuto nel 2010 uno stanziamento di circa 112 milioni di euro, in aumento rispetto agli 89 milioni dell'esercizio precedente. I residui iniziali erano pari a circa 136 milioni di euro e la massa spendibile pari a 248 milioni di euro. Anche in relazione a questo programma i residui finali sono diminuiti (sono pari a 124 milioni di euro).

In relazione alle attività specifiche di questo programma occorre rilevare che le risorse finanziarie utilizzate sono destinate, prevalentemente, a contributi alle imprese che esercitano la pesca[18]. In proposito va rilevato che a fronte di una massa spendibile di 248 milioni di euro il pagato totale è di 132 milioni di euro, di gran lunga inferiore agli importi disponibili, ma in netto miglioramento rispetto agli esercizi precedenti.

Le attività principali svolte nel 2010 sono consistite nel coordinamento dell'attuazione delle misure tecniche di derivazione comunitaria per la disciplina della pesca nel Mediterraneo e per la predisposizione dei piani di gestione, nonché nella gestione del fondo peschereccio, in attività di tutela della qualità dei prodotti ittici e negli adempimenti relativi al FEP.

Inoltre, anche nel 2010 hanno subito un deciso incremento le attività inerenti alla predisposizione e gestione di specifiche misure di aiuto al settore.

6.3. Sostegno al settore agricolo (gestito dal MEF)

La natura della Politica agricola che interessa, come si è visto, sia il livello comunitario che nazionale e regionale è resa evidente da questo Programma destinato a fornire parte dei finanziamenti nazionali di sostegno ai vari settori agricoli.

La tabella che segue mette in rilievo i dati finanziari relativi al Programma

[18] Capitolo 1477 - spese a favore delle associazioni di categoria e organismi specializzati per la realizzazione di programmi di sviluppo del settore della pesca ed in particolare nel campo della formazione, informazione e qualificazione professionale, 9,69 milioni di euro; capitolo 1481 – trasferimenti alle imprese, 10,11 milioni di euro; capitolo 1485 – sgravi contributivi alle imprese che esercitano la pesca costiera nonché alle imprese che esercitano la pesca nelle acque interne e lagunari per la salvaguardia dell'occupazione della gente di mare 45,70 milioni di euro; capitolo 7043 – contributi per la ricerca scientifica e tecnologia applicata alla pesca marittima, 12,23 milioni di euro; capitolo 7080 – contributi alle imprese che esercitano la pesca, 7,27 milioni di euro.

Programma 3	
Residui definitivi iniziali	0,00
Stanziamento iniziale di competenza	175.120.834,00
Stanziamento definitivo di competenza	170.929.751,00
Massa Impegnabile	170.929.751,00
Impegni Totali	170.929.751,00
Stanziamento definitivo di cassa	170.929.751,00
Massa Spendibile	170.929.751,00
Pagamenti Totali	165.929.751,00
Residui finali totali	5.000.000,00
Economie/Maggiore spese competenza	0,00
Economie/Maggiore spese residui	0,00

Relativamente alla tabella sopra riportata, va sottolineato che anche nel 2010 è proseguita la forte diminuzione degli stanziamenti, già segnalata negli esercizi precedenti. Infatti. a fronte di stanziamenti pari a 436,26 milioni di euro nel 2007, nel 2008 si è passati a 298,47 milioni di euro, nel 2009 sono stati pari a 177,341 milioni di euro e nel 2010 170,93 milioni di euro.

Si tratta, prevalentemente, di trasferimenti all'AGEA che, direttamente o per il tramite degli Organismi pagatori, ha la competenza di curare, in concreto, l'erogazione dei contributi e dei finanziamenti al settore agricolo.

6.4. Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche

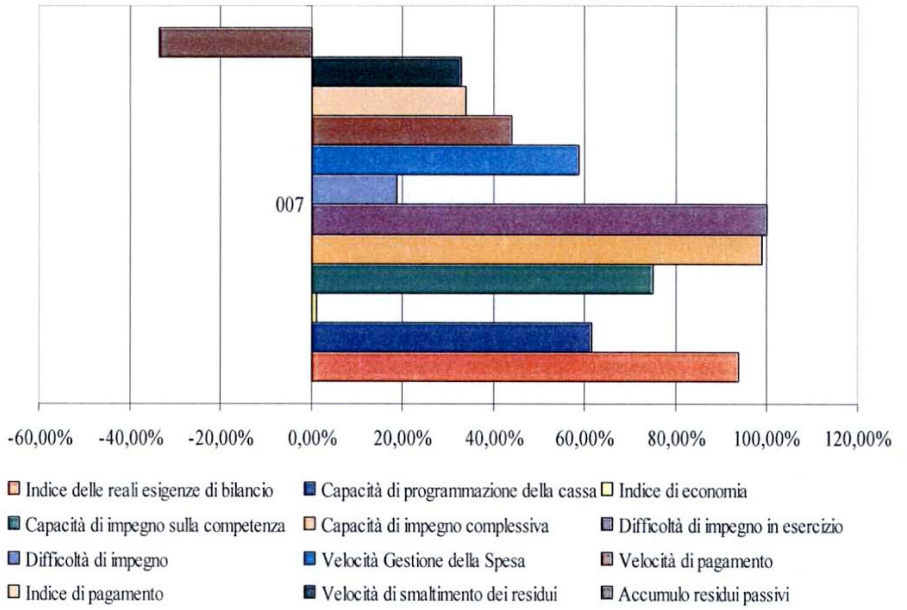
Rispetto all'esercizio 2008 è cambiata la denominazione del Programma, in precedenza diretto alla "Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti agroalimentari e valorizzazione dei prodotti tipici e biologici".

Rientra in questo programma, sostanzialmente, la stessa attività svolta in precedenza dal Mipaaf.

Programma 7	
Residui definitivi iniziali	185.245.972,07
Stanziamento iniziale di competenza	49.069.741,00
Stanziamento definitivo di competenza	95.092.788,17
Massa Impegnabile	109.433.268,46
Impegni Totali	108.208.526,85
Stanziamento definitivo di cassa	172.543.260,17
Massa Spendibile	280.338.760,24
Pagamenti Totali	94.756.890,29
Residui finali totali	123.189.388,17
Economie/Maggiore spese competenza	1.039.474,67
Economie/Maggiore spese residui	61.353.007,11

Indice delle reali esigenze di bilancio	Capacità di programmazione della cassa	Indice di economia	Capacità di impegno sulla competenza	Capacità di impegno complessiva	Velocità di pagamento
93,79%	61,55%	1,09%	74,76%	98,88%	100,00%
Difficoltà di impegno in esercizio	**Difficoltà di impegno**	**Velocità Gestione della Spesa**	**Indice di pagamento**	**Velocità di smaltimento dei residui**	**Accumulo residui passivi**
18,64%	58,62%	43,82%	33,80%	32,87%	-33,50%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.



A fronte di residui iniziali pari a 185 milioni di euro e a stanziamenti pari a 95 milioni di euro, in linea con quelli dell'esercizio precedente, risulta una massa spendibile pari ad 280 milioni di euro e sono stati effettuati pagamenti per soli 94 milioni di euro. Anche in relazione a questo programma occorre segnalare la diminuzione dei residui riscontrata al termine dell'esercizio (157 milioni di euro).

Anche se di impatto finanziario non elevato, come si è detto, val la pena mettere in luce che nell'ambito di questo Programma viene curata l'attività che il Mipaaf svolge in relazione al finanziamento destinato alla realizzazione di programmi di comunicazione sulla qualità dei prodotti agroalimentari italiani al fine di favorire azioni mirate dirette a valorizzare i principali fattori competitivi del settore: la qualità, la cultura alimentare e il radicamento territoriale.

Infatti, negli ultimi anni è emersa una progressiva consapevolezza da parte dei consumatori e delle associazioni di categoria che i prodotti di qualità sono da considerare a tutti gli effetti un patrimonio per il Paese sia dal punto di vista culturale che economico e sociale.

6.5. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale

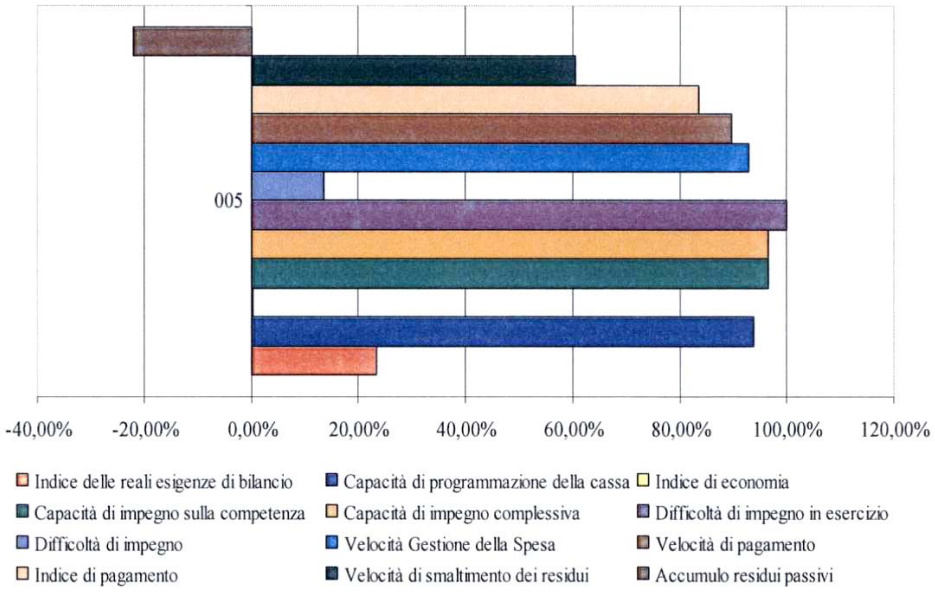
Anche il programma che ha per oggetto la "Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale" non presenta un impatto finanziario elevato.

Dalla tabella che segue si evincono i dati finanziari relativi al programma ed alle risorse utilizzate dai centri di responsabilità interessati all'attuazione dell'attività.

Programma 5	
Residui definitivi iniziali	12.382.387,56
Stanziamento iniziale di competenza	46.614.952,00
Stanziamento definitivo di competenza	57.497.347,81
Massa Impegnabile	58.449.763,81
Impegni Totali	56.360.253,20
Stanziamento definitivo di cassa	65.605.818,81
Massa Spendibile	69.879.735,37
Pagamenti Totali	58.370.620,80
Residui finali totali	9.663.233,22
Economie/Maggiore spese competenza	171.042,09
Economie/Maggiore spese residui	1.674.839,26

Indice delle reali esigenze di bilancio	Capacità di programmazione della cassa	Indice di economia	Capacità di impegno sulla competenza	Capacità di impegno complessiva	Velocità di pagamento
23,35%	93,88%	0,30%	96,46%	96,43%	100,00%
Difficoltà di impegno in esercizio	**Difficoltà di impegno**	**Velocità Gestione della Spesa**	**Indice di pagamento**	**Velocità di smaltimento dei residui**	**Accumulo residui passivi**
13,45%	92,88%	89,59%	83,53%	60,50%	-21,96%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS



Gli stanziamenti definitivi sono stati pari a 57 milioni di euro ed i residui iniziali pari a 12 milioni di euro al termine dell'anno sono diminuiti a 15 milioni di euro.

Nell'ambito di questo programma viene svolta l'attività di verifica e controllo sulla qualità dei prodotti del settore agroalimentare sull'intero territorio nazionale.

Le attività svolte in relazione a questo programma interessano le specifiche competenze del C.d.R. Gabinetto e uffici diretta collaborazione e del C.d.R. Ispettorato centrale per il controllo della qualità.

PAGINA BIANCA

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.
3. Quadro normativo e programmatico: *3.1. Novità introdotte nell'anno; 3.2. La Programmazione economico-finanziaria e la Nota preliminare al bilancio; La Direttiva generale; Il Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione; Il Piano della performance.*
4. Assetti organizzativi: *4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa; 4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150 del 2009; 4.3. Innovazione tecnologica.*
5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero: *5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.; 5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*
6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: *6.1. Sostegno e vigilanza ad attività culturali (21.01); 6.2. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.02); 6.3. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale (21.05); 6.4. Tutela dei beni archeologici (21.06); 6.5. Tutela dei beni archivistici (21.09);6.6. Tutela dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria (21.10); 6.7. Coordinamento ed indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale (21.11); 6.8. Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio (21.12); 6.9. Valorizzazione del patrimonio culturale (21.13); 6.10. Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee (21.8).*

1. Considerazioni di sintesi

La gestione del Ministero continua a caratterizzarsi per il permanere di difficoltà nell'effettivo raccordo fra Direzioni generali, nonostante un positivo ruolo del Segretario Generale, nell'interazione tra centro e sedi periferiche, con riflessi negativi sull'esercizio del controllo sull'attività svolta dalle Soprintendenze.

A ciò si aggiunge, soprattutto nel settore della tutela, la mancata attuazione della disposizione che sancisce il dovere del dirigente regionale di informare – con cadenza trimestrale – il dirigente generale competente in ordine all'azione di tutela svolta.

I tagli operati al bilancio dell'Amministrazione hanno influito su tutta l'attività, rendendo talora difficoltoso lo svolgimento della *missione* stessa del Ministero, che è quella di perseguire l'azione di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale nazionale e al contempo di restituire centralità alla salvaguardia del paesaggio nel contesto più generale delle belle arti e

alla tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale.

La programmazione ordinaria delle attività ha visto le risorse quasi dimezzarsi nell'ultimo quadriennio; l'esiguità dei fondi ne ha reso necessaria un'articolata rimodulazione indirizzandola verso iniziative volte alla copertura delle emergenze.

Un dato critico è rappresentato proprio dai continui cambiamenti organizzativi che hanno interessato il Ministero negli ultimi anni. Gli assetti organizzativi sottoposti a continui processi di riordino hanno, inevitabilmente, fatto ricadere i loro effetti nel raccordo tra direzioni generali (e tra queste e sedi periferiche) e con gli altri livelli istituzionali. L'amministrazione centrale opera in assenza di una concreta conoscenza dello scenario globale, confidando in ciò che viene rappresentato a livello periferico, senza effettuare rilevamenti diretti o ispezioni se non quando l'urgenza ha già prodotto conseguenze. Il sistema centrale perde i contatti con la periferia con la conseguenza di non avere più informazioni di ritorno circa l'effettiva realizzazione dei lavori, lo stato di avanzamento, l'efficienza e l'efficacia dei costi sostenuti. A ciò si aggiunge l'assenza di flussi informativi da una direzione all'altra dello stesso dicastero (ad esempio è risultato che i dati riguardanti gli interventi di manutenzione ordinaria sui siti archeologici forniti dalla Direzione bilancio fossero discordanti da quelli trasmessi dalla Direzione antichità). Allo stato attuale, infatti, i vari sistemi non sono ancora stati messi in condizione di dialogare tra loro, per cui – ad esempio - le concessioni di scavo (sistema SIMA-net) affluiscono esclusivamente alla direzione generale competente; gli introiti ed i visitatori delle aree archeologiche affluiscono, invece, al SISTAN, presso la Direzione bilancio, mentre – infine - le fasi di catalogazione e documentazione afferiscono al Segretario generale (SIGEC). La realizzazione, poi, di una banca dati unificata in cui far confluire i sistemi informatici riguardanti diversi aspetti conoscitivi, pur sempre insistenti su siti archeologici, dovrebbe costituire pertanto una delle priorità del Ministero.

Sempre con riferimento a carenze organizzative, si segnalano le decretazioni di protezione civile nel campo dei beni culturali che hanno portato alle tre gestioni commissariali della *Domus Aurea* e delle aree archeologiche di Roma/Ostia Antica e Napoli/Pompei. L'attività svolta dai commissari delegati si è sovrapposta a quella delle soprintendenze archeologiche competenti fino ad arrivare al caso-limite della *Domus Aurea* contemporaneamente gestita dalla Soprintendenza, dal commissario delegato *ad hoc* per la *Domus* medesima nonché dal commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti nell'area di Roma.

Sempre con riguardo a disfunzioni, un'indagine di controllo successivo sulla gestione della Corte riguardante lo stato di manutenzione dei siti archeologici ha permesso di censire più di 2.555 luoghi archeologici per un totale di oltre 12 milioni di beni, patrimonio che potrebbe essere considerato "il primo volano del turismo culturale in Italia, con tutte le implicazioni che ne derivano sul piano scientifico ed economico e che i fondi di cui dispone il Ministero dei beni culturali sono scesi a 0,25 per cento del Pil, in costante calo dal 2000, quando ammontavano allo 0,41 per cento. Il fondo alimentato con gli introiti dei biglietti pagati dai visitatori si è ridotto del 45 per cento in tre anni, passando da 42,8 milioni nel 2008 ad appena 29 milioni di quest'anno. Il fondo derivante dagli introiti del lotto dovrebbe essere alimentato con circa 118 milioni di euro l'anno, ma quest'anno con i tagli si prevede un introito di circa 47,7 milioni, meno della metà del 2007. Inoltre vi è la difficoltà di spendere i soldi a causa del ritardo congenito della messa a disposizione dei fondi e della lentezza delle gare che spesso subiscono ritardi per annosi contenziosi. E' evidente come "appaia necessario intervenire sulla spesa degli organi periferici dell'amministrazione che rappresentano le vere strutture operative del Ministero". Permangono tutti i presupposti, quindi, per reiterare il suggerimento di valutare l'opportunità di disporre che dette contabilità speciali siano previste solo per le Direzioni regionali, uffici operanti come stazioni appaltanti; si otterrebbe una decisiva riduzione del numero delle contabilità, un migliore controllo dei flussi e una maggiore flessibilità in sede territoriale delle risorse disponibili a livello regionale[1].

[1] Una fattispecie sintomatica di quanto prospettato si riscontra nella ormai annosa vicenda della realizzazione di interventi di sicurezza al cd. "Passetto di Borgo" che collega il Museo Nazionale di Castel S. Angelo con lo Stato

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Al Ministero per i beni culturali e ambientali (MiBAC), istituito nel 1974, (con decreto-legge n. 657 del 1974, convertito nella legge n. 5 del 1975), era stato demandato il compito di provvedere alla gestione del patrimonio culturale al fine di assicurare l'organica tutela di rilevanti interessi sul piano interno e nazionale, raccogliendo le competenze e funzioni in materia, in precedenza affidate al Ministero della pubblica istruzione (antichità e belle arti, accademie e biblioteche), al Ministero degli interni (archivi di stato) ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (discoteca di Stato, editoria libraria e diffusione della cultura), nel 1998, con il decreto legislativo n. 368, si è sostituito il nuovo Ministero per i beni e le attività culturali, cui sono devolute anche attribuzioni sulla promozione delle attività dello spettacolo in tutte le sue espressioni: dal cinema al teatro, alla danza, alla musica, agli spettacoli viaggianti.

La recente articolazione organizzativa mira, appunto, a questi fini: quello di una maggiore incisività nella promozione e nello sviluppo della valorizzazione del patrimonio culturale, per la quale è stata costituita un'apposita Direzione generale e quello di garantire una maggiore conoscibilità e fruibilità di tutti i beni paesaggistici, così come delle belle arti, dell'architettura e delle arti contemporanee.

Assume rilevanza la riforma del Titolo V della Costituzione che ha ripartito, com'è noto, tra Stato e Regioni le competenze in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. È stata così affidata allo Stato la piena competenza legislativa in materia di tutela e, invece, una competenza legislativa concorrente con le Regioni in materia di valorizzazione che apre la via a nuovi ambiti di decentramento amministrativo e gestionale.

Questi orientamenti sono stati recepiti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (legge n. 42 del 2004) che ha ribadito l'importanza della cooperazione tra le strutture del Ministero, centrali e periferiche, e gli enti pubblici territoriali di riferimento al fine di procedere alla costruzione di un nuovo sistema concertato e condiviso con gli stessi per la salvaguardia e la conservazione del patrimonio e del paesaggio ed alla progettazione di una valorizzazione delle testimonianze storiche e artistiche, della creazione cinematografica, dello spettacolo.

In questo contesto, le direzioni regionali si pongono come i più diretti interlocutori dei poteri locali nella programmazione delle politiche territoriali; va da sé che il loro potenziamento sul piano tecnico-amministrativo costituisca il punto fondamentale al fine di esercitare una funzione essenziale per la salvaguardia, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale italiano.

3. Quadro normativo e programmatico

3.1. Novità introdotte nell'anno

L'anno 2010 è stato caratterizzato dall'emanazione dei seguenti provvedimenti:

- Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2010, n. 34, "Regolamento recante organizzazione e funzionamento del Centro per il libro e la lettura, a norma dell'articolo 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2009, n. 91". Il regolamento è volto a disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento del Centro per il libro e la lettura, istituto dotato di autonomia speciale del Ministero per i beni e le attività culturali, con il compito istituzionale di attuare politiche di diffusione del libro e della lettura in Italia, nonché di promozione del libro italiano, della cultura e degli autori italiani all'estero, anche mediante collaborazioni con le amministrazioni pubbliche, le istituzioni territoriali e con i soggetti privati che operano nella filiera del libro.
- Decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100, recante: "Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali". Il decreto-legge detta in particolare disposizioni per il riordino del settore lirico-sinfonico, individuando i relativi ambiti d'intervento e i criteri applicativi. Si prevede che con

---

della Città del Vaticano; l'urgenza è stata evidenziata nel contesto delle misure finalizzate alla tutela e alla sicurezza del Pontefice.

successivi regolamenti di delegificazione sia operata una riforma generale per il complesso delle fondazioni lirico-sinfoniche ordinarie incluse quelle che, per requisiti dimensionali, rilevanza nazionale e capacità produttiva, vantano una posizione differenziata, cui riconoscere l'attribuzione di forme organizzative speciali.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139, "Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni". Con il predetto regolamento, previsto dall'art. 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sono state stabilite procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in relazione ad interventi di lieve entità, in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti. L'intervento normativo risponde a specifiche esigenze volte a snellire il procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per quegli interventi "minori" che non comportano rilevanti impatti sul paesaggio, nonchè a fornire un'elencazione precisa ed esaustiva degli interventi considerati di lieve entità, al fine di garantire uniformità di applicazione delle procedure su tutto il territorio nazionale.
- Decreto del Presidente della Repubblica 28 ottobre 2010, n. 232, "Regolamento recante riordino dell'Accademia nazionale dei Lincei, a norma dell'articolo 26, comma 1, del decreto -legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133". Il provvedimento ha realizzato il riordino strutturale dell'Accademia, ente pubblico vigilato dal Ministero per i beni e le attività culturali, attraverso la contrazione di uno dei suoi organi collegiali (il Collegio dei revisori dei conti), la riduzione del numero degli uffici dirigenziali, con corrispondente riduzione dell'organico dirigenziale, e la riduzione della dotazione organica del personale non dirigenziale, in applicazione delle disposizioni in materia di riassetto degli enti pubblici (c.d. taglia-enti).
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 novembre 2010, n. 231, recante "Regolamento di attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardante i termini dei procedimenti amministrativi del Ministero per i beni e le attività culturali aventi durata superiore a 90 giorni".
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 dicembre 2010, n. 271 recante "Regolamento di attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardante i termini dei procedimenti amministrativi del Ministero per i beni e le attività culturali aventi durata non superiore a 90 giorni".

Il Ministero ha predisposto, altresì, i seguenti provvedimenti ancora *in itinere*:

- Schema di decreto del Presidente della Repubblica - Regolamento recante criteri e modalità di riconoscimento, a favore delle fondazioni lirico-sinfoniche, di forme organizzative speciali, ai sensi dell'articolo 1, lettera f), del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2010, n. 100. Il regolamento individua e specifica i presupposti e i requisiti richiesti alle fondazioni c.d. "speciali", caratterizzate da requisiti dimensionali, qualitativi e quantitativi, di rilevanza e prestigio nazionale, affinché le stesse, a seguito del riconoscimento, possano procedere speditamente ad una riorganizzazione coerente con la propria dimensione e le proprie capacità di fund raising nel settore privato, svincolandosi dall'insieme delle altre fondazioni lirico-sinfoniche che, avendo caratteristiche strutturali e dimensionali diverse, presentano esigenze non omogenee, in termini di autonomia gestionale, di autosufficienza economica e di gestione del personale.
- Schema di decreto del Presidente della Repubblica - Regolamento recante unificazione strutturale della Giunta centrale per gli studi storici e degli Istituti storici, a norma dell'art. 26, comma 1, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Il regolamento è finalizzato alla creazione di un sistema "a rete" di Istituti che svolgono la medesima attività di ricerca e divulgazione in campo storico, in attuazione delle previsioni recate dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419, in materia di razionalizzazione degli enti pubblici. Lo schema regolamentare disciplina, infatti, i compiti istituzionali, l'organizzazione ed il funzionamento della Giunta e degli Istituti

inseriti nel sistema strutturato a rete, in un'ottica di razionalizzazione delle attività gestionali e di ottimizzazione delle risorse.

- Disegno di legge recante disposizioni in materia di attività cinematografiche ed istituzioni culturali (AS 2324). Il disegno di legge reca disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, di riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche (conosciuto anche come «legge cinema»), e della legge 21 aprile 1962, n. 161, sulla revisione cinematografica (cosiddetta «legge censura»), nonché disposizioni per il sistematico riordino del sistema di erogazione dei contributi statali alle istituzioni culturali.
- Disegno di legge quadro sulla qualità architettonica (AS 1264). Il disegno di legge, nell'ambito dei compiti istituzionali affidati al Ministero per i beni e le attività culturali in materia di promozione della cultura architettonica ed urbanistica, è finalizzato a dettare disposizioni generali sul tema della qualità dell'architettura, dell'urbanistica, degli spazi urbani e del territorio attraverso il raggiungimento di più elevati standard di progettazione e di realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture, in modo da contribuire alla salvaguardia del paesaggio e al miglioramento della qualità della vita della collettività.

Da ultimo va segnalato il decreto legge 31 marzo 2001, n. 34 convertito, con modificazioni, in legge 26 maggio 2011, n. 75[2], che reca interventi su diversi settori e in particolare, con riferimento ai beni culturali, il Governo ha varato oggi misure per l'incremento di 149 milioni di euro annui del Fondo unico per lo spettacolo (la dotazione globale torna ai livelli del 2009). Sono stati poi stanziati 80 milioni di euro per la manutenzione e conservazione dei beni culturali, a cui si aggiungono 7 milioni di euro annui per interventi a favore di enti ed istituzioni culturali. Per l'area archeologica di Pompei il provvedimento prevede l'adozione di un programma straordinario di interventi conservativi di prevenzione, manutenzione e restauro, con l'assunzione di trenta specialisti (oltre ad altro personale) fra architetti, archeologi e tecnici presso la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e di Pompei. Disposizioni semplificatorie favoriranno il perfezionamento delle procedure di progettazione, di gara e di eventuali contratti di sponsorizzazione, mentre il Dicastero per i beni culturali viene esonerato dagli obblighi di accantonamento previsti dalla legge di stabilità 2010. Viene, inoltre, abolita la tassa di un euro sul biglietto d'ingresso ai cinema compensata da altre fonti (carburanti).

Per quanto riguarda, poi, la programmazione e l'attuazione di programmi e progetti finanziati con risorse aggiuntive (nazionali e comunitarie) si segnalano:

- Progetto Operativo di Assistenza Tecnica finanziato con risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) del Programma Operativo Nazionale *Governance* e Assistenza Tecnica (PON GAT) 2007-2013;
- Accordi di Programma Quadro – stipulati dal MiBAC in materia di beni ed attività culturali con le Regioni: più di 3.000,00 milioni di euro (1999 – 2008). Nel 2010 è proseguita l'attuazione degli interventi sul patrimonio culturale previsti dai 97 accordi;
- Programmi FAS: Programma di assistenza tecnica ed azioni di sistema 2007-2008; Programma straordinario di azioni a supporto degli interventi di ricostruzione delle aree della Regione Abruzzo colpite dal sisma del 6 aprile 2009 (finanziati interventi per 4 milioni di euro);
- Progetto Operativo Assistenza Tecnica (POAT) "Rete per la *governance* delle politiche culturali" (finanziato a partire dal 2008 con 4 milioni di euro).

[2] Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di moratoria nucleare, di partecipazioni della Cassa Depositi e Prestiti, nonchè per gli Enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo, pubblicato nella G.U. n. 74 del 31-3-2011.

3.2. La Programmazione economico-finanziaria; Note preliminari al bilancio; La Direttiva generale; Il Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione; Il Piano della performance

La Programmazione economico-finanziaria e la Nota preliminare al bilancio

Le note preliminari per l'anno 2010 hanno preso in considerazione, oltre le modifiche che sono state apportate dal nuovo assetto organizzativo, le disposizioni regolamentari emanate e quanto previsto dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato (n. 21 del 2009) riguardante le "Previsioni di bilancio per l'anno 2010 e per il triennio 2010 – 2012. Budget per l'anno 2010". Tale programmazione della spesa ricade direttamente sulle cinque missioni e sui quindici programmi nei quali è ripartita l'attività del Dicastero.

Nella nota preliminare 2010, sono state individuate 3 priorità politiche (rispetto alle 12 del precedente anno) che corrispondono sostanzialmente a quelle contenute nella direttiva 2010. Le priorità politiche sono declinate in 68 obiettivi (concernenti 24 aree d'intervento), di cui 42 sono relativi alla missione 21 distinti in obiettivi strategici (16) e strutturali (26). Gli stanziamenti assegnati per il perseguimento degli obiettivi della missione sono pari a 1.358.438 migliaia di euro, equivalenti al 79,42 per cento degli stanziamenti complessivi (1.710.407 migliaia di euro). Analizzando la ripartizione delle risorse stanziate per obiettivi si rileva che il 42 per cento è destinato ad obiettivi strutturali annuali (24), il 35 per cento ad obiettivi strategici annuali (9), il 16 per cento ad obiettivi strutturali pluriennali (2), mentre la parte residua (7 per cento) ad obiettivi strategici pluriennali (7).

La Direttiva generale

La Direttiva generale per l'anno 2010 è stata predisposta dall'ex SECIN in collaborazione con l'Ufficio di Gabinetto.[3] A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, si è stabilito, nell'incontro del 27 gennaio 2010 con la neo istituita Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche e in attesa di più specifiche linee guida, di seguire in linea di massima le indicazioni fornite con la precedente Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2009, integrate con i seguenti elementi innovativi:

- i principi enunciati nell'art. 4 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150;
- l'approvazione da parte del Parlamento di uno stato di previsione della spesa triennale 2010-2012, accanto allo stato di previsione annuale 2010;
- il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91 comportanti modifiche al d.P.R. n. 233 del 2007.

Con d.m. 12 gennaio 2010, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera c) e dell'articolo 14, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono state assegnate ai C.d.R. risorse finanziarie per un importo complessivo pari a euro 1.710.407.803,00.

Con il decreto legge 1° gennaio 2010, n. 1 recante " Disposizioni urgenti per la proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo ecc." è stata disposta una riduzione delle dotazioni finanziarie pari a euro 5.324.034,00. Pertanto, le risorse disponibili per il conseguimento delle priorità politiche prefissate con atto di indirizzo del 13 maggio 2009 e per la realizzazione delle attività rientranti nella sfera delle missioni istituzionali, ammontavano, all'atto dell'adozione delle Direttiva, a euro 1.705.083.769,00. I residui a legge di bilancio ammontano a euro 298.024.655,00.

Permangono le criticità già rappresentate dall'ex SECIN nelle relazioni precedenti[4]. Gli

[3] La Direttiva generale per l'anno 2010, è stata emanata in data 23 febbraio 2010 e registrata dalla Corte dei Conti il 28 aprile 2010.

[4] L'Amministrazione, pur conoscendo il numero totale delle risorse umane presenti nel Ministero e la sua distribuzione per regione geografica, non è stata in grado di definirne il numero assegnato a ciascun C.D.R. (centro e periferia). Resta, in alcuni casi, la dipendenza funzionale di un medesimo ufficio periferico da più C.D.R.. Conseguentemente la spesa per il personale è imputata nel bilancio di previsione ai vari C.D.R. secondo criteri non ben definiti, che sembrano prescindere dall'ambito specifico delle rispettive competenze. Gli stanziamenti pertinenti sono, peraltro, affidati in gestione unificata alla Direzione generale per l'Organizzazione.

stanziamenti relativi alle spese per investimento sono imputate alla Direzione generale per il bilancio. Ai singoli C.d.R. restano, invece, affidate in gestione diretta esclusivamente le spese di parte corrente e, cioè, spese per acquisizione di beni e servizi e per il funzionamento della sede centrale e delle sedi dipendenti. Il Servizio di controllo interno ha segnalato più volte, anche alla luce del nuovo regolamento di riorganizzazione d.P.R. n. 91 del 2009 e degli adempimenti per la misurazione e la valutazione della performance organizzativa ed individuale previsti dal citato d.lgs. n. 150 del 2009, la necessità che fosse definita la dipendenza funzionale e/o gerarchica delle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici.

In ordine agli assetti istituzionali, va ricordato che le predette Direzioni regionali costituiscono centri di costo dell'Amministrazione e, come tali, dipendono da uno o più Centri di Responsabilità. Il problema, che si ripercuote anche per l'individuazione degli obiettivi contenuti nella Direttiva generale per l'anno 2011 e nel Piano della performance 2011-2013, è stato risolto, in via transitoria, con l'individuazione di obiettivi trasversali coordinati dal Segretario generale.

Al momento l'OIV ha avviato l'analisi dello stato di attuazione finale della direttiva generale 2010 ai fini della predisposizione del Rapporto di performance 2010.

Il Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione

A seguito della riorganizzazione del Ministero (d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91), il Collegio di Direzione del SECIN è stato trasformato, a decorrere dal 1° agosto 2009, in organo monocratico. L'Organismo Indipendente di Valutazione della performance (OIV) è stato istituito con d.m. 28 aprile 2010 a seguito della delibera n. 33 del 15 aprile 2010 della CIVIT che ha espresso parere favorevole per la nomina del Direttore dell'Organismo Indipendente di Valutazione, individuato dall'Amministrazione in un dirigente di prima fascia dei ruoli del MiBAC.

Contestualmente alla costituzione dell'OIV è stata costituita la Struttura tecnica permanente per la misurazione della performance prevista dall'art. 14, comma 9, del d.lgs. n. 150 del 2009. Al momento la Struttura tecnica permanente risulta carente di unità addette in quanto deve fare riferimento ad una situazione preesistente aggravata dalla notevole attribuzione di nuovi compiti assegnati all'OIV e alle pressanti scadenze imposte dal d.lgs. n. 150 del 2009.

In questa prima fase di avvio l'OIV ha svolto i seguenti adempimenti:

- nel rispetto delle prescrizioni di cui al d.lgs. n. 150 del 2009, ha predisposto il sistema di misurazione e valutazione della performance sia per il personale con qualifica dirigenziale, sia per il personale inquadrato nelle aree funzionali;
- portato a compimento il ciclo di programmazione e controllo strategico per l'anno 2009, curando le attività di impulso e coordinamento dei C.d.R. necessarie per l'attuazione della circ. 16 del 2010 concernente le modalità operative per il rendiconto dell'esercizio finanziario 2009 e avviando contestualmente la predisposizione del Rapporto di *performance* 2009 mediante l'acquisizione dei rapporti finali di monitoraggio e verifica dell'attuazione, sia in via legislativa che amministrativa, della Direttiva generale per l'anno 2009 ;
- proseguito l'attività relativa al ciclo integrato di pianificazione strategica e finanziaria per il 2010 curando il primo monitoraggio per la verifica dei risultati connessi alla Direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2010;
- avviato il ciclo di gestione per la performance 2011-2013 predisponendo lo schema dell'Atto di Indirizzo 2011-2013, che aggiorna l'Atto di Indirizzo per il 2010 in coerenza con gli atti normativi intervenuti e curando i primi contatti con la neo istituita Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità nelle pubbliche amministrazioni (CiVIT) di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Le iniziative più rilevanti sono state:

- la costituzione della nuova AOO (Area Organizzativa Omogenea) ai fini dell'utilizzo del Protocollo Informatico (ESPI) in uso presso il MiBAC.
- la costituzione dell'OIV in centro di costo del C.d.R. Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione del Ministro e all'adempimento dei connessi compiti;

- l'applicazione del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, recante "Codice in materia dei dati personali". Con d.m. 4 agosto 2010 il Direttore dell'OIV è stato designato quale responsabile del trattamento dati personali trattati nell'ambito dell'OIV e della Struttura tecnica permanente della performance.

L'OIV ha supportato, altresì, metodologicamente l'Amministrazione nell'applicazione dei principi del d.lgs. n. 150 del 2009 e ha fornito collaborazione all'organo di indirizzo politico-amministrativo nelle attività previste dall'art. 15 del medesimo decreto, predisponendo una proposta di Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2011-2013 da condividere con l'Amministrazione, il Codice Etico in adesione al Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, già adottato dal Dipartimento della funzione pubblica e programmando un'attività di monitoraggio periodico del sito dell'amministrazione.

Il Piano della performance

La predisposizione del Piano della *performance* 2011-2013 è stata avviata con la costituzione, su impulso dell'OIV, di apposito Gruppo di lavoro coordinato dal Segretariato generale[5].

Le aree strategiche individuate dal piano sono risultate in linea con le priorità politiche indicate nell'Atto di indirizzo del 13 aprile 2010 e nella Direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione per l'anno 2011. Nel corso del corrente anno, il Piano è stato approvato e pubblicato secondo quanto stabilito dall'art. 10 del d.lgs. n. 150 del 2009.

4. Assetti organizzativi

4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa

L'organizzazione attuale del Ministero è quella ridisegnata dal d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91, che ha modificato il d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233. In poco più di nove anni sono intervenute quattro riforme, che hanno modificato il numero, la denominazione e le competenze delle strutture centrali (direzioni generali), individuando gli organi di coordinamento ora nei dipartimenti, ora nella figura unica del Segretario generale. A queste strutture si aggiungono quelle periferiche dell'Amministrazione, che sono le direzioni regionali, le soprintendenze per i beni archeologici e il paesaggio, per i beni artistici, storici ed etnoantropologici, le soprintendenze archivistiche, gli archivi di Stato, istituiti nei capoluoghi di provincia, e le biblioteche pubbliche statali.

Il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero ha istituito un'apposita Direzione generale preposta alle attività di valorizzazione del patrimonio culturale. Tale Direzione per svolgere la propria attività, oltre che avvalersi degli stanziamenti di bilancio, potrà anche promuovere iniziative per favorire la partecipazione dei soggetti, pubblici e privati, ad accordi e convenzioni di valorizzazione dei beni culturali. Tutti i Centri di Responsabilità sono chiamati, inoltre, a sviluppare e migliorare la capacità organizzativa, progettuale e gestionale dell'amministrazione unitamente alla capacità di spesa degli organi centrali e periferici, in un'ottica di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica. Il Segretariato generale, in accordo con l'Ufficio di Gabinetto, dovrà sviluppare una forte azione di coordinamento tra le strutture dell'Amministrazione.

[5] In prossimità della scadenza prevista dal d.lgs. n. 150 del 2009 di adottare entro il 31 gennaio il Piano della *performance*, l'Organo di indirizzo politico-amministrativo ha, altresì, incaricato il Direttore dell'OIV di coordinare in collaborazione con i Dirigenti titolari dei Centri di Responsabilità, tutte le azioni necessarie alla corretta e tempestiva predisposizione del Piano della *performance*, ivi compresa la definizione, la verifica e l'assemblaggio delle apposite schede previste nel Sistema di misurazione e valutazione della *performance* emanato con d.m. del 9 dicembre 2010.

AMMINISTRAZIONE CENTRALE E PERIFERICA

Amministrazione centrale (Centri di responsabilità*)

Segretariato generale
Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale
Direzione generale per le antichità
Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea
Direzione generale per la valutazione del patrimonio culturale
Direzione generale per gli archivi
Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore
Direzione generale per il cinema
Direzione generale per lo spettacolo dal vivo

* Un ulteriore Centro di Responsabilità e costituito dall'Ufficio di Gabinetto

Istituti dotati di autonomia speciale, istituti centrali e nazionali	**Numero**
Istituti centrali	**7**
Istituti nazionali	**4**
Istituti dotati di autonomia speciale	**11**
Soprintendenze speciali per il patrimonio archeologico	*2*
Soprintendenze speciali per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico e per i poli museali	*4*
Istituto superione per la conservazione e il restauro	*1*
Centro per il libro e la lettura	*1*
Biblioteche nazionali centrali	*2*
Archivio centrale dello Stato	*1*
Uffici periferici	**Numero**
Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici	**17**
Soprintendenze	**72**
per i beni archeologici (SBA)	*19*
per i beni architettonici e paesaggistici (SBAP)	*25*
per i beni storici artistici ed etnoantropologici (SBSAE)	*20*
miste, per i beni architettonici, paesaggistici, storici, artistici ed etnoantropologico (SBAPSAE)	*8*
Soprintendenze archivistiche (SA)	**20**
Archivi di stato	**100**
Biblioteche pubbliche statali**	**44**

** di cui 11 biblioteche annesse ai monumenti nazionali
Fonte Ministero per i beni e le attività culturali – Segretariato Generale

Attualmente il MiBAC si articola, in dieci Centri di Responsabilità: Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione, Segretariato generale e otto Direzioni generali. Il Segretario generale assicura il coordinamento e l'unità dell'azione amministrativa, coordinando gli uffici di livello dirigenziale generale. L'attività di coordinamento centrale e periferica ha assunto un particolare rilievo nel corso del 2010 sia per i predetti effetti della riorganizzazione del Ministero, a seguito del d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91 di modifica del d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233, sia in ragione delle complesse problematiche e del rilevante impatto organizzativo connessi all'applicazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Tale funzione è stata accompagnata da un'azione ispettiva che ha riguardato un ampio ventaglio di attività, consentendo di evidenziare situazioni di criticità in particolare nelle attività degli istituti periferici. Queste problematiche sono già state evidenziate anche dalla Corte[6].

Le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici hanno visto negli ultimi anni ampliare le proprie competenze in materia di tutela: le nuove attribuzioni hanno riguardato, in particolare, alcuni procedimenti precedentemente attribuiti alle Direzioni generali quali, ad esempio le autorizzazioni per gli interventi di demolizione (art. 21, comma 1, lett. a) e b) del d.lgs. n. 42 del 2004 - Codice dei beni culturali e del paesaggio). Le Direzioni regionali del Ministero assicurano, nell'ottica del principio di sussidiarietà, un livello di governo unitario ed adeguato alle diverse finalità di tutela perseguite. La rilevanza della loro attività riguardante le

[6] Delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato - SCCGAS/3/2011/GEST - Indagine sullo stato di manutenzione dei siti archeologici.

politiche culturali sul territorio investe molti ambiti di cooperazione, dalla valorizzazione alla pianificazione paesaggistica con gli enti territoriali.

In alcune aree archeologiche, negli ultimi anni, per far fronte a situazioni di particolare emergenza, è stato applicato l'istituto del commissariamento. I provvedimenti con i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza di alcuni dei più importanti siti nazionali (aree archeologiche di Napoli e Pompei, di Roma e Ostia antica) sono stati adottati per far fronte, con strumenti *extra ordinem*, ad una situazione di forte criticità che da tempo caratterizza i suddetti luoghi, con il serio rischio di una compromissione dell'attività di tutela dell'ingente patrimonio storico-artistico ivi allocato, esposto a gravissimo pericolo di danno, affidata alle competenti strutture ministeriali. Al riguardo, si rappresenta che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 giugno 2010 è stata disposta la revoca dello stato di emergenza nell'area archeologica di Pompei e che il Commissario delegato ha presentato la relazione finale sull'attività svolta, in ottemperanza a quanto previsto dall'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3884 del 18 giugno 2010. Inoltre, il Commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti necessari per il superamento della situazione di grave pericolo in atto nelle aree archeologiche di Roma e di Ostia antica, nominato con ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3747 del 12 marzo 2009, è stato prorogato sino al 31 luglio 2011 con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3890 del 29 luglio 2010[7].

Le nomine dei Commissari delegati, disposte in ossequio alla normativa che disciplina la dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile (in applicazione dell'articolo 5 della legge n. 225/1992), sono state stabilite per quei settori del patrimonio culturale nazionale di eccezionale valenza quali il Teatro San Carlo di Napoli, il Complesso museale degli Uffizi di Firenze, il Nuovo Auditorium di Firenze, il Palazzo monumentale di Brera ed il Museo Nazionale di Reggio Calabria e finalizzate alle iniziative da porre in essere per lo svolgimento del 150° anniversario dell'Unità d'Italia. La loro durata è limitata alla fine del grande evento. In tutti i casi in cui si è fatto ricorso alla figura del Commissario delegato, le attività di tutela sono comunque rimaste in capo alle preposte autorità ministeriali che hanno, quindi, utilmente mantenuto l'esercizio delle loro competenze, integrando, in qualche caso, le iniziative dei Commissari.

Al 31 dicembre 2010, prestavano servizio nel Ministero le unità di personale sotto specificate:

- 14 dirigenti di prima fascia, 11 dirigenti di seconda fascia con incarico di funzione dirigenziale di livello generale, 2 unità con incarico di funzione dirigenziale di livello generale ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 165 del 2001 e successive modificazioni e 2 dirigenti di seconda fascia con l'incarico di consulenza, studio e ricerca conferito, al di fuori della dotazione organica dei dirigenti di 1^ fascia, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 3 e successive modificazioni;
- 161 dirigenti di 2^ fascia (di cui 11 con incarico di funzione dirigenziale di livello generale), 13 dirigenti con incarico conferito ai sensi dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001;
- 20.270 unità personale non dirigenziale.

A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 2, comma 8-*septies*, del decreto legge n. 194 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25 è stato rimosso il blocco delle assunzioni, introdotto dall'articolo 17, comma 7, del decreto legge, n. 78 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009. L'Amministrazione ha, quindi,

---

[7] In merito al Commissariamento dell'area archeologica di Pompei la Sezione di controllo preventivo di legittimità di questa Corte (delibera n. 16 del 2010), dopo aver premesso che la competenza del Presidente del Consiglio dei ministri (e per esso del Dipartimento della protezione civile), ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 4 del decreto legge n. 343 del 2001, si estende esclusivamente alle attività "finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio", ha peraltro ritenuto che, nella fattispecie, pur essendo emerse indubbie criticità, "i presupposti per la dichiarazione dello stato di emergenza fossero sostanzialmente assenti".

potuto provvedere nel corso del 2010 all'assunzione di 12 dirigenti tra amministrativi e tecnici e di ulteriori 500 unità (100 funzionari III Area e 400 appartenenti alla II Area). Sebbene nel corso dell'anno siano intervenute nuove assunzioni di personale sia amministrativo che tecnico l'Amministrazione ha più volte lamentato la continua carenza rispetto alla dotazione organica prevista. Tale situazione è secondo il Ministero fonte di forti criticità in particolare per le strutture periferiche ove, venendo a mancare figure tecniche specifiche, si rende difficile assicurare la continuità delle funzioni di tutela previste dalla legislazione.

Presso il Ministero presta altresì servizio un contingente di personale assegnato al Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale - che risponde funzionalmente al Ministro – per complessive 278 unità.

L'art. 7, comma 20, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" convertito, con modificazioni nella legge n. 122/2010 a fini di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, ha disposto la soppressione di determinati enti, con lo scopo di conseguire risparmi di spesa relativi al costo degli organi e degli incarichi dei responsabili operativi dell'attività degli enti soppressi. Tra tali enti è stato ricompreso anche l'Ente Teatrale Italiano (ETI), la cui soppressione, per le suddette finalità e con gli effetti sopra enunciati, ha avuto pertanto decorrenza dal 31 maggio 2010[8]. Il citato comma ha disposto il trasferimento presso il Ministero dei compiti, delle attribuzioni e delle risorse strumentali del soppresso ETI, nonché del relativo personale a tempo indeterminato, con il conseguente inquadramento presso questa Amministrazione. Il Ministero ha, pertanto, provveduto all'avvio delle attività necessarie per la definizione delle operazioni di inquadramento giuridico ed economico nei ruoli del Ministero del personale a tempo indeterminato nonché alla ricognizione delle risorse strumentali e finanziarie[9].

Al fine di garantire la continuità della gestione amministrativa e l'esercizio dei compiti e delle funzioni facenti capo al soppresso ETI sono state adottare, per il tramite della Direzione generale per lo spettacolo dal vivo, anche mediante atti di delega, le determinazioni necessarie impartendo direttive. Tali atti hanno riguardato la continuità della gestione amministrativa nonché l'esercizio ordinario dei compiti e delle funzioni facenti capo al soppresso Ente. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 30 luglio 2010 sono stati istituiti, nello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali, per l'anno 2010, appositi capitoli, al fine di far confluire nel bilancio statale le risorse finanziarie previste nel bilancio dello Stato alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 78/2010, per le esigenze di funzionamento del soppresso ETI e le eventuali contribuzioni a carico degli utenti dei servizi per le attività rese dal medesimo Ente.

Con decreto direttoriale del 31 marzo 2011 il Ministero ha concluso, ai sensi dell'articolo 9, comma 25, del DL n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, il procedimento di inquadramento nei ruoli del Ministero di n. 84 unità lavorative (già comandate presso il MiBAC), appartenenti a diversi profili e fasce retributive, provenienti dal soppresso Ente Teatrale Italiano.

---

[8] 24 unità lavorative amministrative (2 dirigenti, 16 funzionari e 6 esecutivi) e 120 unità lavorative tecniche (appartenenti a diversi profili professionali quali custodi, cassieri, elettricisti, macchinisti teatrali, maschere di sala, addetti di palcoscenico, direttori di teatro, ecc.).

[9] Al fine di procedere con l'inquadramento nei ruoli del Ministero del personale a tempo indeterminato in servizio presso il soppresso ETI è stato istituito un Gruppo di lavoro con il compito di predisporre la prescritta tabella di corrispondenza tra i profili professionali di provenienza dei predetti dipendenti e quelli di confluenza in relazione ai profili professionali del Ministero.

4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150 del 2009

L'operatività del d.lgs. n. 150 del 2009 non ha messo in evidenza particolari problematiche applicative generali se non per la parte che riguarda la contrattazione integrativa e che fa riferimento ai commi 1 e 2 dell'articolo 65 del medesimo. La disposizione prevede che i contratti integrativi vigenti alla data del 15.11.2009 e non adeguati alla nuova ripartizione di competenza fra fonte unilaterale e fonte collettiva, nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III in materia di merito e premi, cessino la loro efficacia e non siano più applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2011[10].

Anche in materia di organizzazione del lavoro, l'Amministrazione ha rappresentato che sono emerse criticità in relazione ai rapporti con le OO.SS. espresse sul contenuto della disposizione che attribuisce al dirigente il potere di assumere in via esclusiva - solo previa informativa ai sindacati - le determinazioni inerenti all'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione del personale (articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, novellato dal d.lgs. n. 150 del 2009), sul contenuto della disposizione che sancisce il divieto di distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza di verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del decreto n. 150/2009 (articolo 18, comma 2)[11].

Con riferimento, poi, a quanto disposto dall'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2009 (Criteri per la differenziazione delle valutazioni), fermo restando che ai sensi dell'Intesa tra Governo e Organizzazioni sindacali del 4 febbraio 2011 per l'applicazione dell'art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 150 del 2009 potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dall'applicazione del comma 17 dell'art. 61 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008 (c.d. dividendo dell'efficienza), sono attualmente allo studio ipotesi di accordo per la determinazione delle previste fasce di merito ovvero dei differenti livelli di performance in cui ripartire il personale sia dirigenziale che non dirigenziale.

4.3. Innovazione tecnologica

L'anno 2010 ha visto la messa in esercizio del Sistema di Controllo di gestione in una prima fase orientato all'operatività sull'anagrafica del personale che tenesse conto di tutte le allocazioni effettive delle risorse per centro di costo di appartenenza e di assegnazione. La fase progettuale è stata accompagnata da sessioni formative avvenute nel mese di marzo 2010 in tre sessioni formative per gli Istituti del Lazio, le Direzioni regionali e le Direzioni generali. Successivamente è stata erogata una giornata formativa, in *video - conference*, per gli Istituti individuati come utenti su tutto il territorio nazionale. Dopo questa prima fase, il progetto ha interessato la costruzione del modello e l'individuazione delle attività e dei prodotti. Pertanto è stata condotta un'indagine puntuale per definire le attività ed i prodotti caratteristici dell'Amministrazione; tale analisi è consistita in un lavoro sistematico di confronto con gli uffici interessati. Tutti i dati sono stati inseriti nel sistema e si è proceduto alla raccolta di indicatori riferiti ai medesimi oggetti in modo da poter sviluppare analisi mirate in particolare per la costruzione del *budget*. Questo sistema è stato in grado di fornire indicazioni in merito al ciclo di valutazione delle *performance*, di cui il controllo di gestione è parte integrante per fornitura della strumentazione necessaria al monitoraggio della *performance* (art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 150 del 2009).

La Direzione Generale per gli Archivi ha affrontato il problema della presenza di una moltitudine di sistemi archivistici informatici sia nazionali che locali, disallineati tra loro, attraverso la realizzazione di un Sistema informativo archivistico unificato, denominato appunto Sistema Archivistico Nazionale. Si tratta di uno strumento che dovrebbe consentire l'accesso

[10] In ordine al contratto collettivo integrativo del Ministero, sottoscritto nell'ottobre 2009, l'Amministrazione ha riferito che lo stesso non risulta adeguato alle disposizioni del d.lgs. n. 150 del 2009 e dovrebbe considerarsi inefficace a decorrere dal 1° gennaio 2011. Tale orientamento non è condiviso dalle Organizzazioni sindacali interne che lo ritengono, in mancanza di stipula del nuovo CCNL ancora valido ed efficace.

[11] Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* è stato adottato con atto formale del Ministro (d.m. del 9 dicembre 2010) ed è operativo a decorrere dal 1 gennaio 2011.

comune ai diversi sistemi di descrizione del patrimonio archivistico realizzati dal Ministero per i beni e le attività culturali - Direzione generale per gli Archivi (Guida generale degli Archivi di Stato, Sistema Informativo Archivi di Stato - SIAS, Sistema Informativo Unificato Soprintendenze Archivistiche - SIUSA), all'Archivio storico multimediale del Mediterraneo, realizzato dall'Archivio di Stato di Catania, e a quelli realizzati dagli Istituti archivistici periferici, da Regioni, istituzioni culturali e altri soggetti. Ciò al fine di garantire ai vari utenti (ricercatori, università, ecc.) percorsi di ricerca unitari, facilmente accessibili e di immediato interesse.

Attraverso la stipula di specifica convenzione tra il Ministero per i beni e le attività culturali – Direzione generale per gli archivi, la Commissione cultura di Confindustria e Museimpresa è stata realizzata una "Rete degli archivi d'impresa". La Rete si propone di tutelare e valorizzare gli archivi d'impresa presenti nelle diverse realtà territoriali, attivando forme di collaborazione tra settore pubblico (Stato, Regioni, Enti locali) e settore privato (Fondazioni e Istituzioni culturali). Sempre nel corso del 2010, la Direzione generale per il cinema ha realizzato la prima fase del progetto Cinema *on line* che si propone di mettere a disposizione degli utenti: imprese di produzione, distributori, esercenti, enti impegnati nella promozione delle attività cinematografiche, di accedere alle procedure di richiesta di contributi e servizi, utilizzando specifici applicativi su piattaforma *web*.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del Ministero

5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

Nell'esame complessivo della gestione finanziaria del 2010, occorre preliminarmente evidenziare la progressiva riduzione nel corso degli anni delle risorse destinate al Ministero ed in particolare alla tutela, come evidenziato nelle tavole sottostanti.

(valori assoluti)

Annualità	Totale generale della spesa dello stato	Stato di previsione della spesa	% sul bilancio dello stato	Consuntivo
2000	534.301.220.904	2.102.267.762	0,39	2.398.719.341
2001	609.217.564.699	2.240.982.404	0,37	2.707.783.742
2002	609.225.460.106	2.114.531.106	0,35	2.478.989.157
2003	669.985.602.301	2.116.173.301	0,32	2.583.527.910
2004	654.485.846.000	2.196.711.000	0,34	2.405.206.549
2005	645.360.867.507	2.200.625.507	0,34	2.408.291.149
2006	651.341.048.752	1.859.838.752	0,29	2.226.883.335
2007	683.826.580.163	1.987.001.163	0,29	2.230.275.797
2008	730.838.103.020	2.037.446.020	0,28	2.116.328.608
2009	752.593.326.137	1.718.595.000	0,23	1.937.309.228
2010	801.798.067.118	1.710.407.803	0,21	1.795.542.455
2011	742.579.022.571	1.425.036.650	0,19	

Fonte: MiBAC

RIDUZIONE DELLE RISORSE DESTINATE AL MINISTERO

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	% su anno prec.	% su anno 2007
2007	1.987.001.163,00	2.230.275.797,00	-	-
2008	2.037.446.020,00	2.116.328.608,00	-5,11	-5,11
2009	1.718.595.044,00	1.937.309.228,00	-8,46	-13,14
2010	1.710.407.803,00	1.795.542.455,98	-7,32	-19,49
2011	1.425.036.650,00	(*)1.467.877.004,00	-18,25	-34,18

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.
(*) Valore in corso di esercizio 2011 aggiornato al 30 maggio 2011

Dall'esame dei dati relativi agli stanziamenti di competenza si evidenzia che nel corso degli ultimi cinque anni (2007-2011) la disponibilità finanziaria del Ministero ha registrato una contrazione del 34,18 per cento (dato calcolato sullo stanziamento definitivo) con una riduzione del 19,5 per cento per l'anno 2010 (-434 milioni di euro in 4 anni).

Per quanto riguarda, in particolare, il 2010, si riporta di seguito l'elenco dei

provvedimenti normativi che hanno apportato "tagli" al bilancio del Ministero con le relative riduzioni.

PROVVEDIMENTI NORMATIVI E RELATIVI TAGLI ESERCIZIO FINANZIARIO 2010

(valori assoluti)

Riassegnazioni all'entrata (art. 2, commi 615-617 L.F. 2008)	53.273.225,00
Decreto ICI (D.L. 93/2008)	91.609.000,00
DL 61/2008 (Protezione civile)	13.287.000,00
DL 112/2008 convertito nella L. 133/2008	251.310.233,73
DL 154/2008 (sanità) convertito nella L. 189/2008	677.480,00
DL 180/2008 (università e ricerca) convertito nella L. 1/2009	2.185.047,00
L 15/2009 "Brunetta II" – (Tab. C finanz.)	150.084,00
DL 194/2009 (proroga termini) convertito nella L. 25/2010	300.170,00
DL N.1 del 1/1/2010 convertito in L.30/2010 (missioni di pace)	5.324.034,00
Decreto legge 78 del 2010 (manovra-istituti culturali) convertito nella L. 122/2010	13.234.726,00
Decreto legge 125 del 2010 (trasporti e materia finanziaria)	4.365.000,00
	435.715.999,73

DATI DI CONSUNTIVO DELL'ESERCIZIO DI GESTIONE 2010

Valori di Bilancio	Valori assoluti	Indicatori finanziari	%
Residui definitivi iniziali	396.401.477,62	Impegni Totali/Massa Impegnabile	92,15
Stanziamento iniziale di competenza	1.710.407.803,00	Impegni Comp/Stanz Def Com	92,07
Stanziamento definitivo di competenza	1.795.542.455,98	Autorizz di Cassa/Massa Spendibile	90,02
Massa Impegnabile	1.841.042.956,10	Pagamenti Totali/Massa Spendibile	77,71
Impegni Totali	1.696.445.713,28	Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo	83,53
Stanziamento definitivo di cassa	1.973.216.140,98	Residui finali/Residui iniziali	0,68
Massa Spendibile	2.191.943.933,60	Residui Stanz Tot/ Residui Tot	12,39
Pagato totale	1.703.304.638,63	Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	19,55
Residui Finali Totali	399.090.748,67	Velocità Gestione della Spesa	90,73
Economie/Maggiori spese comp	42.905.364,48	Velocità Smaltimento Residui	51,32
Economie/Maggiori spese res	46.643.181,82		

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Gli elementi acquisiti evidenziano una sostanziale incapacità a spendere da attribuire in parte a carenze organiche e funzionali delle strutture, in parte ad un'inattività sostanziale, che ha prodotto un particolare effetto negativo sulla gestione dei Fondi europei. La carenza nell'utilizzazione delle risorse nazionali a disposizione è stata di recente evidenziata nella circolare ministeriale n. 36 del 4 febbraio 2011 nella quale sono stati sollecitati i dirigenti ad impiegare almeno il 5 per cento in più rispetto al 2010 (anno nel quale risulta essere stato speso solo il 45 per cento dell'intero stanziamento).

Come già detto, l'esercizio 2010 si caratterizza per una sensibile contrazione degli stanziamenti totali rispetto a quelli effettuati in sede di bilancio 2009. La previsione iniziale di competenza Ministero, pari a euro 1.710.407.803,00, è risultata in chiusura d'esercizio pari ad euro 1.795.542.455,98 con un incremento di euro 85.134.652,98. Tale incremento è da imputare per euro 20.096.385,98 al Titolo I e per euro 65.038.267,00 al Titolo II. Gli incrementi degli stanziamenti iniziali si sono verificati sia in relazione alle variazioni previste dalla legge di Bilancio, sia in conseguenza dell'entrata in vigore, in corso d'anno, della normativa di settore con particolare riferimento alle seguenti attività: prelevamenti dai fondi delle spese obbligatorie e d'ordine e dal fondo delle spese impreviste (artt. 26, 28, legge n. 196 del 2009); riassegnazione dei residui passivi perenti (art. 27, legge n. 196 del 2009); riassegnazione di entrate (art. 2, comma 617, legge n. 244 del 2007); assegnazione dei fondi dell'8 per mille (art. 47 legge n. 222 del 1985). Altre motivazioni sono legate alle variazioni di bilancio, le quali si sono concretizzate con richieste di integrazione della sola cassa mediante prelevamento dal fondo di riserva di cui all'art. 29 della legge n. 196 del 2009 ed al provvedimento normativo di assestamento di bilancio.

Per quanto riguarda l'analisi dei residui passivi l'importo complessivo al 31 dicembre 2010 ammonta a 400.310.788,62 euro come evidenziato dalla tavola seguente.

(valori assoluti)

C.d.R.	Residui al 31/12/2009	Residui al 31/12/2010	Scostamento 2009-2010	% di scostamento
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	2.278.702,89	2.367.243,03	88.540,14	3,89
Segretariato generale	2.444.343,32	2.610.226,78	165.883,46	6,79
Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	178.046.217,08*	176.972.938,31	-1.073.278,77	-0,60
Direzione generale per i gli archivi	16.581.934,14	12.802.238,78	-3.779.695,36	-22,79
Direzione generale per i beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore	19.284.649,31	13.856.216,73	-5.428.432,58	-28,15
Direzione generale per i beni archeologici	33.153.626,40	25.941.102,61	-7.212.523,79	-21,75
Direzione generale per lo spettacolo dal vivo	65.987.087,76	64.481.694,28	-1.505.393,48	-2,28
Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale	-	9.482.476,05	9.482.476,05	
Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee	72.442.841,79**	70.504.881,40	-1.937.960,39	-2,68
Direzione generale per il cinema	9.801.355,33	21.291.770,65	11.490.415,32	117,23
Totale generale	**400.020.758,02**	**400.310.788,62**	**290.030,60**	**0,07**

*Nel 2009 distinta in Direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione la qualificazione professionale e le relazioni sindacali e Direzione generale per il Bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure.

** Nel 2009 distinta in Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici e Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee.

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

E' importante evidenziare che la maggior parte dei residui passivi accertati deriva da capitoli relativi alla gestione del personale, da capitoli per le spese in conto sospeso e da capitoli di investimento relativi ai lavori con i quali il Ministero esercita l'attività di tutela. Tali residui conseguono da impegni assunti nel corso dell'anno, talvolta anche a chiusura dell'esercizio finanziario, per i quali non si è potuto provvedere ad effettuare accreditamenti ai funzionari delegati in contabilità speciale.

L'esame delle contabilità speciali del Ministero al 31 dicembre 2010 mostra un importo complessivo, relativo al resto effettivo di cassa, pari ad euro 559.207.658,65 che, rispetto ai 661.325.769,83 euro del 2009, evidenzia un decremento pari a euro 102.118.111,18 corrispondente al 15,44 per cento, che testimonia l'impegno dell'Amministrazione nella diminuzione delle medesime, come evidenziato nella tavola sottostante.

MIBAC: GIACENZE CONTABILITÀ SPECIALI

Anni	Saldo iniziale (*)	Totale entrate	Totale uscite	Saldo finale
2002	1.010.088,64	380.575,77	599.446,57	791.217,84
2003	791.056,92	596.371,59	632.325,63	755.102,87
2004	755.104,52	624.389,62	590.757,49	788.736,65
2005	788.750,16	592.108,77	529.856,82	851.002,11
2006	851.013,11	334.664,62	614.853,18	570.824,55
2007	570.834,21	475.368,18	552.358,58	493.843,81
2008	493.834,63	501.198,29	550.814,15	444.218,77
2009	444.218,77	729.930,82	512.823,79	661.325,80
2010	661.325,80	329.972,10	432.090,19	559.207,65

(*) Il saldo iniziale non coincide con il saldo di cassa dell'anno precedente perché al netto dei mandati inestinti emessi alla fine dell'anno.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dell'Amministrazione.

Tale decremento rientra tra gli obiettivi assegnati per il 2010 ai Direttori regionali per i beni culturali e paesaggistici, che svolgono la funzione di principale stazione appaltante sul territorio di competenza ai sensi del d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91, ai quali è stato attribuito l'obiettivo della riduzione delle giacenze di cassa del 3 per cento. Va, altresì, considerato che le risorse finanziarie accreditate ai funzionari delegati titolari di contabilità speciali,

prevalentemente finalizzate alla realizzazione di lavori pubblici, necessitano dei tempi di realizzazione della progettazione, degli affidamenti con procedure ad evidenza pubblica, di esecuzione e collaudo degli interventi. La difficoltà di procedere ai pagamenti entro l'anno finanziario di provenienza delle risorse stanziate determina, quindi, una costante giacenza di disponibilità in termini di cassa, da considerarsi fisiologica. In particolare, l'intervento su un bene culturale, per le caratteristiche dello stesso, può determinare situazioni diverse e non prevedibili per le quali risulta necessario procedere a formulazioni di varianti d'opera con conseguente prolungamento dei tempi di esecuzione.

La competente Direzione generale è stata costantemente impegnata anche nel 2010 nella riduzione dei tempi connessi all'attività istruttoria della programmazione dei lavori pubblici. Al fine di realizzare una più veloce disponibilità delle risorse in contabilità speciale, la programmazione per l'anno 2010 è stata approvata in tempi più ridotti (19 gennaio 2010) e nel corso dell'anno 2010 è stata già avviata la procedura per l'istruttoria della programmazione relativa all'anno 2011. Per quanto riguarda la programmazione dei "fondi lotto", l'avvio della procedura, effettuato nel corso dell'anno 2010, ha consentito l'adozione del piano di spesa entro il 30 dicembre.

In attuazione dell'art. 60, comma 3, del DL n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, si è fatto ricorso alla rimodulazione tra le dotazioni finanziarie di diversi programmi, soprattutto per incrementare i capitoli di bilancio relativi alla programmazione finanziata con i fondi derivanti dal gioco del lotto e per incrementare le disponibilità per fronteggiare le spese di funzionamento, intervenendo sulla unità previsionale di base "Interventi".

Le limitazioni poste ad eventuali incrementi degli stanziamenti e i vari provvedimenti orientati a limitare la spesa anche per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica disposti con la legge finanziaria 2010, hanno contribuito al raggiungimento dei suddetti obiettivi, pur determinando alcune criticità rilevabili soprattutto con riferimento alla gestione delle spese di funzionamento degli uffici dell'articolazione periferica del Ministero (Soprintendenze, Biblioteche, Archivi, Musei ed Istituti centrali).

Sempre nel corso del 2010, le strutture centrali del MiBAC hanno fatto ricorso al pagamento in conto sospeso con particolare riferimento a capitoli inerenti a "Spese per interessi legali, ecc." per un importo complessivo pari ad 3.808.415,83 euro. Non risultano provvedimenti di riconoscimento di debito proposti dall'Amministrazione nel corso del 2010, ad eccezione di quelli riguardanti le occupazioni extra-contrattuali derivanti dal mancato rinnovo di contratti di locazione, cui si fa ricorso in considerazione della peculiare articolazione periferica del MiBAC. Per quanto concerne le posizioni debitorie permane una situazione di esposizione dell'Amministrazione in ordine agli ordinativi emessi su ordini di accreditamento, pagati dalle Tesorerie provinciali e ancora scritturati in conto sospeso, relativi a esercizi pregressi. In materia di sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso con la Banca d'Italia, in attuazione dell'art. 2, comma 250, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 con apposito decreto del MEF è stato istituito, tra gli oneri comuni di parte corrente, il capitolo 2453 "Somma per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso" con la dotazione di competenza per l'anno 2010 di 23.427.229,00 euro.

Riguardo alle variazioni di bilancio intervenute nel corso dell'esercizio si riporta, di seguito, un quadro riassuntivo distinto tra quelle adottate in via amministrativa e quelle derivanti dal provvedimento di assestamento e per macroaggregati.

(valori assoluti)

2010	VARIAZIONI DI COMPETENZA			VARIAZIONI DI CASSA		
missione	atti amministr.vi	assestamento	totale	atti amministr.vi	assestamento	totale
17	2.120.403,41	0,00	2.120.403,41	5.325.908,41	1.233.186,00	6.559.094,41
21	122.718.845,57	1.884.550,00	124.603.395,57	157.304.344,57	34.546.069,00	191.850.413,57
32	56.041.160,00	0,00	56.041.160,00	60.942.786,00	2.954.157,00	63.896.943,00
33	-97.646.230,00	15.924,00	-97.630.306,00	-128.578.220,00	30.015.924,00	-98.562.296,00
34	0,00	0,00	0,00	0,00	15.493,00	15.493,00
TOTALE	83.234.178,98	1.900.474,00	85.134.652,98	94.994.818,98	68.764.829,00	163.759.647,98

Fonte: Ufficio centrale di bilancio MiBAC

VARIAZIONI ALLE PREVISIONI INIZIALI

(valori assoluti)

	competenza	cassa
Parte corrente		
Funzionamento	102.167.337,67	167.151.990,52
Interventi	-9.088.378,69	-356.462,54
Oneri comuni	-72.982.573,00	-74.011.928,00
Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	0,00
Totali parte corrente	**20.096.385,98**	**92.783.599,98**
Conto capitale		
Investimenti	64.599.104,00	70.212.568,00
Oneri comuni	439.163,00	763.480,00
Totali conto capitale	**65.038.267,00**	**70.976.048,00**
Rimborso passività finanziarie		
Rimborso del debito pubblico	0,00	0,00
Totali rimborso passività finanziarie	**0,00**	**0,00**
Totali complessivi	**85.134.652,98**	**163.759.647,98**

Fonte: Ufficio centrale di bilancio MiBAC

In merito alla valutazione del ricorso alla flessibilità, le disponibilità di cassa assegnate con la legge di assestamento di bilancio hanno consentito una generale accelerazione dei pagamenti, riducendo in modo sostanziale l'entità dei residui passivi, anche alla luce di una più efficace attività di programmazione dei tempi per l'espletamento dei lavori previsti dall'Amministrazione. L'ammontare complessivo dei residui passivi interessati da perenzione amministrativa nell'anno finanziario 2010 è stato pari ad euro 38.342.502,91 che va ad incrementare la massa dei residui passivi perenti accumulati dal MiBAC ed iscritti nel conto patrimoniale per euro 1.294.154.457,53.

Nello stesso esercizio, sulla base delle richieste pervenute dall'Amministrazione, sono state riassegnate somme, per competenza e cassa, pari ad euro 10.252.805,66 per la parte capitale ed euro 10.989.865,12 per la parte corrente. Alcune forme di riassegnazione sono intervenute a fine anno finanziario, ponendo di fatto l'Amministrazione nell'impossibilità di assumere impegni di parte corrente entro la data prevista per le operazioni di chiusura, con conseguente perdita delle somme rese disponibili, se non mediante ricorso alla conservazione fondi (di lettera f) per quelle spese definite e certe a valere su capitoli in conto capitale. Sempre a tal riguardo si segnala, come già espresso dalla Corte negli anni precedenti, che la reiscrizione, a ridosso della fase di chiusura della contabilità, di alcuni impegni già interessati alla riassegnazione di fondi, ha creato a fine esercizio difficoltà all'Amministrazione di provvedere, nei termini previsti, ai pagamenti dovuti.

In tema di eccedenze di spesa si rileva che queste si sono verificate esclusivamente con riferimento a capitoli relativi a fitto di locali ed alle voci stipendiali (e relativi oneri

corrispondenti), avvenendo i rispettivi pagamenti mediante l'attivazione di ruoli di spesa fissa, i quali consentono di definire la portata delle eccedenze stesse esclusivamente nelle fasi successive alla liquidazione, e comunque quando i ruoli già attivati possono essere interrogati per la successiva parificazione. Tale fenomeno, come altri già esaminati nei precedenti paragrafi, sembra potersi riferire ancora alle modifiche strutturali intervenute presso il Ministero negli ultimi anni, le quali hanno comportato una non sempre corretta assegnazione di risorse umane e strumentali presso le diverse unità organizzative, centrali e periferiche. Tali eccedenze, tuttavia, si compensano con le economie realizzate in analoghi capitoli di spesa di altri centri di responsabilità. Le eccedenze di spesa sui capitoli vengono infatti "ammortizzate", mediante apposita procedura automatica, con eventuali economie individuate dal sistema nell'ambito della medesima unità previsionale di base del capitolo interessato, mentre quelle eccedenze non riassorbibili a livello di UPB vengono sanate con la legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato.

L'esercizio di competenza 2010 ha originato economie pari a 42.905.364,48 di euro, di cui 33.277.880,57 euro di parte corrente, 7.122.695,09 di conto capitale ed 2.504.788,82 di rimborso passività finanziarie. Dalla gestione dei residui si individua un'economia pari ad euro 46.643.181,82 di cui euro 35.413.077,46 di parte corrente e euro 11.230.104,36 di conto capitale. Per la parte corrente, la formazione di economie si riscontra in maggiore misura per i capitoli stipendiali e relativi oneri; per le economie di parte capitale, invece, la formazione è prioritariamente derivante dalle somme cadute in perenzione. Di fatto si sottolinea che del totale complessivo delle economie sui residui, ben 38.342.502,91 di euro sono da iscrivere nell'elenco dei residui passivi perenti.

Passando, poi, all'esame dei dati di bilancio dei singoli centri di responsabilità del Ministero si espongono, di seguito, le tabelle contenenti i principali dati finanziari. In particolare si osserva che, mentre per alcune direzioni generali i residui passivi diminuiscono in maniera consistente (-41,17 per cento per la Direzione generale per gli archivi, -40,63 per cento per la Direzione generale per le biblioteche, -33,18 per cento per la Direzione generale per le antichità), per altre aumentano sensibilmente (113,01 per cento per la Direzione generale per il cinema, 24,53 per cento per la Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale).

Valori di Bilancio	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	Segretariato generale	Direzione generale per gli archivi	Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore	Direzione generale per le antichità	Direzione generale per lo spettacolo dal vivo
Residui definitivi iniziali	2.432.212,37	3.549.379,61	16.021.796,94	22.306.040,85	37.207.252,76	66.168.174,85
Stanziamento iniziale di competenza	18.120.916,00	26.636.724,00	134.624.701,00	151.953.900,00	237.628.038,00	362.108.306,00
Stanziamento definitivo di competenza	19.232.113,28	29.299.766,28	144.252.906,78	163.883.358,48	269.698.795,08	357.991.250,62
Massa Impegnabile	19.232.113,28	29.299.766,28	144.318.919,78	165.013.328,48	269.747.994,68	359.468.468,82
Impegni Totali	16.460.519,04	23.508.219,17	140.287.488,45	162.157.038,25	255.463.145,42	347.787.538,59
Stanziamento definitivo di cassa	21.522.699,28	32.370.913,28	157.090.340,78	175.540.967,48	299.807.648,08	364.451.107,62
Massa Spendibile	21.664.325,65	32.849.145,89	160.274.703,72	186.189.399,33	306.906.047,84	424.159.425,47
Pagato totale	16.286.735,93	22.253.842,57	152.451.688,15	162.824.568,80	263.212.726,90	348.364.063,31
Residui Finali Totali	2.367.248,85	2.637.681,85	9.425.359,22	13.242.545,28	24.861.408,49	64.511.238,28
Economie/Maggiori spese comp	2.757.600,38	6.532.224,35	-6.378.891,61	3.890.718,75	10.928.154,88	5.796.411,65
Economie/Maggiori spese res	252.740,49	1.425.397,12	4.776.547,96	6.231.566,50	7.903.757,57	5.487.712,23

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Valori di Bilancio	Direzione generale per il cinema	Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale	Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee	Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale
Residui definitivi iniziali	9.995.823,17	9.069.833,70	85.943.184,09	143.707.779,28
Stanziamento iniziale di competenza	89.629.435,00	10.944.231,00	291.930.640,00	386.830.912,00
Stanziamento definitivo di competenza	86.456.663,68	11.113.387,30	352.128.188,40	361.486.026,08
Massa Impegnabile	86.499.752,08	11.113.387,30	360.992.501,24	395.356.724,16
Impegni Totali	79.397.885,64	10.406.205,00	349.769.478,88	311.208.194,84
Stanziamento definitivo di cassa	89.569.690,68	14.925.264,30	417.130.047,78	400.807.461,70
Massa Spendibile	96.452.486,85	20.183.221,00	438.071.372,49	505.193.805,36
Pagato totale	74.305.043,77	5.940.659,40	372.159.705,72	285.505.604,08
Residui Finali Totali	21.291.770,65	10.137.976,05	71.658.094,78	178.957.425,22
Economie/Maggiori spese comp	462.824,36	798.508,97	-20.153.448,74	38.271.261,49
Economie/Maggiori spese res	392.848,07	3.306.076,58	14.407.020,73	2.459.514,57

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G. S.

5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

Nonostante il permanere di tutte le criticità già evidenziate nella relazione al Parlamento 2009, circa i tempi di realizzazione dei lavori pubblici e di effettuazione dei relativi pagamenti, si sottolinea che, per quanto attiene ai funzionari delegati titolari di contabilità speciali, rispetto al totale delle uscite realizzate nel corso dell'anno 2009, pari ad euro 432.090.188,58, la quota relativa all'attività di tutela ammonta ad euro 380.058.113,58, a fronte di entrate per euro 102.171.377,00 - ovvero di risorse finalizzate mediante la programmazione ordinaria dei lavori pubblici e quella relativa ai fondi lotto - il confronto dei suddetti importi evidenzia che la capacità di spesa del Ministero, per l'attività di tutela, è stata nel corso dell'anno 2010 di gran lunga superiore alle entrate effettive. La programmazione ordinaria dei lavori pubblici ha visto le risorse quasi dimezzarsi nell'ultimo quadriennio; ciò ha creato difficoltà nell'attività di programmazione di interventi a lungo termine, destinando parte delle risorse alla copertura delle

emergenze. Per la programmazione lotto la riduzione della disponibilità programmabile ha comportato, innanzi tutto, la necessità di programmare su base annuale anziché triennale le risorse. La programmazione lotto sconta, inoltre, l'applicazione dell'art. 2, commi 615, 616 e 617 della legge finanziaria 2008, per cui non vengono riassegnate le somme versate all'entrata del bilancio dello Stato. Con riguardo alle osservazioni formulate relativamente all'opportunità di prevedere le contabilità speciali solo per le direzioni regionali, la diminuzione delle giacenze rilevata nel 2010 va ascritta anche alle innovazioni introdotte dal d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91, con particolare riferimento all'art. 18, comma 1, lettera f), che ha dato la possibilità alle Soprintendenze di eseguire anche gli interventi conservativi sui beni loro affidati, oltre alle manutenzioni.

Esercizio	Programma LOTTO	% RIDUZIONE	Programma Ordinario	% RIDUZIONE
2004	134.713.000,00		201.095.000,00	
2005	154.079.000,00	14,38	181.375.000,00	-9,81
2006	123.179.000,00	-20,05	139.799.000,00	-22,92
2007	106.029.000,00	-13,92	148.153.000,00	5,98
2008	89.228.000,00	-15,85	99.544.000,00	-32,81
2009	78.651.000,00	-11,85	76.396.000,00	-23,25
2010	60.681.000,00	-22,85	87.640.000,00	14,72
2011	48.391.000,00	-20,25	53.780.000,00	-38,64

Fonte: MiBAC

A partire dalla legge finanziaria 2006, sono stati posti dei limiti alle riassegnazioni di entrate: per il 2010, tale limite è stato fissato ad euro 32.406.015,00, (ridotto di euro 315.983,00 per effetto del DL n. 1 del 2010) ai sensi dell'art. 2, comma 617, della legge n. 244 del 2007.

Nella tavola seguente si riportano i capitoli di entrata per i quali sono state effettuate riassegnazioni per un totale di euro 723.707,00 nei capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero. La tavola riporta i dati relativi ai decreti di variazione del Ministro dell'economia e delle finanze (DMT) con i quali vengono riassegnate le entrate verificatesi per i primi 10 mesi del 2010 relativamente alle missioni 32 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, programma 3, e 21 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici, programma 2[12].

ENTRATE PRIMI DIECI MESI DEL 2010								SPESA							
Num Prov	Ege	UPB	Tit	Nat	Cap	Art	Importo	Cat	Mis	Prg	Mac	UPB	Cap MiBAC	Art	Importo
013180	2010	2.1.6.1	II	001	3499	1	85.902	02	032	003	001	3.2.1	2020	12	85.902
103376	2010	2.1.2.2	II	001	2584	9	587.805	02	021	002	001	1.2.1	6631	01	637.805
						Totale	673.707								723.707

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Il capitolo di entrata 3499 "Somme prelevate dai conti correnti di tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze" è stato interamente riassegnato per un importo di 85.902,00 euro al capitolo di spesa 2020 "Spese per l'acquisto di beni e servizi". Mentre il capitolo di entrata 2584 "Entrate di pertinenza del Ministero per i beni culturali e le attività culturali" ha avuto una variazione di 587.805,00 euro che è stata riassegnata al capitolo di spesa 6631 "Spese connesse allo svolgimento di tutte le funzioni e le attività già svolte dal soppresso Ente Teatrale Italiano, incluse quelle relative alle risorse umane e strumentali" per un importo complessivo di 637.805,00 euro.

[12] Non sono stati contabilizzati i primi mesi del 2009 in quanto non risultano per il MIBAC variazioni di bilancio in entrata per riassegnazioni.

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

Nel corso del 2010 sono stati nuovamente modificati alcuni dei programmi della missione 21. In particolare: due programmi sono stati soppressi e precisamente il programma 7 "Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici" e il programma 8 "Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte architettura contemporanee". Al loro posto sono stati creati due nuovi programmi, il 12 e il 13, che rispettivamente sono denominati "Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio" e "Valorizzazione del patrimonio culturale". Inoltre, altri quattro programmi (6, 9, 10 e 11) hanno cambiato la denominazione o il tipo di attività svolta riconducibile allo stesso programma. I motivi sono da addebitarsi, per la maggior parte, ai riflessi della nuova riorganizzazione, intervenuta, come già detto, nel corso del 2009. Nella tavola seguente si offre un quadro sintetico di un confronto tra i programmi 2009-2010. Va, altresì, precisato che già lo scorso anno ben 6 programmi erano stati modificati. La continua modifica annuale dei programmi non offre la possibilità di proporre una serie storica che consenta di poter analizzare con sufficiente precisione le varie fasi di cui si compone la spesa di quei programmi oggetto di continui cambiamenti. Le ricorrenti modifiche dei programmi, basate essenzialmente su esigenze riorganizzative di strutture centrali così imponenti, possono però vanificare lo scopo di garantire un legame più diretto tra "risorse stanziate ed azioni perseguite" dal Governo.

In attuazione dell'articolo 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009, che prevede che la realizzazione di ciascun programma di spesa sia affidata ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa ovvero ad un unico coordinatore responsabile, giusta la delega al Governo di cui all'art. 40 della stessa legge, il Ministero ha proceduto alla revisione dei programmi di spesa del bilancio, ai sensi di quanto previsto nella circolare MEF–RGS n. 14 del 22 marzo 2010, la cui attuazione è divenuta definitivamente operativa con il bilancio di previsione 2011. Anche per il 2011 sono, pertanto, presenti nella missione 21 ulteriori modifiche: sono stati aggiunti ancora 2 programmi - il 14 "Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale" ed il 15 "Tutela del patrimonio culturale" - e dei nove programmi presenti, soltanto tre (i programmi 5, 11 e 13) sono intestati a un unico Centro di Responsabilità. La ricorrente modifica di alcuni dei programmi della missione 21 non consente di poter raffrontare i dati in maniera coerente ed effettuare analisi funzionali sull'andamento, nel tempo, della spesa del Ministero a livello di programma, ma soltanto per missione. È, tra l'altro, interessante notare come nella missione 17 "Ricerca e innovazione" ci sia la competenza di ben 5 Direzioni generali e del Segretariato Generale, situazione che non si riscontra nelle altre amministrazioni.

MISSIONE	2010 PROGRAMMA	2009 PROGRAMMA
017 Ricerca e innovazione	004 Ricerca in materia di beni e attività culturali	
021 Tutela e valorizzazione dei beni e attività' culturali e paesaggistici	001 Sostegno e vigilanza ad attività culturali	
	002 Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	
	005 Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	
	006 ** Tutela dei beni archeologici	006 ** Tutela e valorizzazione dei beni archeologici
		007 * Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici
		008 * Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte architettura contemporanee
	009 ** Tutela dei beni archivistici	009 ** Tutela e valorizzazione dei beni archivistici
	010 ** Tutela dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria	010 ** Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria
	011 Coordinamento e indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale	011 ** Coordinamento e indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale
	012 * Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio	
	013 * Valorizzazione del patrimonio culturale	
032 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002 Indirizzo politico	
	003 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	
033 Fondi da ripartire	001 Fondi da assegnare	
034 Debito pubblico	001 Oneri per il servizio del debito statale	
	002 Rimborsi del debito statale	

(*) Programmi di nuova formazione -
(**) Programmi oggetto di modifica nella denominazione e/o nell'attività prevista (2009 o 2010)
Fonte: Elaborazione CdC su documenti Ministero economia e finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato generale di Bilancio "Missioni e programmi delle amministrazioni centrali dello Stato" 2009-2010.

Esaminando la ripartizione delle risorse per missione si rileva che tutte le missioni rispetto all'anno precedente sono state interessate da una diminuzione degli stanziamenti, ad eccezione della missione 17 "Ricerca" che registra un incremento di 27,88 milioni di euro e della missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" che registra un incremento di 25,32 milioni di euro; rilevanti riduzioni hanno riguardato la missione 21 "Tutela valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" (-175,04 milioni di euro). Tali variazioni hanno portato ad una diversa composizione percentuale della distribuzione degli stanziamenti per missioni: la missione 17 passa dal 6,09 per cento all'8,12 per cento, mentre la missione 21 registra una lieve diminuzione da 85,59 per cento a 82,60 per cento.

(migliaia di euro)

MISSIONE	STANZIAMENTO DEF. DI COMP. 2010 (A)	INC.%	STANZIAMENTO DEF. DI COMP. 2009 (B)	INC.%	SCARTO IN VALORE
17 Ricerca e innovazione	145.838	8,12	117.956	6,09	27.882
21 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.483.042	82,60	1.658.082	85,59	-175.040
32 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	87.856	4,89	62.540	3,23	25.316
33 Fondi da ripartire	63.513	3,54	83.437	4,31	-19.924
34 Debito pubblico	15.293	0,85	15.293	0,79	-0.06
Totale	1.795.542	100,00	1.937.309	100,00	-141.767

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Analizzando, poi, i principali dati finanziari (tavola 3 allegata), si rileva rispetto all'anno precedente una riduzione della massa impegnabile (-6,52 per cento), della massa spendibile (-22,57 per cento), degli impegni totali (-9,81 per cento) e del pagato totale (-28,52 per cento); rilevanti incrementi si registrano nelle economie-maggiori spese in conto competenza (41,57 per cento) e nelle economie-maggiori spese in conto residui (69,43 per cento).

ESERCIZIO FINANZIARIO 2010 - LE MISSIONI DEL MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

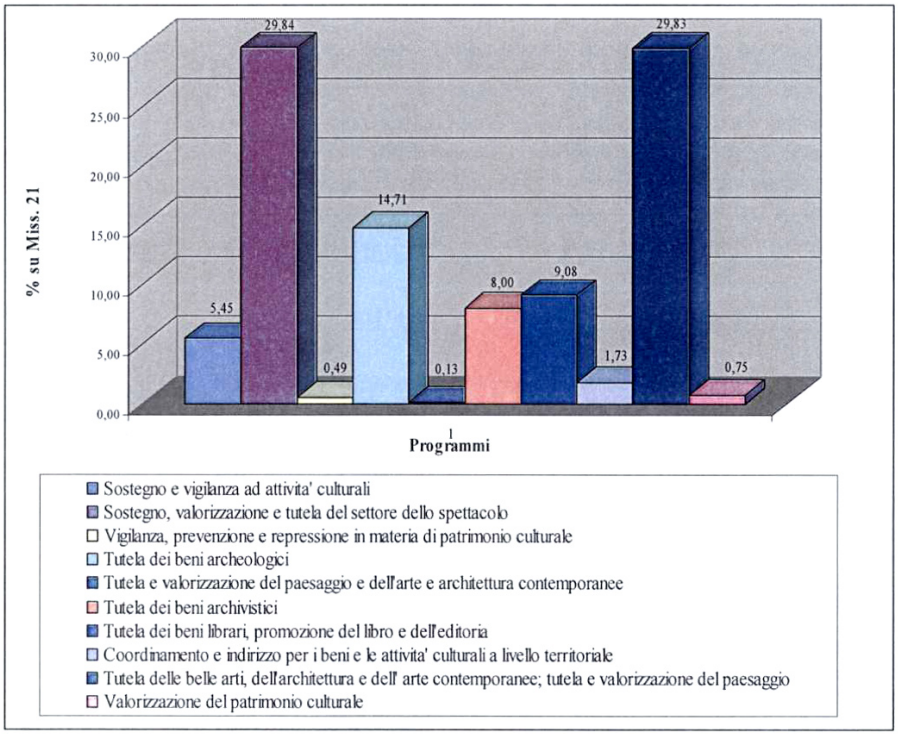
(migliaia di euro)

Dati di bilancio	017. Ricerca e innovazione	021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	033. Fondi da ripartire	034. Debito pubblico	Totale
Residui definitivi iniziali	8.307,80	334.040,05	28.252,04	9.179,76	16.621,82	396.401,48
Stanziamento iniziale di competenza	143.718,28	1.358.438,42	31.815,09	161.143,16	15.292,86	1.710.407,80
Stanziamento definitivo di competenza	145.838,68	1.483.041,82	87.856,25	63.512,85	15.292,86	1.795.542,46
Massa Impegnabile	145.883,72	1.498.529,18	87.856,25	93.480,95	15.292,86	1.841.042,96
Impegni Totali	126.385,03	1.433.021,99	77.443,79	49.776,87	9.818,04	1.696.445,73
Stanziamento definitivo di cassa	153.614,24	1.627.841,74	113.870,96	62.580,86	15.308,35	1.973.216,14
Massa Spendibile	154.146,48	1.817.081,87	116.108,29	72.692,61	31.914,68	2.191.943,93
Pagato totale	129.357,95	1.463.606,93	45.337,30	49.709,60	15.292,85	1.703.304,64
Residui Finali Totali	2.913,46	306.021,88	56.821,82	22.558,61	10.774,97	399.090,75
Economie/Maggiori spese comp	17.025,69	7.579,83	12.610,64	214,38	5.474,81	42.905,36
Economie/Maggiori spese res	4.849,37	39.873,22	1.338,53	210,02	372,04	46.643,18

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

La missione 21, "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" costituisce l'82,60 per cento dell'intero stanziamento del Ministero per i beni e le attività culturali (l'85,59 per cento nell'anno precedente). In ciò risiede la ragione della sostanziale corrispondenza tra gli obiettivi strategici riferibili alla missione con quelli relativi all'intero Ministero. Per l'anno 2010 gli stanziamenti definitivi della missione 21 sono stati pari a 1.483,04 milioni di euro. Come già rilevato nell'analisi generale, da un confronto dei dati di stanziamento (tavola 2 allegata) della missione dell'anno 2010 rispetto all'anno precedente (1.658,08 milioni di euro) si rileva una contrazione del 10,56 per cento delle risorse assegnate (-175,04 milioni di euro).

I programmi che assorbono la maggiore quota di risorse sono i programmi 2 "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo", 6 "Tutela dei beni archeologici", e il nuovo programma 12 "Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio", come evidenziato nel grafico seguente.



6.1. Sostegno e vigilanza ad attività culturali (21.01)

Le direzioni generali coinvolte nel perseguimento degli obiettivi del programma sono due: la Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore con uno stanziamento di risorse pari al 44,50 per cento del programma e la Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale con uno stanziamento di risorse pari al 55,49 per cento del programma.

L'attività di sostegno e vigilanza di istituzioni culturali, istituzione, sostegno e vigilanza per comitati ed edizioni nazionali incide per il 5,45 per cento (contro il 4,22 per cento dell'anno precedente) sull'intera missione con stanziamenti pari a circa 81 milioni di euro. Da un confronto con l'anno precedente emerge un incremento degli stanziamenti del 15,42 per cento (10,80 milioni di euro).

SOSTEGNO E VIGILANZA AD ATTIVITÀ CULTURALI

(migliaia di euro)

Valori di bilancio		Indicatori finanziari (%)	
Residui definitivi iniziali	24.648.706,94	Impegni Totali/Massa Impegnabile	82,15
Stanziamento iniziale di competenza	76.288.102,00	Impegni Comp/Stanz Def Comp	79,94
Stanziamento definitivo di competenza	80.853.237,50	Autorizz di Cassa/Massa Spendibile	76,07
Massa Impegnabile	80.873.138,50	Pagamenti Totali/Massa Spendibile	59,96
Impegni Totali	66.437.795,22	Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp	62,46
Stanziamento definitivo di cassa	80.251.753,50	Residui finali/Residui iniziali	17,59
Massa Spendibile	105.501.944,44	Residui Stanz Tot/ Residui Tot	21,74
Pagato totale	63.264.083,67	Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	30,58
Residui Finali Totali	28.984.476,58	Velocità Gestione della Spesa	78,14
Economie/Maggiori spese comp	9.752.230,23	Velocità Smaltimento Residui	51,78
Economie/Maggiori spese res	3.501.153,96		

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Osservando, poi, le percentuali espresse dagli indicatori finanziari, si evidenzia un accumulo dei residui passivi pari al 17,59 per cento, una capacità di impegno sulla competenza d'esercizio pari al 79,94 per cento ed una capacità di smaltimento degli impegni (competenza e residui) di circa il 20 per cento più bassa, pari al 59,96 per cento. Alta, appare, l'incidenza complessiva dei residui di stanziamento che è del 30,58 per cento.

6.2. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.02)

L'attività di incentivazione, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo le cui risorse stanziate incidono per il 29,84 per cento (442 milioni) sulla missione 21, viene svolta da tre Direzioni generali: spettacolo dal vivo, che assorbe la maggior parte delle risorse stanziate per il programma (pari all'80,9 per cento); cinema, che risulta assegnataria del 19,53 per cento degli stanziamenti del programma; biblioteche, istituti culturali e diritto d'autore (che partecipa con un'assegnazione di risorse del 37,03 per cento).

La maggior parte delle risorse del programma è assorbita per il sostegno dello spettacolo dal vivo, attraverso trasferimenti e contributi, destinati principalmente alle fondazioni lirico-sinfoniche.

SOSTEGNO, VALORIZZAZIONE E TUTELA DEL SETTORE DELLO SPETTACOLO

(migliaia di euro)

Valori di bilancio		Indicatori finanziari (%)	
Residui definitivi iniziali	76.231.365,22	Impegni Totali/Massa Impegnabile	96,14
Stanziamento iniziale di competenza	451.831.673,00	Impegni Comp/Stanz Def Comp	96,74
Stanziamento definitivo di	442.540.053,25	Autorizz di Cassa/Massa Spendibile	87,16
Massa Impegnabile	444.060.359,85	Pagamenti Totali/Massa Spendibile	81,43
Impegni Totali	426.901.248,63	Pagamenti Comp/Stanziamento	82,94
Stanziamento definitivo di cassa	452.180.287,25	Residui finali/Residui iniziali	12,54
Massa Spendibile	518.771.418,47	Residui Stanz Tot/ Residui Tot	11,33
Pagato totale	422.458.740,44	Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	13,72
Residui Finali Totali	85.794.083,17	Velocità Gestione della Spesa	85,73
Economie/Maggiori spese competenza	4.638.017,24	Velocità Smaltimento Residui	72,69
Economie/Maggiori spese residui	5.880.577,62		

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Passando, quindi, all'esame delle percentuali espresse dagli indicatori finanziari, si rileva, in particolare, un aumento dei residui passivi del 12,54 per cento e un'incidenza complessiva dei residui di stanziamento del 13,72 per cento.

6.3. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale (21.05)

La vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale e rientro dei beni culturali illecitamente esportati viene svolta dal Comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, le cui risorse finanziarie sono gestite dal Gabinetto. Gli stanziamenti per questo programma (7 milioni di euro) sono costituiti prevalentemente da spese per redditi da lavoro pari al 67,09 per cento, e da spese correnti (99,71 per cento); le spese in conto capitale ammontano allo 0,28 per cento. Il programma, rispetto all'anno precedente, ha subito un incremento degli stanziamenti del 10,5 per cento (687,5 migliaia di euro), che ha riguardato in particolare i consumi intermedi (192,79 migliaia di euro) e i redditi da lavoro dipendente (462,21 migliaia di euro).

VIGILANZA, PREVENZIONE E REPRESSIONE IN MATERIA DI PATRIMONIO CULTURALE

Valori di bilancio		Indicatori finanziari (%)	
Residui definitivi iniziali	5.995,85	Impegni Totali/Massa Impegnabile	95,12
Stanziamento iniziale di competenza	7.275.274,00	Impegni Comp/Stanz Def Comp	95,12
Stanziamento definitivo di competenza	7.237.118,28	Autorizz di Cassa/Massa Spendibile	99,93
Massa Impegnabile	7.237.118,28	Pagamenti Totali/Massa Spendibile	95,01
Impegni Totali	6.884.165,75	Pagamenti Comp/Stanz. Def.Comp	95,04
Stanziamento definitivo di cassa	7.237.686,28	Residui finali/Residui iniziali	37,66
Massa Spendibile	7.243.114,13	Residui Stanz Tot/ Residui Tot	0,00
Pagato totale	6.881.392,52	Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	0,00
Residui Finali Totali	8.254,12	Velocità Gestione della Spesa	99,91
Economie/Maggiori spese comp	352.952,53	Velocità Smaltimento Residui	56,06
Economie/Maggiori spese res	514,96		

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Con riferimento agli interventi posti in essere nel 2010 dal Comando dei Carabinieri tutela patrimonio culturale, i risultati ottenuti nelle attività di prevenzione e contrasto agli illeciti perpetrati in danno dei beni culturali debbono ritenersi significativi. Infatti, un'analisi complessiva del fenomeno criminoso nel settore del patrimonio culturale, elaborata sulla base dei dati in possesso del Comando, ha consentito di evidenziare, rispetto all'anno 2009, una diminuzione dei furti in generale (-7,37 per cento circa); un decremento degli scavi clandestini accertati (-20,68 per cento); la persistenza del fenomeno della falsificazione, così come risulta dall'elevato numero dei beni d'arte sequestrati nel corso del 2010 (pari a 5.563) rispetto al 2009 (pari a 1.483) con un incremento del 275,11 per cento.

6.4. Tutela dei beni archeologici (21.06)

Il programma di tutela dei beni archeologici presenta stanziamenti pari a 218,1 milioni di euro (equivalenti al 14,7 per cento delle risorse della missione); la sua attuazione è affidata a due direzioni generali: la Direzione generale per le antichità e che assorbe la maggior parte (87,52 per cento) delle risorse messe a disposizione del programma e la Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale (12,48 per cento).

TUTELA DEI BENI ARCHEOLOGICI

Valori di bilancio		Indicatori finanziari (%)	
Residui definitivi iniziali	69.846.134,24	Impegni Totali/Massa Impegnabile	97,90
Stanziamento iniziale di competenza	183.326.855,00	Impegni Comp./Stanz. Def. Comp.	93,69
Stanziamento definitivo di competenza	218.094.709,90	Autorizz. di Cassa/Massa Spendibile	88,63
Massa Impegnabile	221.714.674,31	Pagamenti Totali/Massa Spendibile	79,87
Impegni Totali	217.056.356,52	Pagamenti Comp./Stanziamento Definitivo Comp.	91,88
Stanziamento definitivo di cassa	255.214.650,90	Residui finali/Residui iniziali	-27,59
Massa Spendibile	287.940.844,14	Residui Stanz. Tot./ Residui Tot.	6,09
Pagato totale	229.987.851,72	Residui Stanz Comp./Residui Tot. Comp.	18,82
Residui Finali Totali	50.572.866,16	Velocità Gestione della Spesa	98,07
Economie/Maggiori spese comp.	1.349.185,00	Velocità Smaltimento Residui	42,39
Economie/Maggiori spese res.	6.030.941,26		

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Dall'esame dell'andamento finanziario si evidenzia nel corso dell'esercizio in gestione una riduzione dei residui passivi del -27,59 per cento (che passano da 69,85 a 50,57 milioni di euro) e un'incidenza complessiva dei residui di stanziamento del 13,72 per cento.

6.5. Tutela dei beni archivistici (21.09)

Il programma rappresenta il 7,99 per cento delle risorse stanziate per la missione 21 (118,57 milioni di euro). L'attuazione del programma è affidata a due direzioni generali: la Direzione generale per gli archivi che assorbe la quasi totalità dello stanziamento (95,04 per cento) e la Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale con una modesta assegnazione di risorse (4,95 per cento).

TUTELA DEI BENI ARCHIVISTICI

(migliaia di euro)

Valori di bilancio		Indicatori finanziari (%)	
Residui definitivi iniziali	19.316.771,54	Impegni Totali/Massa Impegnabile	100,03
Stanziamento iniziale di competenza	108.688.429,00	Impegni Comp/Stanz Def Comp	97,08
Stanziamento definitivo di competenza	118.571.847,84	Autorizz di Cassa/Massa Spendibile	96,08
Massa Impegnabile	118.706.110,84	Pagamenti Totali/Massa Spendibile	96,35
Impegni Totali	118.739.799,80	Pagamenti Comp/Stanziamento	104,01
Stanziamento definitivo di cassa	132.481.251,84	Residui finali/Residui iniziali	-41,16
Massa Spendibile	137.888.619,38	Residui Stanz Tot/ Residui Tot	20,46
Pagato totale	132.854.182,56	Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	41,01
Residui Finali Totali	11.365.379,27	Velocità Gestione della Spesa	107,14
Economie/Maggiori spese comp	-10.419.795,82	Velocità Smaltimento Residui	49,35
Economie/Maggiori spese res	4.088.853,37		

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Nell'analisi finanziaria, va evidenziata una diminuzione delle economie di competenza pari a 10,4 milioni di euro e con riferimento agli indicatori finanziari, un'incidenza complessiva dei residui di stanziamento del 41,01 per cento. Risultano in diminuzione i residui passivi del 41,16 per cento.

6.6. Tutela dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria (21.10)

Il programma presenta un'incidenza degli stanziamenti del 9,07 per cento (134,62 milioni di euro) della missione 21. Il programma viene attuato prevalentemente con le attività svolte dalla Direzione beni librari, istituti culturali e diritto d'autore (93,64 per cento degli stanziamenti del programma); meno rilevanti, in termini di stanziamenti, sono le risorse assegnate alla Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale (6,35 per cento).

TUTELA DEI BENI LIBRARI, PROMOZIONE DEL LIBRO E DELL'EDITORIA

(migliaia di euro)

Valori di bilancio		Indicatori finanziari (%)	
Residui definitivi iniziali	23.677.494,23	Impegni Totali/Massa Impegnabile	100,00
Stanziamento iniziale di competenza	120.845.464,00	Impegni Comp./Stanz. Def. Comp.	97,82
Stanziamento definitivo di competenza	134.620.587,26	Autorizz. di Cassa/Massa Spendibile	93,30
Massa Impegnabile	135.730.656,26	Pagamenti Totali/Massa Spendibile	88,18
Impegni Totali	135.728.014,72	Pagamenti Comp./Stanz. Def. Comp.	92,42
Stanziamento definitivo di cassa	147.690.675,26	Residui finali/Residui iniziali	-38,01
Massa Spendibile	158.298.081,49	Residui Stanz Tot/ Residui Tot	0,00
Pagato totale	139.585.253,51	Residui Stanz. Comp./Residui Tot Comp.	0,00
Residui Finali Totali	14.678.101,51	Velocità Gestione della Spesa	94,48
Economie/Maggiori spese comp.	1.309.229,01	Velocità Smaltimento Residui	64,07
Economie/Maggiori spese res	2.725.497,46		

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Anche per il programma 10 si evidenzia una notevole riduzione dei residui passivi pari al 38,01 per cento.

6.7. Coordinamento ed indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale (21.11)

Il programma presenta una bassa incidenza di stanziamenti (1,73 per cento) rapportati alla missione 21 (pari a 25,67 milioni di euro), le spese riguardano prevalentemente le spese per il personale (85,33 per cento), mentre sono del tutto assenti le spese in conto capitale. L'attuazione del programma, volto alla cura dei rapporti con le strutture periferiche, è affidata alla Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale, che ha preso e sostituito le competenze della precedente Direzione bilancio, programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure.

COORDINAMENTO E INDIRIZZO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI A LIVELLO TERRITORIALE

(migliaia di euro)

Valori di bilancio		**Indicatori finanziari (%)**	
Residui definitivi iniziali	293.994,60	Impegni Totali/Massa Impegnabile	40,77
Stanziamento iniziale di competenza	24.570.580,00	Impegni Comp/Stanz Def Comp	40,77
Stanziamento definitivo di competenza	25.673.394,00	Autorizz di Cassa/Massa Spendibile	99,98
Massa Impegnabile	25.673.394,00	Pagamenti Totali/Massa Spendibile	38,88
Impegni Totali	10.466.959,43	Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp	39,32
Stanziamento definitivo di cassa	25.961.957,00	Residui finali/Residui iniziali	33,76
Massa Spendibile	25.967.388,60	Residui Stanz Tot/ Residui Tot	0,00
Pagato totale	10.095.323,53	Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	0,00
Residui Finali Totali	393.236,01	Velocità Gestione della Spesa	96,44
Economie/Maggiori spese comp	15.206.434,57	Velocità Smaltimento Residui	0,49
Economie/Maggiori spese res	272.394,49		

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

6.8. Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio (21.12)

Il programma, di nuova istituzione, assorbe il 29,82 per cento delle risorse della missione 21, pari a 442 milioni di euro e viene attuato da due direzioni generali, oltre che dal Segretariato generale: la direzione per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee, che assorbe la maggiore quota di risorse stanziate per il programma (77,55 per cento), la direzione per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale (20,87 per cento) ed il già detto Segretariato generale che assorbe il restante 1,56 per cento.

TUTELA DELLE BELLE ARTI, DELL'ARCHITETTURA E DELL' ARTE CONTEMPORANEE; TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO

Valori di bilancio		Indicatori finanziari (%)	
Residui definitivi iniziali	110.949.754,86	Impegni Totali/Massa Impegnabile	97,48
Stanziamento iniziale di competenza	374.667.815,00	Impegni Comp./Stanz. Def. Comp.	95,00
Stanziamento definitivo di competenza	442.337.483,24	Autorizz. di Cassa/Massa Spendibile	92,16
Massa Impegnabile	451.420.345,35	Pagamenti Totali/Massa Spendibile	81,74
Impegni Totali	440.025.161,86	Pagamenti Comp./Stanziamento Definitivo Comp.	89,41
Stanziamento definitivo di cassa	509.898.214,24	Residui finali/Residui iniziali	-6,27
Massa Spendibile	553.287.238,10	Residui Stanz. Tot/ Residui Tot	13,55
Pagato totale	452.250.694,99	Residui Stanz. Comp./Residui Tot Comp.	22,06
Residui Finali Totali	103.997.507,88	Velocità Gestione della Spesa	94,12
Economie/Maggiori spese comp.	-17.028.177,61	Velocità Smaltimento Residui	51,16
Economie/Maggiori spese res	14.067.212,84		

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

6.9. Valorizzazione del patrimonio culturale (21.13)

Sul programma, anche questo di nuova istituzione, le competenze sono affidate in via esclusiva alla Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale (istituita nel luglio 2009). Il programma incide sulla missione 21 con modeste risorse, pari allo 0,75 per cento (11,11 milioni di euro).

VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Valori di bilancio		Indicatori finanziari (%)	
Residui definitivi iniziali	9.069.833,70	Impegni Totali/Massa Impegnabile	93,64
Stanziamento iniziale di competenza	10.944.231,00	Impegni Comp/Stanz Def Comp	90,70
Stanziamento definitivo di competenza	11.113.387,30	Autorizz di Cassa/Massa Spendibile	73,95
Massa Impegnabile	11.113.387,30	Pagamenti Totali/Massa Spendibile	29,43
Impegni Totali	10.406.205,00	Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp	53,09
Stanziamento definitivo di cassa	14.925.264,30	Residui finali/Residui iniziali	11,78
Massa Spendibile	20.183.221,00	Residui Stanz Tot/ Residui Tot	2,31
Pagato totale	5.940.659,40	Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	5,31
Residui Finali Totali	10.137.976,05	Velocità Gestione della Spesa	58,53
Economie/Maggiori spese comp	798.508,97	Velocità Smaltimento Residui	0,45
Economie/Maggiori spese res	3.306.076,58		

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Fruizione del patrimonio culturale

Nell'ambito di un progetto organico di potenziamento dei musei finalizzato a migliorare il comfort della visita nei "luoghi della cultura" statali, va segnalata l'attività di supporto al rinnovo delle concessioni di servizi scadute, riferite ai principali centri d'arte come Firenze, Roma, Napoli, Pompei. A conclusione del processo di rinnovo delle concessioni, sarà possibile assicurare una gestione dei servizi al pubblico efficace ed economicamente sostenibile. Nell'ambito di una strategia complessiva di miglioramento della fruizione del patrimonio culturale sono stati attivati alcuni significativi progetti di ricerca e sperimentazione, attuati in particolare attraverso convenzioni con istituzioni universitarie. Tra quelli più significativi si segnalano: una ricerca sugli strumenti di comunicazione utilizzati nei musei statali; uno studio sull'impatto economico e sociale che il marchio Patrimonio mondiale UNESCO esercita sul territorio italiano; attività propedeutiche alla definizione e realizzazione di un progetto di promozione e valorizzazione del marchio MiBAC e del suo *merchandising*.

Sempre con riferimento alla valorizzazione del patrimonio, va segnalata la circolare 18 maggio 2011, n. 18 del Segretariato generale che in attuazione del d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85[13] che ha stabilito le linee guida per l'elaborazione dei programmi di valorizzazione necessari per dar luogo al c.d. federalismo demaniale. La circolare descrive l'*iter* procedurale di riferimento, nonché le linee guida per l'elaborazione del programma di valorizzazione. Una volta trasferiti in proprietà agli enti territoriali, i beni conservano la natura di demanio pubblico (ramo storico, archeologico, artistico), restando integralmente assoggettati alla disciplina di tutela e salvaguardia ai sensi del Codice dei beni culturali. Sarà il Soprintendente competente territorialmente a verificare il rispetto delle prescrizioni e delle condizioni contenute negli Accordi di valorizzazione.

6.10. Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee (21.8)

Il programma risulta presente anche per l'anno 2010 - pur non presentando ad inizio anno residui definitivi iniziali, né stanziamenti iniziali di competenza - ed è stato, in corso di esercizio, variato per un importo di 2 milioni di euro in aumento (competenza e cassa). Tutta la dotazione stanziata fa riferimento al capitolo 6630 "Somma da corrispondere all'ENPALS per il trattamento pensionistico dei lavoratori dello spettacolo appartenenti alle categorie dei tersicorei e dei ballerini".

[13] Il decreto legislativo ha previsto tra i beni che possono formare oggetto di trasferimento anche i beni culturali mobili ed immobili oggetto di specifici accordi di valorizzazione e di programmi e piani strategici di sviluppo culturale sottoscritti dallo Stato con le Regioni e gli altri enti territoriali. A tal fine si è concluso un Protocollo di Intesa il 9 febbraio 2011 tra MIBAC ed Agenzia del Demanio che ha previsto l'istituzione di una Cabina di Regia incaricata di procedere ad una definizione delle principali fasi procedurali ed operative dell'attuazione delle previsioni relative ai beni culturali di cui all'articolo 5, comma 5 del d.lgs. 85 del 2010. La norma, tra l'altro, prevede che in sede di prima applicazione lo Stato provveda *entro un anno* dall'entrata in vigore dello stesso al trasferimento alle Regioni e agli enti territoriali i beni indicati negli accordi di valorizzazione citati.

TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO E DELL'ARTE E ARCHITETTURA CONTEMPORANEE

Valori di bilancio		**Indicatori finanziari (%)**	
Residui definitivi iniziali	0,00	Impegni Totali/Massa Impegnabile	18,81
Stanziamento iniziale di competenza	0,00	Impegni Comp./Stanz. Def. Comp.	18,81
Stanziamento definitivo di competenza	2.000.000,00	Autorizz. di Cassa/Massa Spendibile	100,00
Massa Impegnabile	2.000.000,00	Pagamenti Totali/Massa Spendibile	14,44
Impegni Totali	376.266,00	Pagamenti Comp./Stanziamento Definitivo Comp.	14,44
Stanziamento definitivo di cassa	2.000.000,00	Residui finali/Residui iniziali	0,00
Massa Spendibile	2.000.000,00	Residui Stanz. Tot/ Residui Tot	0,00
Pagato totale	288.750,00	Residui Stanz. Comp./Residui Tot. Comp.	0,00
Residui Finali Totali	90.000,00	Velocità Gestione della Spesa	76,74
Economie/Maggiori spese comp.	1.621.250,00	Velocità Smaltimento Residui	0,00
Economie/Maggiori spese res	0,00		

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

IL MINISTERO DELLA SALUTE

1. Considerazioni di sintesi.
2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.
3. Quadro normativo e programmatico: *3.1. Novità introdotte nell'anno; 3.2. Programmazione economico-finanziaria, note preliminari al bilancio, Direttive generali, Piano della performance, Ruolo dell'Organismo indipendente di valutazione.*
4. Assetti organizzativi: *4.1. Processo di razionalizzazione organizzativa; 4.2. Problematiche applicative del d.lgs. n. 150/09; 4.3. Innovazione tecnologica.*
5. Quadro generale degli andamenti finanziari del ministero: *5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.; 5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse.*
6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: una lettura per programmi; *6.1. La prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana; 6.2. Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria; 6.3. Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza; 6.4. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano; 6.5. Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario; 6.6. Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico.*

1. Considerazioni di sintesi

Nel 2010 il Ministero della salute è ritornato ad essere una entità propria in ragione di un ruolo chiaro e funzionale da esso svolto nel complesso campo della sanità pubblica. Un ruolo di raccordo e di coordinamento in un settore in cui sono centrali le attribuzioni delle amministrazioni regionali.

Il distacco dal Ministero del lavoro, con il quale, per la verità, non vi era mai stata una effettiva unificazione, si accompagna ad una ridefinizione degli assetti organizzativi. Un ridisegno che appare coerente con la necessità di semplificare le strutture e contenere i costi di gestione. Una valutazione che potrà essere meglio qualificata una volta che sarà completata la riforma degli uffici periferici.

Se determinante risulta il ruolo svolto, insieme all'amministrazione dell'economia, nel governo delle dinamiche della spesa sanitaria (si veda al riguardo quanto detto nel capitolo IV della relazione generale), non meno di rilievo è quello che da essa dipende in termini di controllo e di prevenzione sia sul terreno della salute dei cittadini, sia di quella veterinaria o connessa alle produzioni agricole e manifatturiere alimentari. La sempre maggiore apertura ed

internazionalizzazione degli scambi e del movimento delle persone ha dato nuovo rilievo a tali funzioni.

I risultati ottenuti nell'anno su questo fronte sono positivi: i controlli effettuati attraverso la rete territoriale rappresentano per qualità e copertura un elemento distintivo per il paese; essi hanno superato il vaglio degli organismi di controllo comunitario, pur essendosi evidenziato il permanere di differenze a livello territoriale. La mancata funzionalità in aree del paese o la riduzione della copertura di settori economici rischia di indebolire il ruolo che il controllo può giocare anche come elemento di competitività del sistema produttivo, con la garanzia di elevati standard qualitativi. Una buona qualità del servizio e una attenta politica tariffaria devono essere elementi costitutivi di un sistema che richiede un continuo investimento e professionalità qualificate.

Strettamente legate alla rete dei controlli sia finanziari che per la salute delle persone e degli animali è il processo di rafforzamento delle infrastrutture informatiche. I progetti per i dispositivi medici, la cartella elettronica, la messa a punto degli indicatori di performance a livello di singola Asl sono funzionali a garantire una adeguata informazione sulle prestazioni del sistema sanitario ma anche a permettere la adozione di scelte gestionali più efficaci, la diffusione delle *best practice* e la riduzione delle inappropriatezze delle prestazioni che rischiano di minare la funzionalità della sanità, senza contribuire ad un miglioramento delle prestazioni rese. Su questi strumenti si dovrà puntare per una riduzione tendenziale della spesa.

In linea, infine, con la necessità di accrescere il potenziale di una spesa pubblica sempre più contenuta, è il miglioramento dei meccanismi di selezione dei progetti di ricerca da finanziare basati su qualificati esperti internazionali.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero della salute è stato istituito con legge 13 novembre 2009. Fino a quella data la gestione delle missioni e dei programmi del Ministero era ricompresa all'interno del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali secondo quanto disposto dalla legge 121/2008. Il 2010 è il primo anno della nuova gestione separata delle due amministrazioni. Il rendiconto relativo all'esercizio 2009 si presentava, infatti, riferito unitariamente alle due amministrazioni che la recente legge torna a separare.

Il Ministero esercita le funzioni spettanti allo Stato in materia di tutela della salute umana, di coordinamento del Sistema sanitario nazionale, di sanità veterinaria, tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza degli alimenti. Ai sensi della legge costituzionale n.3/2001, ha competenza nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni garantite su tutto il territorio nazionale, nella profilassi internazionale, nella determinazione dei principi fondamentali nelle materie a legislazione concorrente con le Regioni (art. 117 Cost.)

Le risorse gestite dal Ministero sono riferibili a due missioni principali, oltre alle missioni 32 e 33 di carattere trasversale. Si tratta della missione 20 "Tutela della salute" e della Missione 17 "Ricerca e innovazione", ma per il solo programma relativo alla "Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico". Entrambe gestite in esclusiva dal Ministero della salute.

La missione 20 "Tutela della salute" è suddivisa in 5 programmi, che costituiscono aggregati omogenei di attività, a cui vanno nel complesso stanziamenti per 967,3 milioni nel 2010 (1.286 milioni nel 2009). Va ricordato che, come è noto, l'importo più consistente delle risorse destinate al finanziamento della sanità sono ricomprese nella missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" ed in particolare nel Programma "Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria", iscritta nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Anche le risorse per l'edilizia sanitaria sono allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, pur rimanendo alla Salute il compito di monitoraggio sui progetti regionali. Come già osservato, tale diversa collocazione fa perdere di leggibilità e di unitarietà alla gestione.

Le diverse caratteristiche della gestione 2009 e 2010 rendono non immediato il confronto dei risultati finanziari. Nonostante le due strutture, quelle del Lavoro e della Sanità, siano, nei fatti, rimaste tra la fine del 2008 e il 2009 sempre distinte nei compiti e nell'organizzazione, per quanto riguarda gli oneri relativi alle due Missioni trasversali, i Servizi istituzionali e generali alle amministrazioni pubbliche (n. 32) e i Fondi da ripartire (n. 33), la gestione è stata nel 2009 comune. Non è possibile ricostruire quindi la quota riferita alla gestione "Salute" così da apprezzare la dinamica della spesa del 2010 in rapporto all'esercizio precedente.

Un confronto dei risultati della gestione è possibile guardando al complesso dei capitoli relativi alla missione "Tutela della salute" e al programma "Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico" che sono (ed erano nel 2009) attribuiti in via esclusiva al Ministero della Salute e che rappresentano oltre il 95 per cento della spesa dell'attuale struttura di governo.

3. Quadro normativo e programmatico

3.1. Le novità introdotte nell'anno

Nel corso del 2010 e nei primi mesi del 2011 limitati sono stati gli interventi in materia sanitaria. Oltre alle misure che intervengono sulla dimensione finanziaria della spesa e del finanziamento (DL 78/2010), è stata approvata nel marzo dello scorso anno la legge 38/2010 che inserisce, nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, la tutela e la garanzia di accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore.

Anche la legge finanziaria per il 2011 (legge 220/2010) ha introdotto solo alcune limitate correzioni: la sospensione del ticket per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (art. 1, comma 49) e l'aumento del finanziamento dello Stato per il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) di 347,5 milioni di euro per l'anno 2011 (assicurando alle Regioni, per i primi cinque mesi del 2011, la copertura finanziaria); la possibilità per le regioni in disavanzo, e limitatamente ai risultati di esercizio del 2010, di coprire il disavanzo sanitario con risorse di bilancio regionale (a condizione che le relative misure di copertura siano idonee e congrue e adottate entro il 31 dicembre 2010); il divieto (sempre per il 2011) di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle Aziende Sanitarie locali ed Ospedaliere nelle regioni in piano, con la finalità di assicurare il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti. Al fine di garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza viene consentita una deroga fino al 10 per cento, al blocco del turn-over del personale, qualora i tavoli tecnici di verifica abbiano accertato l'attuazione dei piani di rientro in misura parziale entro il 31 ottobre 2010. Viene infine destinata nel 2012 ad interventi di edilizia sanitaria pubblica una quota del FAS, destinata alla programmazione regionale. Si tratta di 1.500 milioni di euro, per interventi di edilizia sanitaria pubblica, di cui l'85 per cento viene destinato alle Regioni meridionali e il restante 15 per cento a quelle del centro-nord.

Con il "decreto milleproroghe" DL 225/10 si è, infine, disposta la proroga, fino al marzo 2011, della scadenza dei termini per la realizzazione delle strutture utilizzabili per l'attività intramoenia. Tale proroga potrà essere estesa al massimo fino al 31 dicembre 2011, ma esclusivamente con un successivo dPCM da adottare di concerto con il Ministero dell'Economia. Il provvedimento ha destinato 100 milioni di euro alla ricerca e all'assistenza domiciliare dei malati di sclerosi laterale amiotrofica.

3.2. Programmazione economica – finanziaria, note preliminari al bilancio, Direttive generali Piano delle performance, Ruolo dell'organismo indipendente di valutazione.

La direttiva per il 2010 si è mossa all'interno del quadro degli indirizzi emergenti dai diversi piani programmatici: il Documento di programmazione economico-finanziaria 2010-2013, il Piano nazionale della prevenzione 2010-2012 e il programma "Guadagnare salute".

In continuità con il passato, centrale nell'azione di governo è il rafforzamento della capacità programmatoria, dell'autonomia organizzativa e della responsabilità finanziaria delle Regioni. L'obiettivo è ottenere un miglioramento nell'erogazione dei servizi e, ad un tempo,

un più attento governo della spesa sanitaria. Vengono riaffermate come prioritarie nell'azione dell'amministrazione la qualità, l'efficienza, l'ottimizzazione dei servizi sanitari e il controllo sulla spesa; la ricerca e innovazione sanitaria; il miglioramento dell'efficienza e dell'utilità dei servizi nell'ambito delle politiche intersettoriali. Sulla base di tali priorità politiche sono, quindi, riproposti gli obiettivi strategici alla base della azione di politica sanitaria che hanno portato al nuovo Patto del 2009 e che hanno guidato di recente nella gestione delle politiche di prevenzione e tutela della salute

Si conferma quindi la priorità degli interventi di risanamento, riequilibrio economico-finanziario e riorganizzazione del sistema sanitario regionale specie nelle realtà in squilibrio strutturale; del rafforzamento e la valorizzazione del capitale umano del SSN; della promozione di moderne tecniche di informatizzazione al fine di migliorare la fruibilità e la disponibilità dei servizi sanitari su tutto il territorio nazionale.

Una riqualificazione della spesa sanitaria che passa anche attraverso la razionalizzazione delle risorse assegnate alla ricerca e un più attento monitoraggio dei dati e delle dinamiche di controllo della spesa e dei consumi nel settore dei dispositivi medici; lo sviluppo di modelli gestionali innovativi per il funzionamento delle attività istituzionali dell'amministrazione; interventi di riorganizzazione dei sistemi sanitari regionali. Un ruolo importante continua a giocare lo sviluppo della prevenzione, mirata alla tutela della salute umana nelle varie fasce di età, e alla promozione di stili di vita attivi e responsabili, gli interventi di comunicazione, anche telematici, per iniziative di sensibilizzazione ed informazione, da svolgere anche in collaborazione con organismi istituzionali, università, associazioni del volontariato. A ciò si aggiungono il rafforzamento del ruolo dell'Italia nel settore della tutela della salute in ambito internazionale, le attività di coordinamento finalizzate alla tutela della salute pubblica attraverso il controllo alimentare; il rafforzamento della sorveglianza epidemiologica e la razionalizzazione delle attività di gestione e coordinamento a livello centrale e l'attuazione di programmi aventi ad oggetto l'analisi del rischio alimentare.

4. Assetti organizzativi

L'organizzazione del Ministero è allo stato definita dai d.P.R. 28 marzo 2003, n. 129 e 14 marzo 2006, n. 189, fatti salvi dall'art. 1 comma 7 della predetta legge 13 novembre 2009, n.172. La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione del marzo 2010 fa riferimento, infatti, ai centri di responsabilità previgenti, mantenendo distinti i 4 centri di responsabilità amministrativa.

All'inizio del 2011, il procedimento di definizione del nuovo regolamento organizzativo del Ministero, già esaminato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri con la successiva acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti, si è concluso con l'approvazione definitiva, nella seduta del 18 febbraio 2011, da parte del Consiglio dei Ministri[1] .

4.1. Il processo di razionalizzazione organizzativa

Il Regolamento stabilisce direttamente gli assetti organizzativi ed il numero massimo delle strutture dirigenziali (posti di funzione di I fascia e di II fascia), operando altresì le riduzioni previste dall'art. 2, comma 8-bis, del decreto legge n. 194 del 2009, convertito con modificazioni in legge n. 25 del 2010[2].

[1] A metà del corrente mese di giugno il relativo Decreto del Presidente della Repubblica è pervenuto al vaglio della Corte dei conti.

[2] In particolare il nuovo regolamento stabilisce la riduzione a tre del numero dei Dipartimenti e la riduzione del numero di Direzioni generali da tredici a dodici. Inoltre fissa in 157 il numero complessivo dei posti di funzione dirigenziale di livello non generale, la cui individuazione viene rinviata al successivo decreto ministeriale, ivi compresi 13 posti di funzione riservati agli uffici di diretta collaborazione (nel vecchio ordinamento i posti complessivi erano fissati in 205).

Sono previsti anche processi di riorganizzazione territoriale (Uffici SASN, USMAF, UVAC e PIF), la cui attuazione è demandata a un successivo decreto ministeriale di individuazione delle posizioni dirigenziali di II fascia e dei relativi compiti, che dovrà prevedere la separazione tra funzioni tecnico operative e coordinamento per gli aspetti amministrativo contabili, logistici e finanziari.

Con il Regolamento è stata disciplinata la creazione di un Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio, di natura non dipartimentale. La struttura viene collocata, quale autonomo centro di responsabilità amministrativa, al di fuori dei tre Dipartimenti, tutti a vocazione più tecnica.

La struttura si occupa di organizzazione, personale e bilancio, ed è trasversale e di supporto per il funzionamento di tutti gli uffici centrali e periferici del Ministero dedicati ad attività istituzionali e di servizio all'utenza. Essa é dotata di indipendenza ed autonomia operativa in modo da garantirne una posizione di terzietà rispetto ai Dipartimenti tecnici ed é funzionale, secondo l'amministrazione, ad una razionalizzazione della spesa e ad un incremento dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, alla riduzione del personale di supporto e alla centralizzazione dei servizi comuni.

Va, infine, sottolineato che in relazione alla riduzione della spesa per gli organi collegiali prevista dalla manovra di consolidamento fiscale di cui al DL 112/2008 (l'art. 61, comma 1, stabilisce una riduzione della spesa del 30 per cento rispetto a quella sostenuta nel 2007), l'amministrazione ha rispettato il limite: rispetto ad una spesa di circa 0,9 milioni del 2007, nel 2010 la spesa per gli organismi collegiali ha di poco superato 0,4 milioni. Con il dPCM 20 ottobre 2010 di proroga degli organismi collegiali del Ministero, proprio ai fini del contenimento della spesa, sono state ribadite le disposizioni del DL 78/2010 (la partecipazione agli organi collegiali é onorifica e può dar luogo solo al rimborso delle spese secondo le vigenti disposizioni; eventuali gettoni non possono essere superiori a 30 euro a seduta giornaliera). In sede di rinnovo degli organismi stessi sono nominati, in via prioritaria, componenti la cui sede di servizio coincida con quella dell'organismo medesimo

4.2. Problematiche applicative del d.lgs 150/09

In conformità a quanto previsto all'art. 14 del decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, si è provveduto alla sostituzione, a decorrere dal 30 aprile 2010, dell'Ufficio del SECIN con l'Organismo indipendente di valutazione delle *performance,* costituito in forma monocratica. L'organizzazione dell'OIV e della relativa struttura tecnica permanente sarà inserita nel regolamento degli uffici di diretta collaborazione in fase di definizione.

L'OIV utilizza per il monitoraggio un nuovo sistema informatizzato, realizzato *in house* ad opera della Direzione generale del Sistema Informativo, sulla base dei suggerimenti e osservazioni fornite dai componenti della Struttura tecnica permanente dell'OIV.

Esso utilizza/ si basa sugli strumenti operativi introdotti dal d.lgs. n.150/2009. Si tratta, innanzitutto, del Sistema di misurazione e valutazione della performance, che è stato redatto dall'OIV entro il 30 settembre 2010 ed adottato con decreto ministeriale il 30 dicembre 2010. E' stato, poi, emanato con decreto del Ministro della salute in data 4 febbraio 2011 il Piano della *performance*.

Le linee portanti dei documenti sono il controllo strategico, in cui monitorare l'attuazione di piani e programmi, ovvero misurare l'effettivo grado di attuazione dei medesimi, puntando, attraverso la valutazione dei feed-back, alla progressiva modernizzazione e al miglioramento qualitativo dell'Amministrazione; il portafoglio delle attività e dei servizi, attraverso cui misurare e valutare la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati; lo stato di salute dell'Amministrazione, nel cui ambito misurare e valutare l'efficienza nell'impiego delle risorse; gli impatti dell'azione amministrativa, in cui misurare e valutare l'attuazione delle politiche attivate.

Infine, è stato adottato, con d.m. del 24.03.2011, il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, che costituisce lo strumento di attuazione della disciplina della

trasparenza e della cultura dell'integrità. L'accessibilità delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione pubblica rappresenta, infatti, il presupposto per l'accesso da parte della collettività a tutte le informazioni pubbliche, favorendo, quindi, forme diffuse di controllo nel rispetto dei principi di cui all'art. 97 Costituzione. Il programma è stato elaborato sulla scorta delle linee guida che la Commissione indipendente per la valutazione, l'integrità e la trasparenza ha emanato con delibera n. 105/2010, individuando i contenuti minimi e le caratteristiche essenziali del Programma triennale.

Si tratta di un ricco quadro di strumenti e di metodologie di lavoro, di cui potrà essere valutata a pieno la funzionalità e l'efficacia in occasione dell'esame del risultato dell'esercizio 2011. Naturalmente prezioso è risultato, nell'esame del rendiconto 2010, il monitoraggio della direttiva generale 2010 a cura della struttura tecnica dell'OIV.

4.3. Innovazione tecnologica

Nel 2010 il Ministero ha proseguito il processo di dematerializzazione ed utilizzo dei documenti elettronici, secondo quanto indicato nel Codice dell'Amministrazione Digitale, incrementando l'utilizzo della posta elettronica certificata per la presentazione delle istanze da parte delle aziende e professionisti. Ha provveduto ad aggiornare il proprio sistema informativo per il protocollo e la gestione dei flussi documentali. Ha, inoltre, fornito a tutte le sedi periferiche una casella di posta certificata per poter eliminare l'uso della carta nelle comunicazioni interne ed esterne con le PA, in particolare modo per la trasmissione degli attestati di malattia dei propri dipendenti, trasmessi in modalità elettronica dall'INPS come previsto dalla circolare 119 del 2010 e dal decreto del Ministero della salute del 26 febbraio 2010.

Il Ministero ha poi aderito nel mese di giugno all'accordo quadro del "Contratto Quadro DigitPA N. 4/2008 per l'affidamento di un servizio erogato in modalità ASP per la contabilità analitica, il controllo strategico ed il controllo di gestione con connessi servizi professionali di supporto"; ciò al fine di dotarsi di un sistema informativo che integri i tre strumenti tradizionali del controllo di gestione: budget, contabilità analitica e reporting direzionale in cui verranno integrate le informazioni provenienti dai diversi sistemi (SICOGE, Rilevazione presenze, SPT). Nel 2010 sono state avviate le attività che hanno consentito la definizione del Modello operativo, nonché la strutturazione dei sistemi alimentanti: tra i tradizionali (SICOGE, Rilevazione presenze, SPT, ecc.) è significativo rilevare il sistema "Monitoraggio dei Centri di Costo (MCC)" che consente la rilevazione, a consuntivo con cadenza trimestrale, della ripartizione dell'impegno delle risorse umane assegnate sulle diverse attività degli Uffici.

Per quanto attiene il Sistema di misurazione e valutazione performance, come si rilevava in precedenza (paragrafo 4.1) lo schema esistente, nel corso del 2010, è stato integrato con la sezione relativa al "Monitoraggio della direttiva" attraverso la gestione dei dati degli obiettivi strategici dei Dipartimenti, dei relativi obiettivi operativi, completi di fasi e indicatori, e degli stati d'avanzamento, comprensivi delle risorse umane e finanziarie impegnate e utilizzate da parte delle Direzioni Generali.

5. Quadro generale degli andamenti finanziari del ministero

5.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.

Nel 2010 gli stanziamenti definitivi di competenza sono risultati pari a 2.496,7 milioni. Rispetto agli stanziamenti iniziali vi è stata una crescita di poco meno del 15 per cento. Una variazione su cui hanno inciso le reiscrizioni di residui perenti, le riassegnazioni di entrate, il rifinanziamento di leggi specifiche e, in misura limitata, le somme attribuite in sede di assestamento.

A fronte di una massa impegnabile di 2.601 milioni, gli impegni sono stati di 1.599,8 (il 61,5 per cento). Dei 3.911,8 milioni spendibili, si sono tradotti in pagamenti solo il 40,1 per

cento (1.575,4 milioni). I residui finali sono stati pari a 1.233,1 milioni, mentre 1.123 milioni sono state le economie di cui 818 di competenza.

Tavola 5.1.1

ANDAMENTI GESTIONALI PER CENTRI DI RESPONSABILITA'

(in migliaia)

Centro di responsabilità	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	Dipartimento della qualità	Dipartimento dell'innovazione	Dipartimento della prevenzione e della comunicazione	Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti	Totale
Residui definitivi iniziali (RGS)	3.760,4	617.162,0	490.944,4	270.169,3	52.695,5	1.434.731,7
Stanziamento iniziale di competenza	9.102,0	419.269,1	1.453.901,0	221.036,3	74.387,9	2.177.696,2
Stanziamento definitivo di competenza	10.181,8	529.962,0	1.564.315,5	281.575,5	110.715,5	2.496.750,2
Massa Impegnabile (Cdc)	12.626,0	545.468,8	1.638.318,1	290.591,4	117.637,1	2.604.641,4
Impegni Totali (RGS)	10.927,4	519.342,9	677.869,7	279.434,8	112.225,7	1.599.800,6
Stanziamento definitivo di cassa	13.356,3	956.385,7	1.761.776,7	403.289,7	147.439,8	3.282.248,1
Massa Spendibile (Cdc)	13.942,2	1.147.124,0	2.055.260,0	551.744,8	163.411,0	3.931.481,9
Pagato totale (RGS)	11.103,5	350.567,6	762.986,3	332.297,3	118.429,8	1.575.384,5
Residui Finali Totali (Cdc)	1.072,6	563.554,9	443.992,7	185.737,4	38.700,6	1.233.058,2
Economie/Maggiori spese comp (Cdc)	1.358,2	823,3	808.422,3	7.913,2	-535,9	817.981,2
Economie/Maggiori spese res (Cdc)	407,8	232.178,1	39.858,7	25.797,0	6.816,5	305.058,0

Tavola 5.1.2

ANDAMENTI GESTIONALI PER CENTRI DI RESPONSABILITA'

(in percentuale)

Centro di responsabilità	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	Dipartimento della qualità	Dipartimento dell'innovazione	Dipartimento della prevenzione e della comunicazione	Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti	Totale
Impegni Totali/Massa Impegnabile	86,5	95,2	41,4	96,2	95,4	61,4
Impegni Comp/Stanz Def Comp	85,4	96,6	38,7	97,1	97,8	60,4
Autorizz di Cassa/Massa Spendibile	95,8	83,4	85,7	73,1	90,2	83,5
Pagamenti Totali/Massa Spendibile	79,6	30,6	37,1	60,2	72,5	40,1
Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp	82,5	44,9	30,6	73,7	71,4	40,5
Residui finali/Residui iniziali	-71,5	-8,7	-9,6	-31,3	-26,6	-14,1
Residui Stanz Tot/ Residui Tot	0,0	0,0	32,4	0,0	0,0	11,7
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp	0,0	0,1	52,0	0,0	0,0	21,6
Velocità Gestione della Spesa	96,7	46,5	79,1	75,9	72,9	67,1
Velocità Smaltimento Residui	71,9	18,2	57,9	46,2	74,8	39,3

I dati di rendiconto forniscono ad una prima lettura un esito non certo soddisfacente. Ma si tratta di un risultato frutto di informazioni in parte fuorvianti.

Nella valutazione dei dati relativi al consuntivo 2010 va, infatti, considerato che i risultati di esercizio risentono di un fenomeno particolare. Con il DL. 78/2009 si era istituito nel bilancio del Ministero della salute (a partire dal 2010) un fondo destinato ad interventi a favore del settore sanitario. Interventi la cui individuazione era rinviata ad un apposito decreto e a cui erano destinati 800 milioni. La copertura di tali interventi era ottenuta attraverso una ulteriore riduzione della spesa per la farmaceutica posta come obiettivo per le regioni (dal 13,6

al 13,2 per cento) e con una conseguente riduzione dei trasferimenti assicurati dallo Stato alle regioni per il finanziamento della sanità. L'obiettivo che ci si proponeva era quello di indurre uno spostamento di risorse dalla assistenza farmacologica ad altre attività. In linea con tale previsione normativa lo stato di previsione del nuovo Ministero della salute iscriveva tra le proprie dotazioni iniziali al capitolo 3601 la somma di 800 milioni. Durante l'esame parlamentare è intervenuta la firma del nuovo Patto della salute. All'articolo 1 comma 2 dell'accordo lo Stato si impegna ad assicurare il proprio contributo al finanziamento della sanità per il triennio 2010 – 2012, ma precisando che gli importi concordati sono "comprensivi della riattribuzione dell'importo di 800 milioni di cui all'articolo 22, comma 2 del DL. 78/2009". In tale maniera la somma che si era sottratta al finanziamento indistinto torna a essere attribuita in funzione dei criteri di riparto. Nonostante il recepimento nella finanziaria per il 2010 dei termini dell'accordo, il bilancio del Ministro della salute ha mantenuto la conseguente iscrizione di fondi. Tale somma è tuttavia rimasta immutata per l'intero anno e destinata ad economia.

Un esito coerente con le modifiche normative ma che, pur non incidendo sul quadro delle risorse utilizzate, non agevola la lettura dei risultati della gestione. Va inoltre considerato che al momento la disposizione introdotta con l'articolo 2 del DL. 78/2009 non risulta abrogata.

Al netto degli 800 milioni la rappresentazione di sintesi del rendiconto del Ministero della salute muta. Gli impegni dell'anno sono risultati pari all'88,6 della massa impegnabile, i pagamenti pur rimanendo ancora su livelli contenuti crescono al 51 per cento della massa spendibile, le economie si riducono sensibilmente: in termini di competenza sono di poco inferiori ai 18 milioni, per crescere nel complesso a poco più di 305 milioni, soprattutto per l'incidenza delle somme relative alle quote di stanziamento rese definitivamente indisponibili. La distribuzione degli importi tra i 5 centri di responsabilità dell'amministrazione (prima della riforma organizzativa) offre risultati differenti anche in funzione delle diverse attribuzioni e caratteristiche gestionali.

Il dipartimento dell'innovazione ha gestito nell'anno il 45 per cento delle somme, ha impegnato 180,9 per cento degli importi impegnabili, ha pagato poco meno del 61 per cento della massa impegnabile. Al dipartimento della qualità va il 31,2 per cento degli stanziamenti. A fronte di impegni pari al 96 per cento della massa impegnabile i pagamenti sono di poco superiori al 30 per cento. A pesare sulla gestione i residui propri per oltre 442 da ricondurre alla gestione dei rimborsi ai soggetti danneggiati da prodotti emoderivati. Gli stanziamenti del dipartimento della prevenzione sono il 16,6 per cento del totale, gli impegni sono il 96 per cento della massa impegnabile e i pagamenti il 60 per cento di quella spendibile. Di dimensioni più contenute i restanti due centri di responsabilità: solo il 6 per cento degli stanziamenti vanno al dipartimento della salute veterinaria e lo 0,6 per cento agli uffici di diretta collaborazione del ministro.

Le diverse caratteristiche gestionali rendono difficile valutare i risultati 2010 rispetto a quelli dell'esercizio scorso. Alcune valutazioni possono essere svolte guardando, come si diceva, alle sole risorse relative alle missioni tutela della salute e ricerca sanitaria.

Tra il 2009 e il 2010 le risorse gestite per queste missioni si sono ridotte del 12,1 per cento (in termini di stanziamenti). Una riduzione da ricondurre principalmente al calo della spesa per consumi intermedi e legata, in prevalenza alla conclusione dell'emergenza sanitaria e della conseguente necessità di acquisire i vaccini.

Ancora più marcata è la riduzione degli impegni (-17,1 per cento) mentre, stabile la massa spendibile, crescono di poco meno del 7 per cento i pagamenti complessivi.

Tavola 5.1.3

ANDAMENTI GESTIONALI PER MISSIONI E PROGRAMMI

Missioni

(in migliaia)

Programma	017 Ricerca e innovazione	020 Tutela della salute					032 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche		033 Fondi da ripartire	Totale
	Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico	Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana	Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	Indirizzo politico	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	Fondi da assegnare	
Residui definitivi iniziali (RGS)	487.825,1	723.148,5	28.102,8	166.177,1	13.789,0	2.736,4	3.760,4	9.192,5	0,0	1.434.731,7
Stanziamento iniziale di competenza	538.235,5	598.406,8	71.228,5	45.058,1	45.627,5	5.552,2	9.102,0	28.420,3	836.065,5	2.177.696,2
Stanziamento definitivo di competenza	652.355,6	720.118,3	88.216,4	97.327,2	53.096,4	8.571,3	10.181,8	43.809,3	823.073,9	2.496.750,2
Massa Impegnabile (Cdc)	721.579,3	732.460,9	95.138,1	109.507,3	54.441,7	8.571,3	12.626,0	47.243,0	823.073,9	2.604.641,5
Impegni Totali (RGS)	588.786,9	696.703,8	89.901,1	107.807,5	51.769,8	8.471,6	10.927,4	41.500,3	3.932,1	1.599.800,6
Stanziamento definitivo di cassa	851.616,5	1.184.450,1	104.029,5	183.052,4	62.220,4	8.840,2	13.356,3	51.608,8	823.073,9	3.282.248,1
Massa Spendibile (Cdc)	1.140.180,7	1.443.266,7	116.319,2	263.504,3	66.885,4	11.307,6	13.942,2	53.001,8	823.073,9	3.931.481,9
Pagato totale (RGS)	675.285,6	565.433,9	96.569,4	122.097,9	48.982,8	7.891,8	11.103,5	48.019,5	0,0	1.575.384,5
Residui Finali Totali (Cdc)	417.270,5	614.238,2	16.794,0	138.004,7	15.170,5	3.322,2	1.072,6	5.019,2	22.166,3	1.233.058,2
Economie/Maggiori spese comp (Cdc)	7.080,5	8.416,1	-710,3	494,9	1.920,9	88,0	1.358,2	-1.574,6	800.907,6	817.981,2
Economie/Maggiori spese res (Cdc)	40.544,1	255.178,5	3.666,1	2.906,9	811,2	5,7	407,8	1.537,7	0,0	305.058,0

Tavola 5.1.4

ANDAMENTI GESTIONALI PER MISSIONI E PROGRAMMI

(in percentuale)

	Missioni									
	017.Ricerca e innovazione	020.Tutela della salute					032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche		033.Fondi da ripartire	
Programmi	Ricerca per il settore della sanita' pubblica e zooprofilattico	Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana	Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	Indirizzo politico	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	Fondi da assegnare	Totale
Impegni Totali/Massa Impegnabile %	81,6	95,1	94,5	98,4	95,1	98,8	86,5	87,8	0,5	61,4
Impegni Comp/Stanz Def Comp %	79,7	96,6	97,5	98,8	96,4	98,9	85,4	89,2	0,5	60,4
Autorizz di Cassa/Massa Spendibile %	74,7	82,1	89,4	69,5	93,0	78,2	95,8	97,4	100,0	83,5
Pagamenti Totali/Massa Spendibile %	59,2	39,2	83,0	46,3	73,2	69,8	79,6	90,6	0,0	40,1
Pagamenti Comp/Stanziamento Definitivo Comp %	59,7	58,8	85,8	26,2	77,4	74,7	82,5	95,5	0,0	40,5
Residui finali/Residui iniziali %	-14,5	-15,1	-40,2	-17,0	10,0	21,4	-71,5	-45,4	0,0	-14,1
Residui Stanz Tot/ Residui Tot %	30,1	0,0	0,0	0,2	0,0	0,3	0,0	0,0	82,3	11,7
Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp %	49,2	0,0	0,0	0,3	0,0	0,5	0,0	0,0	82,3	21,6
Velocità Gestione della Spesa %	75,0	60,9	88,0	26,5	80,3	75,6	96,7	107,2	0,0	67,1
Velocità Smaltimento Residui %	58,6	19,6	74,4	58,1	57,3	54,5	71,9	67,1	0,0	39,3

5.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

Le misure di stabilizzazione della finanza pubblica hanno inciso sulla gestione.

L'indisponibilità di fondi riferiti ai consumi intermedi ha comportato notevoli difficoltà gestionali e di funzionamento. La maggiore flessibilità di bilancio si è rivelata più teorica che effettiva e non in grado di compensare l'effetto dei tagli. La possibilità di destinare a spese di funzionamento una quota della spesa per interventi con una rimodulazione seppur parziale degli stanziamenti, ha trovato nell'Amministrazione forti difficoltà applicative in ragione dell'esiguità della stessa quota rimodulabile, a fronte delle ben maggiori esigenze di copertura, e dell'opportunità di non ridurre ulteriormente gli stanziamenti di capitoli concernenti interventi o trasferimenti alle Regioni e Province autonome per dare copertura finanziaria alle maggiori esigenze di spese di funzionamento.

Hanno inciso sulla gestione sia i vincoli aggiuntivi previsti per consulenze , incarichi di studio, comitati e commissioni (rispettati), sia la reintroduzione dei limiti ad assumere impegni per importi non superiori ad un dodicesimo della spesa.

Nel corso del 2009 l'amministrazione aveva potuto contare su risorse aggiuntive in relazione ai debiti a suo tempo accertati e segnalati al dicembre 2008. Nel 2010 non sono state previste dal MEF ulteriori risorse e l'Amministrazione ha dovuto effettuare alcuni limitati pagamenti relativi ad anni precedenti a carico degli stanziamenti di competenza, per garantire la continuità dei servizi, e non ingenerare ulteriori spese per interessi e spese legali a favore dei creditori. Al termine dell'esercizio si segnalano debiti per quanto riguarda, in particolare, il pagamento di "fitti" per circa 2,9 milioni.

Certamente importante per l'operatività della struttura il ruolo giocato sia dal fondo per i consumi intermedi sia da quello sostitutivo delle riassegnazioni di entrate in applicazione dell'articolo 2 commi 615-617 della finanziaria per il 2008. Un capitolo che ha subito nel corso degli anni costanti riduzioni dai 21,1 milioni del 2009 ai 17,5 milioni del 2010 per scendere nel corrente anno a 12,6 milioni (di cui solo 11,3 disponibili a seguito degli accantonamenti).

Nell'esercizio finanziario 2010 le eccedenze di spesa (pagato) si sono verificate sui capitoli in ordine a pagamenti effettuati con ruoli di spesa fissa. Tali capitoli riguardano il pagamento di competenze fisse e stipendi, oneri sociali ed IRAP, nonché pagamenti per il fitto di locali.

Inoltre, tra i capitoli che hanno fatto registrare eccedenze di spesa vi sono anche il 3036, 3039 e 5022 che riguardano il pagamento di emolumenti dovuti al personale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato e al personale medico, veterinario, chimico e farmacista titolare, a decorrere dal 2009, di incarichi di durata quinquennale.

Nonostante le difficoltà incontrate nella gestione della spesa, mentre alla chiusura dell'esercizio 2009 i residui di stanziamento erano pari a 12,8 milioni, alla chiusura dell'esercizio 2010 essi raggiungono i 125,9 milioni per effetto dei residui registrati sui capitoli 7211, riguardante i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, e 3398, riguardante le somme da destinare a finanziare le attività di ricerca sanitaria finalizzata.

Per le attività di ricerca sanitaria ha inciso sulla attuazione degli interventi il cambiamento delle procedure di selezione dei progetti da finanziare. La valutazione dei progetti di ricerca da parte di esperti internazionali garantisce maggiore trasparenza ed indipendenza alla selezione ma determina, almeno in questa prima fase, tempi più lunghi per la definizione del relativo iter amministrativo. La legge di bilancio per l'anno 2010, proprio per tener conto dell'iter estremamente complesso collegato all'individuazione delle ricerche sanitarie finalizzate da finanziare, ha previsto che i residui di tali spese siano assimilabili a quelli in conto capitale.

Il fenomeno delle economie di bilancio è nell'anno molto limitato. Delle somme risultanti a consuntivo come economie la maggior parte corrisponde alla quota definitivamente resa indisponibile e accantonata. Tra i capitoli che hanno fatto registrare la percentuale più alta di economie rispetto alla competenza vi sono i Fondi per gli accertamenti sanitari da effettuarsi nei confronti degli operatori italiani in Bosnia e Kossovo (capitolo 3460), le assegnazioni alle

regioni per l'assistenza psicologica alle vittime del terrorismo (capitolo 2408) e gli indennizzi previsti dalla legge 210/1992.

Come lo scorso esercizio anche il 2010 ha, infine, visto emergere una problematica gestionale particolare, connessa alle difficoltà di assicurare adeguati finanziamenti a fronte di interventi garantiti dalla legge. Gli accreditamenti emessi a favore dei funzionari delegati dell'Amministrazione, sempre più frequentemente, sono stati oggetto di accantonamenti e sospensioni presso le Tesorerie provinciali dello Stato a seguito di atti di pignoramento, riferibili - in gran parte - ad indennizzi e risarcimenti dovuti ai sensi della legge n. 210/1992 a soggetti danneggiati da vaccinazioni, trasfusioni e somministrazione di emoderivati. Sul punto, è da evidenziare che, pur avendo l'art. 1, comma 294, della legge finanziaria del 2006 (legge n. 266/2005), sottratto alle procedure esecutive i fondi messi a disposizione dei funzionari delegati dell'ex Ministero della salute, la problematica è però rimasta di fatto insoluta in quanto la predetta disposizione non conteneva anche il divieto esplicito di accantonamento preventivo di somme da parte delle Sezioni della Banca d'Italia.

Per evitare difficoltà nella gestione degli uffici periferici e garantire la disponibilità dei fondi loro destinati, è stata estesa già dal 2007 agli Uffici periferici la possibilità di utilizzare alcune forme di pagamento proprie dell'Amministrazione centrale, facendo ricorso a quanto previsto dalla legge 17 agosto 1960, n. 908[3].

Come si è visto in precedenza le somme riassegnate rappresentano una quota rilevante delle risorse aggiuntive su cui ha potuto contare la gestione 2010. Un esame degli andamenti è tuttavia particolarmente complesso e deve muovere tenendo in considerazione diversi aspetti e fonti informative.

Va innanzitutto considerato che i capitoli di entrata sono riconducibili a tre distinte tipologie. Si tratta dei capitoli di entrata per i quali, nella normativa di riferimento, è previsto un collegamento diretto con specifici capitoli di spesa, di quelli le cui somme erano originariamente riassegnabili ma il cui regime è stato modificato dalla legge finanziaria 2008 e di quelli che non danno luogo a riassegnazioni.

Per la prima tipologia le somme affluite in entrata possono essere richieste in riassegnazione al Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base di esigenze man mano che si concretizzano le possibilità di spesa. Va considerato tuttavia che le norme consentono la riassegnazione nell'esercizio delle somme introitate nel periodo 1° gennaio – 31 ottobre dello stesso anno e 1° novembre - 31 dicembre dell'anno precedente.

Nel caso delle entrate originariamente riassegnabili, su cui è intervenuta la legge finanziaria 2008, in luogo della precedente procedura di riassegnazione è stato previsto in bilancio un apposito capitolo fondo (il capitolo 3601) il cui stanziamento può essere ripartito per le stesse finalità originarie. Come si è visto nel paragrafo precedente quest'ultimi importi sono andati progressivamente riducendosi negli ultimi due esercizi e continuano a ridursi anche nell'esercizio 2011.

Un quadro complessivo delle entrate extratributarie di pertinenza dell'amministrazione della salute è possibile a partire dai dati di rendiconto[4] Nel 2010 alle entrate extra tributarie del ministero della salute sono riferibili previsioni definitive per 159,2 milioni contro un dato di previsione iniziale di 106,2 milioni[5] e accertamenti per 231,4 milioni.

Di queste sono riferibili a capitoli e articoli da cui sono state riassegnate nell'anno somme all'amministrazione della salute, circa il 48 per cento degli stanziamenti definitivi e il 35 per cento degli accertamenti. Si tratta di cinque capitoli tra i quali il 2582. Quest'ultimo,

[3] Tale legge stabilisce, infatti, che gli uffici periferici delle Amministrazioni statali, nell'esercizio delle attribuzioni decentrate, possono provvedere, previa assegnazione delle relative risorse da parte degli uffici centrali, al pagamento delle conseguenti spese mediante la diretta emissione dei titoli di spesa sottoposti al controllo preventivo delle Ragionerie territoriali dello Stato.

[4] Dall'analisi vanno esclusi due capitoli che non attengono la gestione della salute: si tratta dei capitoli 2376 e 3674.

[5] Circa il limitato rilievo delle previsione iniziali l'amministrazione ha rilevato che la mancata indicazione risponde a indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze relativamente alle entrate riassegnabili.

"Somme da introitare ai fini della riassegnazione all'Amministrazione della salute" è suddiviso in numerosi articoli: si tratta di somme che affluiscono a fronte di versamenti effettuati per specifiche prestazioni rese dall'Amministrazione come le ispezioni ed i controlli in materia veterinaria ed alimentare (artt. 1 – 2 – 5 – 12 – 14 – 17 – 18 – 20 e 21), oppure per tariffe dovute per la concessione di autorizzazioni nel settore dei farmaci umani e veterinari (artt. 8 – 9 – 10 – 11), dei dispositivi medici (artt. 7 – 16 – 27), degli organismi geneticamente modificati (art. 4), delle buone pratiche di laboratorio (art. 3), delle sostanze pericolose (artt. 6 – 19), delle professioni sanitarie (art. 13). Per alcuni articoli l'Amministrazione sta valutando la richiesta di soppressione per esaurimento o trasferimento della competenza in materia (artt. 15 – 24 – 25 e 26). Per quanto concerne l'articolo 9 "Versamento da parte delle imprese farmaceutiche per l'esame delle domande di autorizzazione all'immissione in commercio di medicinali per uso umano e per le modifiche di rinnovo delle autorizzazioni" le entrate riguardano all'80 per cento attività svolte dall'AIFA. Va poi considerato che non tutte le entrate di questo capitolo sono riassegnabili: le diverse tipologie trattate, rientrano, a seconda degli articoli, nella tipologia delle entrate sia direttamente riassegnabili, sia di quelle soggette alle modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2008.

Dall'esame dei dati di rendiconto non si identifica l'ammontare effettivo delle riassegnazioni operate nel 2010. A tal fine la Corte ha costruito una banca dati che si alimenta delle informazioni contenute nei decreti di variazione con cui si operano le riassegnazioni. Da tale banca dati, che è costruita considerando la tempistica delle riassegnazione ricordata in precedenza, è possibile trarre un quadro non solo degli importi assegnati nell'anno ma anche delle attribuzioni effettuate per capitolo. E' in questo modo possibile ricostruire la tipologia di spesa che si è finanziata nonché i centri di responsabilità e i programmi che hanno beneficiato di tali fondi.

La banca dati indica per il 2010 riassegnazioni per 42,6 milioni. Di questi, 26,6 sono stati destinati alla missione tutela della salute, 14,5 a fondi da ripartire e 1,4 a servizi e affari generali.

Si tratta di somme destinate a due categorie in particolare: i redditi da lavoro dipendente per circa 16,8 milioni e consumi intermedi per 24,6 milioni. Limitate le destinazioni ad altre amministrazioni pubbliche, 1,1 milioni.

Se si considerano anche le somme pervenute attraverso il fondo a ciò destinato, si può avere una prima dimensione delle riassegnazioni. Si tratta nel complesso di circa 60 milioni che rappresentano solo il 3,5 per cento degli stanziamenti del Ministero (al netto deli 800 milioni di cui si è detto in precedenza) percentuale che sale al 17,2 per cento degli stanziamenti, se rapportata alle sole spese di personale e ai consumi intermedi a cui sono in larga parte destinati.

La sempre maggiore attenzione a queste voci di entrata ha spinto l'Amministrazione a prevedere per il 2011 una loro revisione già in sede di assestamento.

La revisione riguarda sia l'aggiornamento del nomenclatore degli atti, sia l'individuazione delle entrate non più direttamente gestite dal Ministero della salute (come ad esempio i versamenti per i crediti formativi in medicina generale, competenza questa trasferita all'AGENAS), sia gli stanziamenti da indicare nella previsione. Ad essa si dovrebbe accompagnare, anche, una revisione delle tariffe applicate per i servizi resi dall'amministrazione.

Tavola 5.2.1

Le entrate riassegnate per missione, programma e categoria economica

(in migliaia)

	017.Ricerca e innovazione	020.Tutela della salute						032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche			033.Fondi da ripartire	
Categoria economica	Ricerca per il settore della sanita' pubblica e zooprofilattico	Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana	Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	Totale	Indirizzo politico	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	Totale	Fondi da assegnare	Totale complessivo
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	124,2	814,1	161,5	447,1	78,2	0,0	1.500,9	298,1	385,0	683,1	14.500,8	16.809,0
CONSUMI INTERMEDI	0,0	3.385,2	11.441,2	0,0	7.947,4	1.080,0	23.853,7	0,0	705,5	705,5	0,0	24.559,2
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	8,5	55,7	11,1	30,6	5,4	0,0	102,7	20,4	26,4	46,8	0,0	158,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	0,0	1.080,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.080,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.080,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0	20,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,0
Totale	132,7	5.335,0	11.613,7	477,7	8.031,0	1.100,0	26.557,4	318,5	1.116,9	1.435,4	14.500,8	42.626,2

6. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali: una lettura per programmi

Come detto in precedenza le risorse gestite dal Ministero della salute sono riferibili a due missioni: la"Tutela della salute", suddivisa in 5 programmi, e la "Ricerca e innovazione" ma per il solo programma relativo alla "Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico".

Ai sei programmi vanno nel 2010 stanziamenti per 1.619,7 milioni (1.835,9 milioni nel 2009).

Nel seguito si esaminano i risultati finanziari relativi al consuntivo 2010 per ciascun programma guardando al peso relativo delle risorse, destinate a ciascuno di essi e verificandone le caratteristiche in base alla disaggregazione per categorie economiche; ci si sofferma poi, sempre per programma, su quelli che sono i principali risultati ottenuti negli obiettivi posti all'amministrazione con la direttiva annuale.

Tavola 6.1

LE RISORSE GESTITE DAL MINISTERO DELLA SALUTE: UN'ANALISI PER MISSIONI, PROGRAMMI E CATEGORIE ECONOMICHE.

(in migliaia)

Categorie economiche	Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana	Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza	Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	Ricerca per il settore della sanita' pubblica e zooprofilattico	Totale
	Stanziamenti definitivi di competenza						
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	56.587,4	34.950,8	6.103,8	7.911,5	5.264,7	5.168,0	115.986,2
CONSUMI INTERMEDI	67.369,8	47.577,3	34.709,0	11.241,4	2.931,2	6.588,1	170.416,8
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	3.606,8	1.798,7	561,6	585,3	345,3	379,3	7.277,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	34.929,6	3.717,9	5.057,1	33.231,8		587.041,6	663.977,9
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	539.474,7					5.272,7	544.747,5
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	18.055,6	30,5					18.086,1
ALTRE USCITE CORRENTI	1,3					518,0	519,3
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	93,2	41,2	414,6	39,5	30,0	23,7	642,3
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			50.481,0			47.364,1	97.845,1
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE		100,0		87,1			187,1
TOTALE	720.118,3	88.216,4	97.327,2	53.096,4	8.571,3	652.355,6	1.619.685,2
	Massa impegnabile						
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	67.883,9	40.920,6	7.829,5	9.155,9	5.264,7	5.906,8	136.961,5
CONSUMI INTERMEDI	67.369,8	47.577,3	34.709,0	11.241,4	2.931,2	6.588,1	170.416,8
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.367,9	2.196,6	678,1	668,3	345,3	428,9	8.685,3
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	34.929,6	3.717,9	5.057,1	33.231,8		652.977,5	729.913,8
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	539.474,7					5.272,7	544.747,5
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	18.055,6	30,5					18.086,1
ALTRE USCITE CORRENTI	1,3					518,0	519,3
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	378,2	305,1	1.761,9	57,2	30,0	36,6	2.569,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			59.471,6			49.850,7	109.322,3
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE		390,0		87,1			477,1
TOTALE	732.460,9	95.138,1	109.507,3	54.441,7	8.571,3	721.579,3	1.721.698,5

segue

	Impegni totali						
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	58.750,1	36.890,9	7.006,1	7.274,9	5.264,7	5.314,4	120.501,2
CONSUMI INTERMEDI	64.859,2	46.897,0	34.330,0	10.664,9	2.841,8	6.313,6	165.906,5
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	3.843,9	1.813,3	498,5	454,0	345,3	350,0	7.305,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	34.692,1	3.574,3	4.971,5	33.231,8		567.350,5	643.820,1
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	516.227,6					5.272,7	521.500,4
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	17.952,7	30,5					17.983,2
ALTRE USCITE CORRENTI	0,0					518,0	518,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	378,2	305,1	1.529,8	57,2	19,7	36,6	2.326,6
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			59.471,6			3.631,1	63.102,6
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE		390,0		87,1			477,1
TOTALE	696.703,8	89.901,1	107.807,5	51.769,8	8.471,6	588.786,9	1.543.440,7
	Massa spendibile						
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	70.695,2	41.805,2	8.222,9	9.270,1	7.140,8	6.068,3	143.202,6
CONSUMI INTERMEDI	286.153,3	63.593,2	66.684,1	22.327,4	3.651,6	14.989,3	457.398,8
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.447,6	2.217,9	699,3	676,8	485,2	440,9	8.967,7
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	80.325,8	7.874,0	126.057,1	34.466,9		1.039.058,2	1.287.782,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	983.209,8					9.823,1	993.032,8
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	18.055,6	61,0					18.116,6
ALTRE USCITE CORRENTI	1,3					2.679,1	2.680,4
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	378,2	309,1	2.369,4	57,2	30,0	36,6	3.180,4
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			59.471,6			67.085,3	126.556,8
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE		458,8		87,1			545,8
TOTALE	1.443.266,7	116.319,2	263.504,3	66.885,4	11.307,6	1.140.180,7	3.041.464,1
	Pagamenti totali						
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	58.995,4	38.901,9	7.510,9	6.796,7	4.878,9	5.356,2	122.440,0
CONSUMI INTERMEDI	122.405,0	51.760,4	38.098,3	7.539,4	2.675,7	8.590,6	231.069,3
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	3.782,2	1.774,0	495,5	428,2	317,5	338,1	7.135,5
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	22.595,8	3.745,5	65.471,5	34.095,1		647.992,7	773.900,6
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	339.350,1					8.090,1	347.440,1
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	17.933,5	61,0					17.994,5
ALTRE USCITE CORRENTI	0,0					2.161,1	2.161,1
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	372,0	36,6	1.531,2	36,3	19,7	35,8	2.031,5
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			8.990,5			2.721,2	11.711,7
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE		290,0		87,1			377,1
TOTALE	565.433,9	96.569,4	122.097,9	48.982,8	7.891,8	675.285,6	1.516.261,5

Nel 2010 le somme destinate ai 6 programmi relativi alla Tutela della salute (missione 20) e alla Ricerca sono riconducibili sostanzialmente a cinque categorie economiche come nel 2009, anche se ne muta significativamente il peso : i redditi da lavoro dipendente assorbono il 7,2 per cento degli stanziamenti (il 6,5 nel 2009), i consumi intermedi il 10,5 per cento (il 21,8 nel 2009), i trasferimenti correnti a amministrazioni pubbliche il 41 per cento (il 37,6 nel 2009),

i trasferimenti correnti a famiglie e organizzazioni sociali private il 33,6 per cento delle somme (28,5 per cento nel 2009) mentre i trasferimenti in conto capitale a PA contano per il 6 per cento (3,7 nel 2009).

Due dei programmi assorbono poco meno dell'85 per cento degli importi stanziati. Si tratta del programma di Prevenzione, assistenza in materia sanitaria umana e della ricerca sanitaria. Alla Programmazione e la Prevenzione sanitaria veterinaria sono destinati rispettivamente il 6 e il 5,4 per cento dei fondi mentre marginale, dal punto di vista esclusivamente finanziario, il rilievo del programma destinato alla regolazione farmacologica e di quello vigilanza previsione e repressione nel settore sanitario.

6.1. La prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana

Le priorità riferibili a tale programma riguardano gli interventi per la tutela igienico sanitaria degli ambienti di vita, del suolo e dell'aria, lo sviluppo e la definizione di linee strategiche per la prevenzione ed il controllo dei rischi sanitari. Particolare rilievo, non solo finanziario, hanno assunto le attività connesse alla gestione degli indennizzi a soggetti danneggiati a causa di vaccinazioni, trasfusioni o somministrazione di emoderivati. Sempre in tale ambito vanno collocate le attività volte al monitoraggio dei flussi di mobilità sanitaria in ambito internazionale.

Tavola 6.1.1

PROGRAMMA 1 – PREVENZIONE, ASSISTENZA, INDIRIZZO E COORDINAMENTO INTERNAZIONALE IN MATERIA SANITARIA UMANA.

	Stanziamen. definitivo competenza	Massa impegnabile	Impegni Totali	Massa spendibile	Pagato Totale
	Valori assoluti in migliaia di euro				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	56.587,4	67.883,9	58.750,1	70.695,2	58.995,4
CONSUMI INTERMEDI	67.369,8	67.369,8	64.859,2	286.153,3	122.405,0
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	3.606,8	4.367,9	3.843,9	4.447,6	3.782,2
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	34.929,6	34.929,6	34.692,1	80.325,8	22.595,8
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	539.474,7	539.474,7	516.227,6	983.209,8	339.350,1
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	18.055,6	18.055,6	17.952,7	18.055,6	17.933,5
ALTRE USCITE CORRENTI	1,3	1,3	0,0	1,3	0,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	93,2	378,2	378,2	378,2	372,0
TOTALE	720.118,3	732.460,9	696.703,8	1.443.266,7	565.433,9
	Composizione 2010				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	7,9	9,3	8,4	4,9	10,4
CONSUMI INTERMEDI	9,4	9,2	9,3	19,8	21,6
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,5	0,6	0,6	0,3	0,7
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	4,9	4,8	5,0	5,6	4,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	74,9	73,7	74,1	68,1	60,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	2,5	2,5	2,6	1,3	3,2
ALTRE USCITE CORRENTI					
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Al programma vanno, come si diceva il 44,5 per cento degli stanziamenti complessivamente destinati ai programmi operativi.

Di questi, nel 2010 poco meno del 75 per cento sono trasferimenti a famiglie ed istituzioni private. Si tratta principalmente degli importi dovuti per gli indennizzi e i risarcimenti ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati e per le cause di risarcimento danni (344 milioni – capitoli 2401 – 2409), nonché dei rimborsi delle spese per cure all'estero (132,8 milioni) e delle spese per il personale navigante (53,8 milioni).

I trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche ammontano nell'esercizio a 35 milioni, in forte flessione rispetto all'esercizio precedente (erano 66,1 milioni nel 2009).

I trasferimenti all'estero (18,1 milioni) sono destinati prevalentemente al finanziamento dell'Organizzazione mondiale della sanità.

Nel complesso a fronte di una massa impegnabile di 732,5 milioni gli impegni nell'anno hanno raggiunto i 696,7 milioni (il 95 per cento). Più lenta la velocità di traduzione degli impegni in pagamenti effettivi: solo poco più di un terzo della massa spendibile si è tradotta nell'anno in pagamenti. Un risultato in gran parte riconducibile alla gestione dei pagamenti per i risarcimenti.

Le campagne di comunicazione e le attività di prevenzione. Le iniziative hanno riguardato la promozione degli stili di vita per la prevenzione delle malattie croniche. Complessivamente nel 2010 sono state avviate dieci campagne di comunicazione, per un impegno complessivo di 3,3 milioni[6].

La riduzione delle risorse a disposizione ha spinto a concentrare l'impegno su temi selezionati.

E' stato attivato un portale istituzionale in cui collocare il canale web dedicato ai cittadini. Un progetto scaturito da una collaborazione con l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" per la realizzazione di uno studio delle esigenze informative dei cittadini in materia di tutela e promozione della salute basato anche su un questionario sottoposto on-line a 1500 cittadini utilizzatori di internet, sui bisogni di salute e la domanda di informazione sanitaria.

Operativo dal dicembre 2010 è il nuovo sito (www.volontariatosalute.it) dedicato allo sviluppo di relazioni strutturate tra il Ministero e le associazioni del volontariato della salute per una migliore conoscenza e partecipazione ai bisogni; all'acquisizione e all'offerta ai cittadini del panorama associativo presente sul territorio nazionale[7]; alla promozione delle iniziative delle associazioni; la creazione di una banca dati.

Proseguito nel 2010 sulla base delle linee programmatiche indicate dalla "Piattaforma Nazionale sull'alimentazione" il programma "Guadagnare salute".

Il monitoraggio ha riguardato: il progetto *"Sistema di indagini sui rischi comportamentali tra i giovani in età scolare (6-17 anni)"*, finalizzato ad individuare i comportamenti a rischio per lo sviluppo di malattie cronico-degenerative tra i bambini e gli adolescenti; le attività di monitoraggio del progetto per la prevenzione del tabagismo. Sono state avviate attività di collaborazione con produttori di rilevanza nazionale per la sensibilizzazione sui rischi derivanti da un consumo eccessivo e/o non responsabile di bevande alcoliche, attraverso l'apposizione di avvertenze per la salute sui prodotti e concordati interventi di sensibilizzazione e informazione sull'importanza di una corretta alimentazione e, in particolare, sulla necessità di incrementare il consumo di frutta e verdura attraverso vendite promozionali di prodotti stagionali a prezzi ridotti

[6]Si tratta delle campagne per allattamento al seno, tabagismo, prevenzione influenza stagionale, aids, tumore alla prostata, donazione e trapianti di organi, alcol, oncologia, benessere degli animali, acquaticità e sicurezza dei bambini in acqua.

[7] A tal fine, il sito prevede uno spazio dedicato alle associazioni, dove pubblicare una scheda identificativa e, in prospettiva, uno scambio di informazioni tra le stesse e gli utenti potenziali.

Nel corso dell'anno 2010 per le attività del programma "Guadagnare salute" sono stati impegnati 1,4 milioni, mentre i pagamenti effettuati ammontano a 1,9 milioni a valere sul cap. 4393.

Per contrastare i fattori di rischio comportamentali per le malattie croniche e in linea con il programma "Guadagnare Salute", sono state elaborate, con il contributo di esperti del settore e rappresentanti del mondo scientifico, le Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione scolastica" (pubblicate in G.U. a giugno 2010), e le "Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e assistenziale" (pubblicate in G.U. nel febbraio 2011). Quest'ultimo documento si propone di intervenire a livello nazionale per prevenire e per curare la malnutrizione, valutarne i costi, anche economici, ed individuare le problematiche connesse all'organizzazione e gestione della ristorazione nelle strutture ospedaliere ed extra-ospedaliere. L'intento è quello di fornire gli elementi principali per organizzare il servizio ponendo al centro il paziente.

La sicurezza alimentare. Per quanto concerne il comparto della sicurezza alimentare[8] nel 2010 è stato redatto il Piano pluriennale integrato nazionale dei controlli (PNI 2011-2014), che è stato approvato in Conferenza Stato Regioni il 16 dicembre 2010 e la Relazione alla Commissione Europea dei dati relativi ai controlli ufficiali concernenti gli alimenti e i loro ingredienti trattati con radiazioni ionizzanti .

Un ruolo importante per la sicurezza degli alimenti di origine vegetale e i relativi controlli alle importazioni, è svolto dagli USMAF (Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera) che, nell'ambito delle loro attività di sanità transfrontaliera, costituiscono il punto di entrata per gli alimenti di origine non animale provenienti da Paesi Terzi e rappresentano quindi un filtro nei confronti sia del territorio nazionale che europeo. Questa attività si svolge secondo le normative nazionali ed specifici regolamenti comunitari e in collaborazione con le altre autorità istituzionali, quali Agenzia delle Dogane, Regioni, ASL (SIAN) , Carabinieri (NAS) e Istituti Zooprofilattici Sperimentali.

Nel 2010 sono stati eseguiti circa 86.000 controlli ufficiali su alimenti (e 37.613 su materiali a contatto con alimenti). I respingimenti in media si attestano nell'ordine dell'1 per cento. A questo scopo, è stato avviato fin dal 2007 il Progetto "Procedura Operativa Standard USMAF[9]", mirato ad uniformare l'attività di tutti gli Uffici periferici, che ha dato luogo all'approvazione di una procedura unificata (denominata "Rilascio N.O.S. Nulla Osta Sanitario, oggi DCE Documento comune di entrata) sulle importazioni di alimenti di origine non animale.

Il sistema italiano dei controlli in frontiera (praticamente unico in Europa, dal momento che altri Stati Membri hanno preferito i controlli sul territorio, dopo lo sdoganamento della merce) costituisce un efficace filtro all'ingresso per merci provenienti da Paesi Terzi, anche alla luce dell'entrata in vigore dei Regolamenti europei (il 669/2009 e successivi), che prevedono condizioni particolari o livelli accresciuti di controlli ufficiali (con Punti di Entrata Designati)

---

[8] All'interno della sicurezza alimentare vanno ricomprese l'igiene generale degli alimenti, la sicurezza delle produzioni agricole, l'igiene delle tecnologie alimentari, l'igiene generale dei prodotti di origine animale, la nutrizione ed alimentazione particolare, l'etichettatura e informazione dei consumatori, i fitofarmaci, le esportazioni verso i Paesi Terzi con i correlati controlli. Ad esso si unisce il coordinamento e l'indirizzo dell'amministrazione per le attività di controllo degli alimenti a tutela del consumatore, che coincide con l'esigenza comunitaria di razionalizzazione ed ottimizzazione dei controlli. La rete dei controlli, che comprende anche i controlli alle frontiere, si articola in Piani specifici, individuati per settore, che si traducono in una serie di relazioni destinate alla Commissione Europea e/o al Parlamento: Piano nazionale integrato dei controlli (PNI), vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande in Italia, controllo ufficiale sui residui di prodotti fitosanitari negli alimenti di origine vegetale, controllo ufficiale dell'immissione in commercio e utilizzazione dei prodotti fitosanitari, Piano nazionale di controllo sugli organismi geneticamente modificati (OGM), Piano nazionale residui nei prodotti di origine animale(PNR).

[9] Questa Procedura è in vigore dal 1° gennaio 2008 e prevede una revisione annuale (l'ultima è stata effettuata a giugno 2010). Inoltre, sempre con lo scopo di un miglioramento continuo della qualità del lavoro degli USMAF, è stato avviato un progetto di Audit da parte dell'Autorità Centrale sulle strutture periferiche. Nel 2010 sono stati eseguiti 6 audit (Genova e U.T., Ravenna, Napoli-Salerno, Bari-Manfredonia-Taranto, Brindisi, Livorno–Pisa, Catania-Augusta-Siracusa-Pozzallo).

per le importazioni di alcuni alimenti di origine non animale. Inoltre, va considerato che il sistema può contare anche sul Sistema informatizzato NSIS – USMAF, per la parte relativa ai prodotti alimentari di importazione. Un sistema che consente di avere sotto controllo la situazione dell'attività degli USMAF, con statistiche dettagliate relative ai controlli ufficiali eseguiti[10].

Per quanto concerne l'igiene degli alimenti di origine animale, per l'anno 2010, si era prevista l'effettuazione, ai sensi dell'articolo 10 del reg. CE 882/2004, dell'attività ispettiva per la verifica dei requisiti igienico-sanitari presso gli stabilimenti di produzione di alimenti di origine animale nonché di sottoprodotti di origine animale.

Le ispezioni programmate avrebbe dovuto interessare rispettivamente 12 Regioni nel settore dell'igiene degli alimenti di origine animale (latte, carne prodotti della pesca ecc.) disciplinato dal Reg. (CE) 853/2004 e 6 Regioni nel settore dei sottoprodotti di origine animale di cui al Reg. (CE) 1774/2002.

In realtà, nel corso del 2010, l'attività ispettiva nel settore degli alimenti ha interessato quattro regioni per un totale di 25 stabilimenti, mentre nel settore dei sottoprodotti è stata visitata una sola regione ed ispezionato un solo stabilimento. Le ispezioni hanno evidenziato carenze igienico sanitarie che hanno comportato, per 5 stabilimenti, la sospensione dell'attività.

Il numero delle ispezioni è stato sensibilmente inferiore rispetto alla programmazione. Ciò a causa di un'interruzione dell'attività dovuta ad un confronto con le Regioni, protrattosi per molti mesi, circa la legittimità del Ministero ad effettuare l'attività ispettiva presso gli stabilimenti. In merito è stato definito che il Ministero ha competenza ad effettuare *audit* sulle autorità regionali ai sensi dell'articolo 4 paragrafo 6 del reg. CE 882/2004 ed attività ispettiva solo in circostanze particolari. Pertanto nel corso del secondo semestre 2010 non sono state più svolte attività ispettive, ma solo *audit* di settore in due 2 regioni.

Nel corso del 2010 per quanto riguarda gli stabilimenti di prodotti alimentari di origine animale abilitati all'esportazione sono state effettuate complessivamente 62 ispezioni[11]. A fronte del pagamento delle tariffe ex d.lgs 194, le maggiori entrate attese per l'anno 2011, sono stimate pari a circa 70 milioni.

Quanto alla celiachia, lo stanziamento, allocato sui capitoli di spesa 5398 e 5399, é stato distribuito alle Regioni per erogare pasti senza glutine in strutture pubbliche, scolastiche e ospedaliere e per l'inserimento di appositi modelli informativi sulla celiachia nell'ambito di formazione e aggiornamento per ristoratori e albergatori. I fondi della Legge 123/ 2005 erogati alle Regioni e P.A, nell'anno 2010 ammontano a circa 3 milioni . Dal 2007 si segue il principio che la ripartizione delle somme avviene esclusivamente tra le Regioni e Province autonome che hanno trasmesso i dati al Ministero della salute; ciò ha permesso di migliorare sensibilmente il flusso informativo.

Per gli interventi nel settore dei fitofarma sono utilizzate le risorse contenute nel capitolo di spesa 5008 p.g. 2 , che è un capitolo di riassegnazione, alimentato dalle tariffe pagate dagli operatori del settore per i servizi resi dal Ministero. Nel 2010 sono state stipulate undici convenzioni con quattro istituti scientifici di rilevanza nazionale per un totale di poco meno di 2 milioni. Dieci di queste convenzioni concernono l'attuazione di programmi sulla materia e le attività relative alla registrazione, all'adeguamento e alle revoche dei prodotti fitosanitari. La

[10] La consolidata esperienza dell'Italia nei controlli in frontiera ha fatto sì che la DGSANCO, nell'ambito dell'iniziativa "*Better training for safer food*", affidasse al nostro Paese l'organizzazione del Corso "Best practices on *increased level of official* controls on certain feed and food of non-animal origin", gestito dall'Istituto Zooprofilattico di Teramo con il coordinamento scientifico e la collaborazione dell'Ufficio II della DGSAN. Il corso, mirato a diffondere e approfondire la conoscenza a livello europeo del Regolamento (CE) 669/2009, suddiviso in tre sessioni (USMAF di Roma Fiumicino, Livorno e Genova) si è svolto con successo nei primi sei mesi del 2010 e ha visto la partecipazione complessiva di circa 150 esperti designati da tutti gli Stati Membri dell'UE, per aumentare le conoscenze sui controlli accresciuti, anche in base all'esperienza italiana degli USMAF.

[11] 17 ispezioni hanno riguardato stabilimenti autorizzati o da autorizzare all'esportazione verso gli USA, 13 hanno riguardato stabilimenti autorizzati o da autorizzare all'esportazione verso il Giappone; un impianto è stato visitato ai fini dell'autorizzazione all'export verso la Russia, mentre i restanti stabilimenti sono stati visitati nell'ambito di programmi di audit e al fine di monitorare il mantenimento dei requisiti per l'esportazione.

valutazione dei prodotti fitosanitari riguarda gli aspetti sanitari, agronomici ed ambientali di sostanze attive nuove da impiegare nell'agricoltura e da sottoporre a revisione e si realizza su istanza delle aziende del settore (circa 7.000 istanze all'anno). L'ultima convenzione riguarda, invece, l'effettuazione di un monitoraggio per la ricerca di residui di prodotti fitosanitari negli alimenti di produzione biologica con particolare riguardo agli alimenti per la prima infanzia.

Secondo quanto segnalato dall'amministrazione, le riassegnazioni dell'anno hanno consentito di sanare situazioni debitorie pregresse (rimborsi e gettoni di presenza da versare ai componenti della Commissione consultiva per i prodotti fitosanitari, che interviene nella fase valutativa dei dossier) e di recuperare ritardi nell'espletamento delle pratiche di competenza dell'amministrazione attraverso la stipula di convenzioni con istituti scientifici. Il rispetto degli obblighi comunitari e nazionali in materia di autorizzazioni di fitofarmaci, anche alla luce della prossima entrata in vigore del regolamento comunitario 1107 (emanato nel novembre 2009 comporterà un notevole ampliamento degli adempimenti a carico di questo settore ministeriale.

Relativamente al sistema di allerta comunitario, nel corso dell'anno 2010 sono state trattate 3291 notifiche, pervenute sia dalla Commissione europea, sia da parte degli uffici periferici del Ministero, degli Assessorati alla Sanità e del Comando Carabinieri per la tutela della salute. Per quel che concerne l'attività di vigilanza in ambito nazionale, sono giunte 205 segnalazioni di allerta da parte degli Assessorati alla Sanità e del Comando Carabinieri per la tutela della Salute (NAS). Gli Uffici periferici del Ministero della salute (USMAF, UVAC e PIF) hanno, invece, notificato 343 irregolarità.

Sono altresì emerse alcune criticità nella gestione del sistema di allerta a livello regionale. In particolare, si è evidenziato, in varie circostanze, una lentezza delle esecuzioni delle prove da parte dei laboratori; i sistemi di rintracciabilità messi in atto dagli operatori del settore alimentare (OSA) non sono risultati, in varie occasioni, efficaci, portando ad un rallentamento delle indagini ed a interventi mirati (ritiro, richiamo). D'altro canto, nella valutazione della attività ispettiva effettuata dalle autorità territoriali si conferma una netta prevalenza di non conformità nell'ambito dell'igiene generale e nella formazione del personale.

Gli indennizzi Gli uffici del Ministero sono impegnati nella gestione degli indennizzi per i cittadini residenti nelle regioni a statuto speciale (trasferite negli anni le risorse finanziarie ed organizzative alle regioni Sardegna, Friuli Valle d'Aosta e Province di Trento e Bolzano rimangono di competenza statale i residenti della sola Sicilia) nonché per quelli residenti nelle regioni a statuto ordinario per fatti antecedenti al trasferimento delle funzioni; i ricorsi proposti contro il giudizio delle Commissioni mediche ospedaliere e i provvedimenti esecutivi delle sentenze di condanna e dei decreti ingiuntivi in materia di indennizzi e di risarcimenti dal danno ai sensi della legge 210/1992 (lo stanziamento nel 2010 era pari a 104,7 milioni); i benefici economici previsti dalla legge 229/05 in favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie (30 milioni); gli indennizzi ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, di cui alla legge 244/2007 (10 milioni); le transazioni da stipulare con soggetti talassemici, emofilici ed emotrasfusi occasionali danneggiati da trasfusione con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti e con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie che hanno instaurato azioni di risarcimento danni (legge 222/2007 e legge 244/2007, che a questo fine hanno stanziato per il 2010 180 milioni).

Per quanto riguarda le richieste di indennizzi nelle regioni a statuto speciale, le posizioni sono oltre 49.000 . Nel corso del 2010 sono stati riconosciuti i benefici economici a 461 soggetti e predisposti 880 decreti decisori dei ricorsi avanzati ai sensi dell'articolo 5 della legge 210/1992 avverso il giudizio delle Commissioni mediche ospedaliere.

L'amministrazione centrale, in base ad un accordo raggiunto in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni nell'agosto 2001, dà copertura finanziaria a valere sul proprio bilancio anche agli indennizzi riconosciuti ai soggetti danneggiati residenti nelle regioni a statuto ordinario ed iscritti a ruolo sino al febbraio 2001. A tale finalità sono stati destinati oltre il 60 per cento delle risorse assegnate.

Con riferimento alle cause di risarcimento del danno biologico, sono stati notificati all'Amministrazione circa 1.069 atti (sentenze favorevoli e di condanna di primo e secondo grado, decreti ingiuntivi, atti di precetto e di pignoramento). Nel corso dell'esercizio sono stati adottati 1.365 provvedimenti di liquidazione, per sentenze di condanna, decreti ingiuntivi e precetti.

Essendo le spese relative al contenzioso di importo particolarmente elevato in ragione del numero di sentenze di primo e secondo grado, comunque esecutive, e dei decreti ingiuntivi, nel 2010 è stata formulata a marzo e a giugno la richiesta di integrazione dello stanziamento del capitolo 2409 per un importo pari a € 60 milioni. Dette richieste hanno ottenuto solo parziale riscontro (per complessivi 16 milioni) in misura quindi insufficiente a far fronte alla rilevante spesa determinata anche per il corrente anno dal contenzioso e dalla consistente quota di pagamenti per gli indennizzi riconosciuti dalla legge ai soggetti danneggiati residenti nelle Regioni a statuto ordinario ed iscritti a ruolo nei rispettivi Dipartimenti provinciali del Tesoro sino al 21 febbraio 2001. Pertanto, è stato necessario, già da ottobre 2010, interrompere la corresponsione dei benefici economici stabiliti dalla legge, e procedere al pagamento dei soli provvedimenti esecutivi, tramite l'emissione dello speciale ordine di pagamento rivolto all'istituto tesoriere, da regolare in conto sospeso, secondo quanto stabilito dall'articolo 14 comma 2 del decreto – legge 31/12/1996, n. 669 convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30. Complessivamente, sono stati predisposti 735 ordini di pagamento per un importo pari a circa 10,8 milioni

Per quanto riguarda i danneggiati da vaccinazioni obbligatorie – che percepiscono, oltre all'indennizzo *ex lege* 210/1992, anche un ulteriore indennizzo previsto dalla legge 229/2005, nonché l'assegno una tantum a seguito della decisione 3084/09 del Consiglio di Stato, l'amministrazione ha sospeso la corresponsione dei benefici in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale con cui sono stati definiti i criteri per l'erogazione dei benefici e la formazione delle graduatorie.

Per l'erogazione delle rate dell'assegno *una tantum* 2010 e 2011, a conguaglio di quelle già corrisposte, è stata redatta una graduatoria degli aventi titolo. Poiché la corresponsione delle due rate comportava una spesa largamente superiore alle somme stanziate sul capitolo di competenza per i relativi esercizi, si è provveduto, con la legge 183/2010 (articolo 47), all'adeguamento dello stanziamento sul capitolo di spesa 2409, piano gestionale 02, per un importo pari a 120 milioni di euro. All'onere derivante dalla disposizione di cui al comma 1 si è provveduto mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, comma 361, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, per l'anno 2010.

La legge 244/2007 ha previsto per il 2010 un importo di 10 milioni per la corresponsione ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, dell'indennizzo previsto dalla legge 229/2005. Nel corso dell'esercizio 2009 era stato emanato il regolamento di attuazione, che ha definito le modalità da seguire per effettuare il riconoscimento dei beneficiari e per l'effettiva corresponsione dell'indennizzo.

Sono pervenute nel 2010 circa 300 istanze che, effettuata l'istruttoria per la verifica della conformità ai requisiti previsti dalla normativa, sono state inviate alle competenti Commissioni mediche ospedaliere. Si sono però evidenziate talune criticità connesse con il giudizio medico legale sul nesso tra le malformazioni e l'assunzione della talidomide durante la gestazione in quanto, per la maggior parte dei casi, non è reperibile la documentazione attestante l'assunzione del farmaco. Si è reso, pertanto, necessario convocare nuovamente il gruppo tecnico che, acquisito anche il parere dall'Istituto Superiore di sanità, ha elaborato a luglio 2010 una proposta tecnica che è stata segnalata al Ministero della Difesa. Dette difficoltà hanno dilatato la tempistica della individuazione dei soggetti aventi titolo all'indennizzo. Ad oggi sono stati liquidati gli indennizzi a 38 soggetti e si sta provvedendo alla notifica dei verbali pervenuti nei primi 4 mesi del 2011.

Quanto, infine, ai talassemici, affetti da altre emoglobinopatie o affetti da anemie ereditarie, emofilici ed emotrasfusi occasionali, danneggiati da trasfusione con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti o da vaccinazioni obbligatorie, la legge 244/2007 ha autorizzato la spesa di 180 milioni, a decorrere dal 2008, per stipulare delle transazioni con tali soggetti. Nel corso del 2009 era stato emanato il regolamento che fissava i criteri in base ai quali definire, nell'ambito di un piano pluriennale, le transazioni e le modalità attuative per addivenire alla stipula dei singoli atti transattivi.

La fase di acquisizione delle istanze di adesione alla procedura transattiva si è conclusa a gennaio 2010. Sono state predisposte le istruttorie delle oltre 7000 istanze pervenute individuando quelle non conformi ai criteri indicati dalla normativa del settore[12].

6.2. Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria

Al programma di prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria sono da ricondurre le azioni rivolte all'implementazione delle attività in materia di sicurezza alimentare e nutrizionale, la vigilanza sugli integratori alimentari, nonché le attività in materia di tutela e lotta alle malattie animali.

Tavola 6.2.1

PROGRAMMA 2 - PREVENZIONE E ASSISTENZA SANITARIA VETERINARIA

	Stanziamen. definitivo competenza	Massa impegnabile	Impegni Totali	Massa spendibile	Pagato Totale
	Valori assoluti in migliaia di euro				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	34.950,8	40.920,6	36.890,9	41.805,2	38.901,9
CONSUMI INTERMEDI	47.577,3	47.577,3	46.897,0	63.593,2	51.760,4
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1.798,7	2.196,6	1.813,3	2.217,9	1.774,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	3.717,9	3.717,9	3.574,3	7.874,0	3.745,5
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	30,5	30,5	30,5	61,0	61,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	41,2	305,1	305,1	309,1	36,6
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	100,0	390,0	390,0	458,8	290,0
TOTALE	88.216,4	95.138,1	89.901,1	116.319,2	96.569,4
	Composizione 2010				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	39,6	43,0	41,0	35,9	40,3
CONSUMI INTERMEDI	53,9	50,0	52,2	54,7	53,6
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	2,0	2,3	2,0	1,9	1,8
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	4,2	3,9	4,0	6,8	3,9
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,0	0,3	0,3	0,3	0,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	0,1	0,4	0,4	0,4	0,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Alla prevenzione e assistenza veterinaria vanno il 5,5 per cento degli stanziamenti definitivi del totale delle due missioni (Tutela della salute e Ricerca). Si tratta, pressocchè

[12] Il Regolamento stabilisce anche che per la definizione dei moduli transattivi, secondo un piano pluriennale di rateizzazione degli importi da erogare, nei limiti delle autorizzazioni di spesa di cui alle leggi 222/2007 e 244/2007, si provvede con un decreto di natura non regolamentare del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, sentita l'Avvocatura Generale dello Stato. Sulla base dei contenuti elaborati dalla apposita Commissione ministeriale, è stata predisposta la bozza di decreto per l'individuazione dei moduli transattivi che è stata inviata per il previsto parere all'Avvocatura generale che, a dicembre 2010 ha fornito un primo parere interlocutorio attualmente all'esame della Commissione.

esclusivamente, di spese per redditi (il 45,3 per cento) e consumi intermedi (46,9 per cento). Limitati i trasferimenti ad altri soggetti della PA (soprattutto regioni).

Tra i consumi intermedi, la voce più rilevante riguarda lo stanziamento per la sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili, delle altre malattie infettive e diffusive nonché per il sistema di identificazione e registrazione degli animali (35,8 milioni).

Proprio le caratteristiche dell'attività del programma sono alla base di elevati livelli sia di impegni su massa impegnabile (95 per cento) che di pagamenti su massa spendibile 83 per cento).

Nel 2010, gli obiettivi operativi relativi alla prevenzione e all'assistenza sanitaria veterinaria hanno riguardato il monitoraggio dei contaminanti fisici delle derrate alimentari, la sorveglianza sulle malattie infettive di origine animale ed i controlli sui mangimi di origine non animale.

Il programma di controllo nelle derrate alimentari provenienti dalla Bosnia-Erzegovina e dal Kosovo, che il Ministero gestisce insieme con il Ministero della difesa e dell'interno, rappresenta un esempio del monitoraggio di contaminanti fisici nelle derrate alimentari. Anche per il 2010 l'attività è stata affidata a istituzioni e laboratori attrezzati allo scopo[13]. L'impegno finanziario sostenuto è stato di 750 mila euro. L'importo stanziato è stato impegnato a fine anno 2010.

Sul territorio nazionale vengono attuati programmi, cofinanziati dall'Unione europea, di sorveglianza ed eradicazione di alcune malattie animali e zoonosi che, oltre ad avere impatto di natura commerciale e zootecnica, rappresentano un rischio per la salute umana. L'adozione di piani nazionali ha permesso di circoscrivere i focolai di malattia, evitandone la diffusione in altri territori ufficialmente indenni, fino al raggiungimento, in alcune aree, dello stato di indennità.

Persistono, tuttavia, criticità nell'applicazione delle norme nazionali, tali da inficiare lo stato sanitario locale con ripercussioni negative in ambito commerciale, sia sul territorio nazionale che relativamente alle esportazioni di prodotti trasformati. Tali criticità sono principalmente imputabili alla particolare condizione socio-economica dei territori interessati dalle patologie "persistenti", nei quali l'organizzazione sanitaria incontra gravi difficoltà a gestire le attività ordinarie, nonché ad incidere in maniera significativa e risolutiva.

Per quanto attiene ai controlli dei mangimi di origine non animale negli scambi tra Paesi membri dell'Unione europea si è proceduto nel 2010 ad uno studio di fattibilità sulla proposta di attivare una nuova procedura di tracciabilità, mediante pre-notifica da parte degli operatori agli Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari (UVAC) e alla conseguente predisposizione delle "*Linee guida per l'applicazione dell'art. 3 del Regolamento (CE) n. 882/2004, in relazione ai controlli veterinari dei mangimi non ricadenti nel campo di applicazione del Regolamento (CE) n. 1774/2002, spediti in Italia da altri Stati membri dell'Unione Europea*". Tali linee guida, che disciplinano le modalità tecniche e le procedure amministrative sulle base delle quali le autorità competenti effettuano i controlli previsti dalla normativa comunitaria di riferimento, a seguito del parere favorevole del Coordinamento dei Servizi Veterinari Regionali, sono state trasmesse alla Conferenza permanente Stato-Regioni, per l'acquisizione dell'Accordo necessario ai fini dell'applicazione di tali misure su tutto il territorio nazionale.

Si ricorda che il d.lgs. 194/2008 (disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento(CE) n.882/2004), prevede il pagamento di una tariffa sull'attività all'ingrosso per far pronte alle spese relative al potenziamento dei controlli. Con ciò si è voluto assicurare la copertura finanziaria delle attività

[13]Si tratta degli Istituti zooprofilattici della Puglia e dell'Umbria- Marche, nonchè dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS).

di controllo ufficiale[14] attraverso l'imposizione a carico degli operatori del settore alimentare, di tariffe stabilite in rapporto alla reale entità produttiva e, per altre tipologie, attraverso importi a forfait individuati in base a tre classi di produzione presunta per l'anno di riferimento relativamente a talune tipologie di attività.

E' da rilevare, tuttavia, che solo a inizio 2011 è stato adottato il decreto ministeriale di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per l'individuazione delle modalità tecniche per il versamento delle tariffe e per la rendicontazione delle somme riscosse.

Nonostante ciò, nel corso del 2010 i PIF, competenti ad effettuare i controlli ufficiali sui prodotti provenienti dai Paesi terzi, hanno riscosso tariffe per un totale di circa 2,8 milioni, di cui è stato possibile riassegnarne al Ministero della salute circa euro 140.909, sulla base di quanto previsto dall'articolo 7, comma 2 lett. a) dello stesso decreto legislativo n. 194 del 2008 (5% delle somme introitate) per la copertura delle relative spese.

L'articolo 48, comma 5 della legge 96/2010 (legge comunitaria 2009) ha poi apportato una modifica al campo di applicazione del d.lgs 194/2008, introducendo l'esonero dal pagamento delle tariffe per gli imprenditori agricoli svolgenti le attività di cui all'articolo 2135 cod. civ. e affidando agli stessi i controlli. L'ampiezza delle attività che sono state escluse dal pagamento delle tariffe ha prodotto una forte diminuzione dell'ammontare degli introiti nel secondo semestre 2010 e nel primo semestre 2011[15].

6.3. Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza

Gli obiettivi strategici riferibili al programma riguardano gli interventi di risanamento, riequilibrio economico finanziario del sistema sanitario regionale mirati a garantire qualità ed efficienza e nonché un efficace controllo della spesa e quelli volti alla promozione di moderne tecniche di informatizzazione per migliorare la fruibilità e la disponibilità dei servizi sanitari su tutto il territorio nazionale.

Nel primo caso si tratta delle attività di monitoraggio e di affiancamento previste per le regioni che hanno sottoscritto Piani di rientro ed il monitoraggio degli stessi; il completamento del Nuovo Sistema Informativo Sanitario, con lo sviluppo di sistemi integrati di reti sia a livello nazionale che internazionale (il cui finanziamento non rientra nel programma, essendo previsto invece nella missione 32.3 Servizi e affari generali), rappresenta da questo punto di vista un elemento indispensabile di completamento dell'attività di monitoraggio e garanzia. Non meno funzionali ad un efficiente uso delle risorse sono, da un lato, le azioni dirette alla formazione e qualificazione del personale (finalizzate tra l'altro alla istituzione di una scuola di formazione) e, dall'altro, gli interventi di comunicazione istituzionale per la promozione della salute.

Le priorità riferibili al programma si distinguono tra quelle riconducibili alla riorganizzazione e qualificazione dei servizi sanitari, alla riorganizzazione della spesa sanitaria, all'informatizzazione, alla formazione del personale e alla comunicazione. Alla prima area di intervento appartengono le attività svolte per l'individuazione di modelli organizzativi per assicurare, attraverso un miglioramento dell'appropriatezza clinica ed organizzativa, il miglioramento dei servizi e la riduzione dei tempi di attesa. Per quello che riguarda l'attività di monitoraggio della spesa sanitaria si rinvia alla relazione generale ed in particolare al capitolo dedicato alla politica sanitaria.

---

[14]Si tratta di controlli effettuati dalle autorità sanitarie competenti quali, per il Ministero della salute, i Posti di ispezione frontaliera (PIF) e gli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF) e, per le Regioni, le Aziende sanitarie locali.

[15]Il Ministero, in accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze, ha proposto un emendamento abrogativo da inserire nel disegno di legge comunitaria per il 2010 della suddetta disposizione nel tentativo di tornare alla situazione *ex ante*. Ciò anche sulla base della ritenuta contrarietà di tale esonero alla stessa normativa comunitaria di riferimento, che consente agli Stati membri di finanziare i controlli, anche sulle attività attualmente esonerate, attraverso l'imposizione di tasse o diritti (articolo 26 e 27 del Regolamento (CE) 882/2008).

Tavola 6.3.1

PROGRAMMA 3 - PROGRAMMAZIONE SANITARIA E LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA

	Stanziamen. definitivo competenza	Massa impegnabile	Impegni Totali	Massa spendibile	Pagato Totale
	Valori assoluti in migliaia di euro				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	6.103,8	7.829,5	7.006,1	8.222,9	7.510,9
CONSUMI INTERMEDI	34.709,0	34.709,0	34.330,0	66.684,1	38.098,3
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	561,6	678,1	498,5	699,3	495,5
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	5.057,1	5.057,1	4.971,5	126.057,1	65.471,5
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	414,6	1.761,9	1.529,8	2.369,4	1.531,2
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	50.481,0	59.471,6	59.471,6	59.471,6	8.990,5
TOTALE	97.327,2	109.507,3	107.807,5	263.504,3	122.097,9
	composizione 2010				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	6,3	7,1	6,5	3,1	6,2
CONSUMI INTERMEDI	35,7	31,7	31,8	25,3	31,2
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,6	0,6	0,5	0,3	0,4
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	5,2	4,6	4,6	47,8	53,6
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,4	1,6	1,4	0,9	1,3
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	51,9	54,3	55,2	22,6	7,4
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Alla programmazione sanitaria vanno il 6 per cento degli stanziamenti. Di questi, il 51,6 per cento è costituito da trasferimenti ad amministrazioni pubbliche alle regioni e province autonome per il finanziamento degli interventi nei grandi centri urbani e per le strutture per le cure palliative.

Tra i consumi intermedi, che rappresentano il 35,7 per cento della spesa (34,6 milioni), 8 milioni sono destinati alle attività di verifica e di controllo dell'assistenza sanitaria svolte anche avvalendosi di esperti o società di ricerca operanti nel campo della valutazione, mentre circa 24 sono per il sistema informativo sanitario.

Elevato nel complesso il rapporto tra impegni e massa impegnabile, mentre i pagamenti risentono dei tempi di realizzazione dei progetti da parte delle regioni previsti nel piano sanitario nazionale.

Tra gli obiettivi operativi previsti per il 2010 vanno ricordati la valutazione comparativa dei progetti regionali di integrazione dell'ospedale e dell'assistenza territoriale; l'implementazione di un modello di riferimento per la valutazione delle performance sanitarie e dei relativi indicatori; il monitoraggio e la valutazione delle buone pratiche di telemedicina; lo sviluppo del sistema informativo sanitario.

Per quanto concerne il primo obiettivo, si ricorda che, negli ultimi anni, il sistema delle Cure Primarie, sotto l'impulso della normativa sia nazionale che regionale, ha visto numerose sperimentazioni volte a ridefinire le risposte assistenziali da assicurare ai cittadini, con particolare riguardo ai bisogni della cronicità e fragilità. Ciò ha consentito l'avvio di percorsi assistenziali innovativi sul territorio, che hanno coinvolto la medicina generale inserendola in un ampio percorso di sperimentazioni organizzative. Parallelamente, si è puntato sulla realizzazione di forme di assistenza in grado di ridurre gli accessi impropri nelle strutture di

emergenza. L'Accordo Stato-Regioni dell'8 luglio 2010 ha confermato, anche per il 2010 gli indirizzi dell'anno precedente[16].

Le Regioni hanno inoltrato 37 progetti, impegnando per lo sviluppo di queste attività complessivamente circa 355 milioni di euro. L'esame dei progetti inviati è tuttora in corso al fine di elaborare la proposta ministeriale di ammissione al finanziamento, da sottoporre a deliberazione della Conferenza Stato regioni per l'erogazione della quota residua del 30% delle risorse[17].

Il Ministero della salute ha, pertanto, avviato un monitoraggio che analizzi: il grado di sviluppo dei modelli organizzativi diversificati e ad alta flessibilità, adattabili ai diversi contesti territoriali; il livello di attuazione di una concreta ed efficace integrazione professionale in vista di una tempestiva ed efficace risposta alla domanda dell'utenza; il valore di alleggerimento della pressione di impatto sulle strutture di Pronto soccorso.

A tale scopo, nel dicembre 2009, il Ministero ha stipulato con l'Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali un Accordo di collaborazione, per un finanziamento complessivo di 2,5. milioni, per la realizzazione delle attività di monitoraggio dell'impatto dei progetti regionali censiti, da valutare in termini di miglioramento dell'assistenza fornita sul territorio e riduzione degli accessi impropri al Pronto soccorso[18].

Per quanto riguarda l'obiettivo di implementare un modello di riferimento per la valutazione delle performances sanitarie, nell'anno è stata predisposta la elaborazione, in via sperimentale, di un primo gruppo di indicatori per misurare l'appropriatezza, l'efficienza e la qualità dei servizi sanitari erogati, elaborati a livello regionale e di singolo soggetto erogatore. Il progetto risponde all'obiettivo comune a tutto il sistema sanitario nazionale del confronto sistematico dei risultati tra operatori, al fine di individuare e valorizzare le *best practice* e di attivare processi di apprendimento e miglioramento della qualità dei servizi, garantire la trasparenza ai cittadini sui risultati conseguiti e operare perché i livelli essenziali di assistenza siano garantiti con equità.

Si tratta in tutto di un set di 34 indicatori utili per comprendere le criticità e gli aspetti positivi dei principali aspetti della sanità regionale. Essi riguardano il governo della domanda,

---

[16] Con l'Accordo sancito dalla Conferenza Stato Regioni il 25 marzo 2009, le Regioni sono state incentivate a proporre progetti operativi di " assistenza sanitaria in h24 " coerenti con le linee guida contenute nell'Accordo (*Linee guida per progetti di sperimentazione inerenti "Modalità organizzative per garantire l'assistenza sanitaria in h24: riduzione degli accessi impropri nelle strutture di emergenza e miglioramento della rete assistenziale territoriale"*). Le Regioni potevano proporre progetti finalizzati a realizzare o potenziare lo sviluppo di specifiche modalità organizzative, quali ad esempio:

- attivazione di *Ambulatori per la gestione dei codici di minor gravità* (codici bianchi) presso i PS dei presidi ospedalieri dove si registra un iperflusso di utenti;
- attivazione di *Punti di Primo Intervento* in aree territoriali disagiate o prive di presidi sanitari, per garantire una prima risposta sanitaria all'emergenza-urgenza e a situazioni di minor gravità;

attivazione di *Presidi Ambulatoriali Distrettuali*, gestiti dai Medici di Continuità Assistenziale, quale punto di riferimento dell'assistenza territoriale per il cittadino che deve identificare un luogo fisico dove trovare risposta assistenziale continuativa h. 24.

[17] Come previsto dal comma *34 bis* dell'art. 1 legge 662/1996, modificato dall'art. 79 co. 1 quater del DL 25 giugno 2008 n. 112, al fine di agevolare le regioni nell'attuazione dei progetti di cui al comma 34, il Ministero dell'economia e delle finanze provvede ad erogare, a titolo di acconto, il 70 per cento dell'importo complessivo annuo spettante a ciascuna regione, mentre l'erogazione del restante 30 per cento è subordinata all'approvazione da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

[18] Dalla disamina dei progetti inoltrati dalle Regioni è emersa una evoluzione dei modelli organizzativi per l'erogazione delle Cure Primarie, tra i quali quelli maggiormente innovativi risultano essere quelli che fanno riferimento alla Casa della salute, da intendersi come la struttura polivalente in grado di erogare, in uno stesso spazio fisico, l'insieme delle prestazioni socio-sanitarie favorendo, così, attraverso la contiguità spaziale dei servizi e degli operatori, la unitarietà e l'integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociosanitarie, e i modelli H24, individuati da quasi tutte le Regioni quali strumenti utili per dare un impulso immediato al processo di riorganizzazione della medicina del territorio in quelle realtà locali dove si rileva un ricorso eccessivo alle strutture di emergenza anche per prestazioni che dovrebbero essere erogate da altri servizi socio assistenziali. L'obiettivo di tali modelli organizzativi, da realizzare in ambito ospedaliero e/o territoriale, è pertanto il contenimento del fenomeno della crescita esponenziale della domanda verso le strutture di Pronto Soccorso.

l'efficienza, l'appropriatezza delle prestazioni mediche e chirurgiche, la qualità clinica, l'efficacia assistenziale delle patologie croniche, l'efficienza prescrittiva farmaceutica, l'efficacia dell'assistenza collettiva e di prevenzione.

Fattore strategico nel ridisegno strutturale ed organizzativo della rete di assistenza del Paese è la telemedicina che, attraverso l'uso dell'ICT, consente di offrire una migliore qualità dell'assistenza sanitaria e di poter fruire di servizi di diagnosi e consulenza medica a distanza. In tale ambito la Direzione coordina, direttamente o attraverso convenzioni stipulate con soggetti istituzionali, la realizzazione di diverse iniziative progettuali per lo sviluppo della telemedicina in sanità e la diffusione e il riuso delle soluzioni tecnologiche e delle *best practices* organizzative[19].

E' proseguito nell'anno lo sviluppo del sistema informativo sanitario. Ad esso sono destinati nell'esercizio finanziario risorse rilevanti: circa 22,8 milioni, in termini di stanziamenti definitivi (capitoli 2200, 2201, 2202, 2147), a cui si aggiungono circa 1,1 milioni (capitolo 7121).

Nell'ambito dell'evoluzione del patrimonio informativo NSIS, le attività di maggior rilievo condotte nel corso del 2010 hanno riguardato: il monitoraggio delle prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sanitaria in emergenza-urgenza (EMUR); il monitoraggio dell'assistenza residenziale e semiresidenziale per anziani (FAR); il monitoraggio dell'assistenza domiciliare (SIAD).

Nel corso del 2010 la Direzione ha condotto, in particolare, attività di analisi della qualità e completezza dei dati trasmessi dalle regioni concernenti le prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sanitaria in emergenza -- urgenza, delle prestazioni residenziali e semiresidenziali e dell'assistenza domiciliare[20].

Progressi si sono registrati anche nel Progetto di Tracciabilità del farmaco, nato con l'obiettivo di rafforzare le misure di contrasto delle possibili frodi nel commercio di farmaci, che costituiscono un rischio per la salute pubblica e un danno per il Servizio sanitario e per l'erario. Ad oggi il monitoraggio delle confezioni di medicinali nel canale distributivo, della

---

[19] Nell'ambito delle azioni intraprese dal Ministero a sostegno dello sviluppo delle Telemedicina, la Direzione ha dapprima stipulato una convenzione, e successivamente supportato le attività per il rinnovo della stessa, tra il Ministero e la regione Emilia Romagna ai fini della costituzione dell'Osservatorio nazionale per la valutazione ed il monitoraggio delle applicazioni *e*Care.
Tale Osservatorio al quale partecipano le Regioni Toscana, Liguria, Marche, Campania, Sicilia e Veneto, è stato costituito con l'obiettivo di analizzare in modo sistematico i servizi di home care realizzati con il supporto della tecnologia, per diffondere buone pratiche sotto il profilo organizzativo, clinico - assistenziale, tecnologico ed economico, nell'ambito della telemedicina. Sulla base delle attività già condotte e coerentemente con il Piano Sanitario Nazionale, il progetto ha consentito di proseguire l'indagine sulle applicazioni di telemedicina.
Completata entro il 30 settembre 2010 una prima rilevazione, l'attività di censimento delle esperienze progettuali nell'ambito dell'Osservatorio e-care è proseguita, ciò al fine di rendere disponibile uno strumento dinamico di raccolta e rappresentazione delle iniziative di telemedicina in atto.

[20] Un'attività particolarmente complessa poiché si tratta di una raccolta di dati relativa ad eventi sanitari molto diversi tra loro. Oltre a verificare il rispetto degli aspetti legati alla completezza/accuratezza/coerenza, è necessario sviluppare dei "metodi di analisi" differenziati.
L'assistenza sanitaria in emergenza – urgenza, si caratterizza per coprire tutto il processo assistenziale dalla chiamata/segnalazione alla centrale operativa, ai dati relativi all'intervento del mezzo di soccorso, fino all'accesso in pronto soccorso e le relative prestazioni erogate. Le analisi di qualità sono state pertanto tese a garantire l'omogeneità delle informazioni raccolte, aspetto critico considerato che nel processo assistenziale, tipico dell'emergenza – urgenza, sono coinvolti attori non sempre appartenenti alla medesima struttura organizzativa.
Le prestazioni residenziali e semiresidenziali, si caratterizzano per essere erogate in una notevole eterogeneità di strutture. Tale aspetto ha reso necessario prevedere delle analisi mirate a verificare la coerenza tra le caratteristiche della struttura di offerta e le tipologie di prestazioni erogate.
L'assistenza domiciliare, ha la peculiarità di non essere erogata nell'ambito di una struttura sanitaria, ma direttamente al domicilio dell'assistito. Il sistema informativo raccoglie quindi dati con riferimento ad una molteplicità di eventi (presa in carico, valutazione iniziale, erogazione, rivalutazione, sospensione e conclusione), collegati tra loro da una sequenza logico/temporale il cui rispetto è fondamentale per una lettura corretta dell'assistenza erogata.

spesa farmaceutica direttamente a carico del SSN e della spesa farmaceutica effettuata in distribuzione diretta è operativo. Avviato è il monitoraggio dei consumi dei medicinali all'interno delle strutture pubbliche. Nel 2010, in raccordo con le iniziative in materia di identificazione e serializzazione dei prodotti medicinali ai fini della lotta alla contraffazione, è stata svolta l'attività istruttoria per il monitoraggio degli identificativi univoci delle confezioni di medicinali nel canale distributivo: gli esiti di tale istruttoria suggeriscono la modifica al Decreto 2 agosto 2001 all'esame del Ministero[21].

E' attivo dal 2007 il sistema informativo Banca Dati e Repertorio dei dispositivi medici, che consente la comunicazione e la raccolta delle notifiche - da parte delle aziende interessate - relative ai dispositivi immessi in commercio sul territorio italiano. Essa prevede alcuni strumenti di integrazione quali: lo scambio di informazioni d'impresa presenti nei registri camerali realizzati attraverso la cooperazione applicativa con *impresa.gov.it*, le deleghe e l'accesso controllato tramite Carta nazionale dei servizi (CNS) e la sottoscrizione con firma digitale. Nel corso del 2010 sono stati effettuati interventi di potenziamento delle funzionalità del sistema per consentire l'alimentazione dei dati anche da parte degli Organismi Notificati italiani. Sono inoltre state potenziate le funzioni ad uso degli operatori del SSN e ciò ha portato ad un considerevole aumento del numero di consultazioni.[22]

La costruzione dell'anagrafe di riferimento per i dispositivi medici costituisce un passo essenziale per il monitoraggio dei costi di acquisto di dispositivi presso le strutture pubbliche del SSN. Tale monitoraggio, istituito con il decreto 11 giugno 2010, è realizzato attraverso un apposito flusso informativo, il cui sistema (avviato nell'ultimo trimestre del 2010) prevede la raccolta dei dati (comprensivi del relativo valore economico) relativi ai contratti e ai consumi di dispositivi da parte delle strutture pubbliche del SSN, e la messa a disposizione di opportuni strumenti di monitoraggio e reportistica utili alle Regioni e alle Province Autonome.

Nell'anno è stato predisposto "Il fascicolo sanitario elettronico – Linee guida nazionali" approvato, che ha ottenuto il 10 febbraio 2011 l'intesa della Conferenza Stato-Regioni

Il Fascicolo (FSE), inteso come insieme di dati e documenti digitali di tipo sanitario e socio-sanitario generati da eventi clinici, presenti e trascorsi, riguardanti l'assistito, consente di

---

[21] In fase di avvio è la progettazione del *"Sistema informativo nazionale per le dipendenze"* (SIND) ai sensi di quanto stabilito dal Decreto Ministeriale del 11 giugno 2010. Tale decreto ha l'obiettivo di consentire la realizzazione di un sistema in grado di acquisire i flussi informativi prodotti a livello locale e contenenti dati "individuali" e di rendere disponibili gli strumenti necessari per svolgere le opportune analisi epidemiologiche.
E' stata anche avviata la progettazione del *"Sistema informativo per il monitoraggio e la tutela della salute mentale"* (SISM) ai sensi di quanto stabilito dal Decreto Ministeriale del 15 ottobre 2010. L'obiettivo è di consentire la realizzazione di un sistema in grado di rilevare le informazioni riguardanti le caratteristiche delle persone sottoposte a trattamenti per le patologie riconducibili all'ambito della salute mentale.
E' stato predisposto, congiuntamente ad esperti delle Regioni e del Ministero, lo schema di decreto ministeriale per l'istituzione del sistema informativo per la raccolta sistematica degli interventi, delle procedure e delle attività sanitarie e socio-sanitarie erogate presso gli *Hospice*. Le attività condotte ha seguito i principi contenuti nella legge 15 marzo 2010, n. 38 recante "Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore". Lo schema di decreto approvato dalla Cabina di Regia del NSIS è attualmente è all'esame dell'Autorità Garante per il trattamento dei dati personali.
Nel 2010 si è concluso lo studio di razionalizzazione dei flussi gestionali sulle Liste d'attesa per i trapianti avente come scopo l'unificazione delle diverse tipologie di lista già esistenti (standard, pediatrica, urgenze o in fase di definizione (protocollo iperimmuni, HIV) e un sostanziale miglioramento della tempestività e della qualità delle informazioni trasmesse e registrate nel Sistema informativo trapianti. Obiettivo di tale sistema informativo (previsto dalla legge 91/1999) è quello di supportare le attività che governano la domanda e l'offerta di organi per i trapianti. L'organizzazione in cui tale sistema si colloca si compone di strutture operative (reparti di rianimazione e centri di trapianto) che fanno capo ai Centri regionali. La gerarchia organizzativa prevede che tali strutture operative siano coordinate da Centri Inter- Regionali (CIR), che a loro volta sono supervisionati dal Centro Nazionale per i Trapianti (CNT).
La proposta allo studio prevede un nuovo flusso procedurale equivalente a quello che caratterizza le iscrizioni in lista nei diversi contesti regionali e una nuova "Cartella clinica d'iscrizione in Lista unica" che, prendendo spunto dai sistemi informativi esistenti, raccolga tutte le informazioni di interesse nazionale.

[22] Circa 1.500 al giorno nel mese di dicembre 2010.

agevolare l'assistenza al paziente, offrire un servizio che facilita l'integrazione delle diverse competenze professionali, e fornire una base informativa consistente, contribuendo al miglioramento di tutte le attività assistenziali e di cura, nel rispetto delle normative per la protezione dei dati personali.

Le Linee Guida rappresentano il riferimento unitario nazionale per la realizzazione di Sistemi FSE, ed individuano gli elementi di riferimento necessari per una coerente progettazione ed impiego di tali sistemi nell'ambito del SSN e del più ampio contesto europeo.

6.4. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano

Gli interventi diretti ad assicurare il riordino del settore delle farmacie e la ridefinizione della figura professionale nell'ottica del pieno soddisfacimento delle esigenze sanitarie dei cittadini hanno rappresentato l'obiettivo prioritario dell'azione di questo programma.

Tavola 6.4.1

PROGRAMMA 4 - REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA IN MATERIA DI PRODOTTI FARMACEUTICI ED ALTRI PRODOTTI SANITARI AD USO UMANO

	Stanziamen. definitivo competenza	Massa impegnabile	Impegni Totali	Massa spendibile	Pagato Totale
	Valori assoluti in migliaia di euro				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	7.911,5	9.155,9	6.650,5	9.270,1	6.796,7
CONSUMI INTERMEDI	11.241,4	11.241,4	10.771,5	22.327,4	7.539,4
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	585,3	668,3	394,1	676,8	428,2
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	33.231,8	33.231,8	33.231,8	34.466,9	34.095,1
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	39,5	57,2	39,5	57,2	36,3
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	87,1	87,1	87,1	87,1	87,1
TOTALE	53.096,4	54.441,7	51.174,3	66.885,4	48.982,8
	composizione 2010				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	14,9	16,8	13,0	13,9	13,9
CONSUMI INTERMEDI	21,2	20,6	21,0	33,4	15,4
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1,1	1,2	0,8	1,0	0,9
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	62,6	61,0	64,9	51,5	69,6
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Alla regolazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari va il 3,3 per cento degli stanziamenti finali dei programmi gestiti dall'amministrazione. Gli importi sono riconducibili a 3 categorie principali: trasferimenti a PA (il 62,4 per cento), consumi intermedi (21,2 per cento) e personale (14,9 per cento). In termini di consumi intermedi, l'importo passa da 1 milione degli stanziamenti iniziali a 11 milioni. Una variazione da ricondurre prevalentemente al capitolo 3016 p.g 02 che riguarda l'attività di valutazione e controllo anche attraverso convenzioni in materia di farmaci e dispositivi medici. Tra i trasferimenti a soggetti della PA, l'importo prevalente è quello intestato all'AIFA pari a 35 milioni.

Elevati nel complesso sia il rapporto tra impegni e massa impegnabile che tra pagamenti e massa spendibile.

Gli obiettivi operativi posti all'attività amministrativa per l'anno 2010 e riferiti al programma sono riconducibili al riordino del settore delle farmacie e alla valutazione delle soluzioni adottate in tema di procedure per l'acquisto di dispositivi medici in termini di criticità, *best practice* e proposte da assumere alla luce dei risultati ottenuti dalla ricognizione campionaria e dalla elaborazione dei dati raccolti con il nuovo flusso informativo.

Ancora in una fase di avvio a seguito della predisposizione delle linee guida risulta l'attuazione del d.lgs 3 ottobre 2009, n.153, che ha previsto la definizione di nuovi compiti e funzioni assistenziali delle farmacie pubbliche e private operanti in convenzione con il SSN[23].

Nel rispetto di quanto previsto dai Piani socio-sanitari regionali e previa adesione dei titolari, le farmacie potranno partecipare al servizio di assistenza domiciliare integrata a favore dei pazienti residenti o domiciliati nel territorio della sede di pertinenza di ciascuna farmacia; alle iniziative finalizzate a garantire il corretto utilizzo dei medicinali prescritti e a programmi di farmacovigilanza; alla erogazione di servizi di primo livello; a programmi di educazione sanitaria e a campagne di prevenzione delle principali patologie a forte impatto sociale; alla erogazione di servizi di secondo livello, rivolti ai singoli assistiti su prescrizione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta.

6.5. Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario

Solo lo 0,5 per cento delle somme sono invece destinate al programma 5. Si tratta di consumi intermedi (2,9 milioni) di cui 1,9 milioni per automezzi in dotazione all'Arma dei Carabinieri per le attività affidate in tema di tutela della salute, 1 milione per gli uffici per i nuclei antisofisticazioni e 0,7 milioni per l'estinzione di debiti pregressi. Le somme stanziate risultano nel complesso impegnate sia per quanto riguarda i redditi da lavoro che i consumi intermedi.

Tavola 6.5.1

PROGRAMMA 5 - VIGILANZA E REPRESSIONE NEL SETTORE SANITARIO

	Stanziamen. definitivo competenza	Massa impegnabile	Impegni Totali	Massa spendibile	Pagato Totale
	Valori assoluti in migliaia di euro				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	5.264,7	5.264,7	5.264,7	7.140,8	4.878,9
CONSUMI INTERMEDI	2.931,2	2.931,2	2.841,8	3.651,6	2.675,7
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	345,3	345,3	345,3	485,2	317,5
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	30,0	30,0	19,7	30,0	19,7
TOTALE	8.571,3	8.571,3	8.471,6	11.307,6	7.891,8
	composizione 2010				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	61,4	61,4	62,1	63,2	61,8
CONSUMI INTERMEDI	34,2	34,2	33,5	32,3	33,9
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4,0	4,0	4,1	4,3	4,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,4	0,4	0,2	0,3	0,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[23] Presso le farmacie gli assistiti possono prenotare prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, e provvedere al pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino, nonché ritirare i referti relativi a prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale effettuate presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate.
Sono stati predisposti dal Ministero della salute tre schemi di decreti ministeriali attuativi: uno riguarda la disciplina dei limiti e delle condizioni delle prestazioni analitiche di prima istanza, rientranti nell'ambito dell'autocontrollo; un secondo concernente l'erogazione da parte delle farmacie di attività di prenotazione prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino e ritiro referti relativi a prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale; il terzo l'erogazione da parte delle farmacie di specifiche prestazioni professionali. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel novembre 2010, ha approvato tutti e tre di decreti sopra elencati: sui primi due ha sancito l'intesa, sull'ultimo ha espresso parere favorevole. A maggio 2011 l'iter di formazione si era concluso ma solo per il primo dei tre decreti.

L'attività investigativa svolta dal Comando Carabinieri per la tutela della salute (NAS) ha riguardato le frodi in commercio e le sofisticazioni alimentari. Durante l'anno, nel comparto della sicurezza alimentare, i NAS hanno effettuato complessivamente 33.688 ispezioni, accertando 20.600 infrazioni, di cui 16.149 di valenza amministrativa e 4.451 penale. Le infrazioni più ricorrenti hanno riguardato le frode in commercio (il 18 per cento delle violazioni contestate), e la detenzione/somministrazione di alimenti in cattivo stato di conservazione (27 per cento). Per quanto riguarda l'ambito amministrativo, il 52 per cento degli illeciti contestati hanno riguardato carenze igienico strutturali, mentre le irregolarità sulla etichettatura degli alimenti hanno inciso per il 7 per cento.

Durante l'esercizio si sono svolte in Italia le missioni dal Food Veterinary Office (FVO), organo di controllo della Commissione europea, volte a verificare la conformità dei controlli ufficiali condotti dal Paese membro con le norme comunitarie anche per la parte attinente la sicurezza alimentare[24].

Si tratta di 12 missioni svolte in circa 10 mesi, che hanno toccato, anche a più riprese, 17 delle 21 Regioni e Province autonome italiane[25].

Le osservazioni generali presentate nella riunione di chiusura danno un quadro sostanzialmente positivo dei controlli: la designazione delle Autorità competenti è stata valutata chiara e i meccanismi di cooperazione in atto, sia interni che tra Autorità soddisfacenti; l'attività, i metodi e le tecniche del controllo (basate su apposite liste, linee guida ed istruzioni scritte) sono stati valutati di buona qualità; il Piano nazionale integrato dei controlli è stato valutato positivamente e in grado di garantire la trasparenza nell'organizzazione e nell'esecuzione dei controlli. Carenze sono state rilevate, invece, nell'implementazione a livello regionale e locale. In 5 delle regioni visitate le carenze di personale hanno compromesso il coordinamento e l'esecuzione di nuovi compiti; esiste una struttura giuridica ed amministrativa per seguire le non conformità riscontrate, ma non sempre funziona efficacemente; le sanzioni non sono uniformemente applicate o, in alcuni casi, non risultano sufficientemente dissuasive e proporzionate. L'FVO ha concluso l'audit affermando che "complessivamente l'Italia dispone di un sistema centralizzato di controllo sulle importazioni di alimenti di origine vegetale efficace e chiaramente definito".

6.6. Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico

In materia di ricerca sanitaria il Ministero, sulla base del Piano Sanitario Nazionale che definisce gli obiettivi e i settori principali di intervento, elabora, sentita la Commissione Nazionale per la Ricerca Sanitaria (CNRS), il programma di ricerca, che si articola nelle attività di ricerca corrente e in quelle finalizzate, e propone iniziative da inserire nella programmazione nazionale, internazionale e comunitaria. La ricerca finalizzata deve attuare gli obiettivi prioritari, biomedici e sanitari, individuati dal PSN.

Nel 2010 sono state destinate al programma ricerca sanitaria stanziamenti per oltre 652 milioni. Si tratta in prevalenza di somme destinate ad essere trasferite ad altre amministrazioni pubbliche come trasferimenti correnti (il 90 per cento) e trasferimenti in conto capitale (7,3 per cento). Sono i lunghi tempi di selezione dei progetti di ricerca da sostenere anche a ragione delle nuove procedure di selezione ma anche i tempi per l'assegnazione delle risorse che comportano livelli di impegni su massa impegnabile e di pagamenti su massa spendibile

[24] Si tratta del General Audit la cui fonte legislativa è rappresentata dall'articolo 45 del regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[25] Delle 12 missioni, 4 hanno riguardato argomenti di sanità e benessere animale, 1 la salute delle piante, mentre le restanti 7 missioni attenevano ad argomenti di sicurezza alimentare: sicurezza degli alimenti di origine animale, in particolare carne, latte e prodotti derivati (26 aprile – 7 maggio 2010); divieti in materia di alimentazione animale e conformità ai requisiti per fertilizzanti organici e ammendanti del suolo (19-28 maggio 2010); controllo dei residui e dei contaminanti e uso di medicinali veterinari negli animali da produzione (21-28 giugno 2010); controlli all'importazione di alimenti di origine non animale (7-14 settembre 2010); sistemi di controllo per la produzione e l'immissione sul mercato di prodotti della pesca (6- 17 settembre 2010); igiene generale degli alimenti, materiali destinati al contatto con alimenti e additivi alimentari (4- 12 ottobre 2010); produzione ed immissione in commercio di carni di pollame e prodotti derivati (3-12 novembre 2010).

inferiori alla media: i primi sono interno all'80 per cento mentre il secondo è inferiore all'60 per cento.

Tavola 6.5.1

PROGRAMMA - RICERCA PER IL SETTORE DELLA SANITA' PUBBLICA E ZOOPROFILATTICO

	Stanziamen. definitivo competenza	Massa impegnabile	Impegni Totali	Massa spendibile	Pagato Totale
	Valori assoluti in migliaia di euro				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	5.168,0	5.906,8	5.314,4	6.068,3	5.356,2
CONSUMI INTERMEDI	6.588,1	6.588,1	6.313,6	14.989,3	8.590,6
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	379,3	428,9	350,0	440,9	338,1
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	587.041,6	652.977,5	567.350,5	1.039.058,2	647.992,7
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	5.272,7	5.272,7	5.272,7	9.823,1	8.090,1
ALTRE USCITE CORRENTI	518,0	518,0	518,0	2.679,1	2.161,1
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	23,7	36,6	36,6	36,6	35,8
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	47.364,1	49.850,7	3.631,1	67.085,3	2.721,2
TOTALE	652.355,6	721.579,3	588.786,9	1.140.180,7	675.285,6
	Composizione 2010				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	0,8	0,8	0,9	0,5	0,8
CONSUMI INTERMEDI	1,0	0,9	1,1	1,3	1,3
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	90,0	90,5	96,4	91,1	96,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,8	0,7	0,9	0,9	1,2
ALTRE USCITE CORRENTI	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	7,3	6,9	0,6	5,9	0,4
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Gli obiettivi operativi riconducibili alla Missione ricerca e, in particolare, al programma della ricerca per il settore della sanità pubblica, hanno riguardato nel 2010 le metodologie di valutazione dei progetti nazionali di ricerca biomedica, i progressi registrati nella predisposizione delle reti di ricerca, nel rafforzamento dei rapporti dell'amministrazione della salute con AIFA e MIUR, la valutazione dei risultati conseguiti con i principali progetti avviati nell'esercizio e in quelli immediatamente precedenti[26].

[26] Negli ultimi esercizi, l'amministrazione ha più volte rivisto il sistema di selezione e valutazione dei progetti relativi alla ricerca finalizzata. Ciò ha comportato una progressiva revisione del processo di valutazione, in modo da renderlo completamente indipendente da eventuali interferenze dell'Amministrazione e dalla precognizione del progetto da valutare. A tal fine si è fatto ricorso al metodo della *peer review* (valutazione tra pari), in cui la valutazione di un progetto di ricerca avviene attraverso la sintesi di un giudizio espresso in modo autonomo ed indipendente da tre valutatori. L'avvio di una collaborazione internazionale con l'Istituto Nazionale di Sanità degli USA, attraverso il suo organismo per la valutazione della ricerca NIH-CSR (che a livello mondiale valuta il maggior numero di progetti finanziati da organismi pubblici), ha consentito di allargare notevolmente (qualitativamente e quantitativamente) il numero dei possibili valutatori. Per evitare che la valutazione potesse determinare significative differenze, dovute, ad esempio, al differente approccio di un valutatore dedicato alla ricerca di base rispetto ad un ricercatore clinico, è stata introdotta la definizione di una specifica classificazione dei progetti articolati su tre livelli che ha permesso una assegnazione automatica delle ricerche. Inoltre, il processo di valutazione, basato su una piattaforma Internet, permette, dopo che i tre referee hanno valutato la ricerca, lo scambio di opinioni e commenti

Nel corso del 2010 la Rete oncologica ("Alleanza contro il Cancro") ha proseguito nella realizzazione dei progetti iniziati negli esercizi precedenti e volti a agevolare la collaborazione e lo scambio di informazioni tra gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) di diritto pubblico e privato ad indirizzo oncologico. A tale struttura si è aggiunta il 5 febbraio 2010 quella dei Tumori Rari finalizzata al miglioramento dell'assistenza ai pazienti con tumori rari, attraverso la condivisione a distanza di casi clinici, l'assimilazione della diagnosi e del trattamento secondo criteri comuni, il razionale accesso dei pazienti alle risorse di diagnosi e cura.

Ancora in fase di avvio nell'anno è la definizione di una collaborazione il Ministero della Salute e l'AIFA e il MIUR (una prima occasione è stato il bando Malattie Rare). Il 24 giugno 2010 il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro della salute, hanno sottoscritto un Protocollo d'Intesa finalizzato alla realizzazione di iniziative di internazionalizzazione della ricerca nei settori correlati alla salute ed alla qualità della vita e, in particolare, alla implementazione delle iniziative di programmazione congiunta della ricerca europea.

Nel 2009 e nel 2010 i finanziamenti per la ricerca corrente sono stati pari rispettivamente a 185,8 e 188,2 milioni. Nell'ultimo anno tali fondi sono stati destinati per 164,8 milioni agli Ircss (162,5 nel 2009), 1,6 milioni all'Istituto nazionale di assicurazione infortuni sul lavoro, 8,3 milioni all'ISS, 1,5 milioni al registro donatori di midollo osseo e all'Assr e 12 milioni agli IZS.

Mentre le risorse finanziarie disponibili per l'anno 2010 per l'attività di ricerca corrente sono stati ripartiti tra gli IRCCS per 162,5 milioni (erano 160,8 e 200,3 rispettivamente nel 2008 e 2009), il bando per la ricerca finalizzata 2010 è attualmente al vaglio della Conferenza Stato-regioni: i fondi sono pari a 84,6 milioni di cui 30,6 per la ricerca finalizzata e 54 per i giovani ricercatori under 40[27].

L'indirizzo oncologico continua a rappresentare un tema cardine delle politica di ricerca finanziata con fondi pubblici e taglia trasversalmente sia la ricerca corrente che quella finalizzata. Nel biennio 2009-2010, dei finanziamenti riconosciuti alla ricerca corrente, rispettivamente 41,5 e 41,1 milioni, riguardano la ricerca degli IRCCS a indirizzo oncologico[28].

---

per giungere ad una valutazione concordata ed unica del progetto. Il processo di valutazione risulta in tal modo notevolmente migliorato.

[27] I progetti presentati nel 2009 secondo il bando RF2009 per 101,4 milioni sono ancora in corso di valutazione. Le ricerche dovevano mirare a produrre nuove conoscenze trasferibili al SSN al fine di migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi sanitari. L'obiettivo è stato quello di dare responsabilità e far crescere, presso le Istituzioni Sanitarie, una nuova generazione di ricercatori, al fine di potenziare e promuovere l'attività di ricerca nell'ambito biomedico, rendendola organica alle prestazioni sanitarie.

[28] Sempre in tema di ricerca oncologica è l'ulteriore finanziamento attribuito ad un piano scientifico di collaborazione tra i tre più grandi IRCCS oncologici italiani: Istituto Europeo di Oncologia, Istituto Nazionale dei Tumori di Milano e I.F.O. - Istituto Regina Elena, e che comporta un impegno finanziario quinquennale (i primi 3 milioni sono stati individuati nei fondi aggiuntivi per la ricerca corrente 2007).

Negli ultimi due anni, su un totale di 35 progetti di ricerca finalizzata approvati e finanziati dal Ministero della Salute, ben 12 progetti (pari al 35 per cento) riguardano il settore oncologico (leucemie, linfomi, glioblastomi, disordini linfoproliferativi) e, tra le varie linee di ricerca, si segnalano la chemio-immunoterapia, i fattori prognostici/predittivi e la terapia molecolare. Per tali progetti, che sono in fase di avvio e porteranno i loro risultati nei prossimi 3 anni, il costo previsto è di circa 3,4 milioni. Anche nell'ambito del Bando Giovani ricercatori 2008 sono stati selezionati, a seguito della valutazione internazionale avvenuta in collaborazione con l'NIH-CSR statunitense, e quindi finanziati 16 progetti su 57 (pari al 28 cento) su argomenti legati alla ricerca nel settore delle malattie oncologiche, con un impegno di 8,6 milioni.