

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 5

RELAZIONE

**DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO**

(Per l'esercizio finanziario 2011)

Trasmessa alla Presidenza il 28 giugno 2012

VOLUME II

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2011 PER AMMINISTRAZIONE

PAGINA BIANCA



Corte dei Conti

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2011

VOLUME II LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2011 PER AMMINISTRAZIONE

La presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati del Sistema Informativo integrato R.G.S. – Corte dei conti.

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 2011

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 2011
- **Volume I - I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO**

Premessa

IL RENDICONTO DELLO STATO NEL QUADRO DI FINANZA PUBBLICA

- La politica di bilancio nel contesto europeo
- Il Conto delle Amministrazioni pubbliche nel 2011
- Il riequilibrio dei conti pubblici per livelli di governo
- Rendiconto generale dello Stato e contabilità nazionale

I RISULTATI DELL'ESERCIZIO

- I saldi di bilancio
- Le entrate dello Stato
- Le spese dello Stato
- La gestione del patrimonio
- I fondi di rotazione

L'ORDINAMENTO CONTABILE

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI, ATTIVITÀ CONTRATTUALE E GESTIONE DEL PERSONALE

- L'organizzazione
- L'attività contrattuale
- Il personale

- **Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2011 PER AMMINISTRAZIONE**

- 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

- ***Volume III - ATTENDIBILITÀ DELLE SCRITTURE CONTABILI***

- Rendiconto dell'entrata
- Rendiconto della spesa

- ***Appendice al Volume I***

- ***Appendice al Volume II***

INDICE

Volume II

La gestione del bilancio dello Stato 2011

CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- Considerazioni di sintesi
- Profili generali
- I raccordi con il bilancio dello Stato
- Il conto finanziario 2011
- Gestione di risorse finanziarie di maggiore consistenza

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

- Considerazioni di sintesi
- Profili istituzionali: ruolo e funzioni
- Analisi della struttura organizzativa
- I risultati finanziari e contabili
- Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali
- Programmazione strategica e valutazione dei risultati

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

- Considerazioni di sintesi
- Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero
- Analisi della struttura organizzativa
- I risultati finanziari e contabili
- Programmazione strategica e valutazione dei risultati
- Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

- Considerazioni di sintesi
- Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero – Analisi della struttura organizzativa
- I risultati finanziari e contabili
- Programmazione strategica e valutazione dei risultati
- Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

- Considerazioni di sintesi
- Profili istituzionali: ruolo e funzioni
- Analisi della struttura organizzativa
- I risultati finanziari e contabili
- Programmazione strategica e valutazione dei risultati
- Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Considerazioni di sintesi

Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

Analisi della struttura organizzativa

I risultati finanziari e contabili

Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

Considerazioni di sintesi

Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Analisi della struttura organizzativa

I risultati finanziari e contabili

Programmazione strategica e valutazioni dei risultati

Le missioni e i programmi: valutazioni finanziari e criticità gestionali

MINISTERO DELL'INTERNO

Considerazioni di sintesi

Profili istituzionali: ruoli e funzioni del ministero

Analisi della struttura organizzativa

Risultati finanziari e contabili

Programmazione strategica e valutazione dei risultati

I principali programmi di spesa gestiti dal Ministero dell'interno: analisi finanziaria e principali risultati gestionali del 2011

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

Considerazioni di sintesi

Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

Analisi della struttura organizzativa

I risultati finanziari e contabili

Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Considerazioni di sintesi

Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

Analisi della struttura organizzativa

I risultati finanziari e contabili

Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Le missioni e i programmi: valutazioni e criticità gestionali

MINISTERO DELLA DIFESA

Considerazioni di sintesi

Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

Analisi della struttura organizzativa

I risultati finanziari e contabili

Programmazione strategica e valutazione dei risultati
Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

Considerazioni di sintesi
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero
Analisi della struttura organizzativa
I risultati finanziari e contabili
Programmazione strategica e valutazione dei risultati
Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

Considerazioni di sintesi
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero
Analisi della struttura organizzativa
I risultati finanziari e contabili
Programmazione strategica e valutazione dei risultati
Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

MINISTERO DELLA SALUTE

Considerazioni di sintesi
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero
Analisi della struttura organizzativa
I risultati finanziari e contabili
Programmazione strategica e valutazione dei risultati
Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

PAGINA BIANCA

CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

1.

La portata dei ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico adottati sin dall'esercizio 2008 a fronte della crisi finanziaria internazionale può cogliersi anche nell'analisi delle risultanze del rendiconto dello Stato che - pur alla luce delle differenze metodologiche, illustrate nel volume primo, con cui vengono costruiti i conti delle amministrazioni pubbliche ai fini delle notifiche alla Commissione europea – evidenzia, nell'ultimo biennio, una decisa flessione delle spese. Rispetto al 2010 la spesa corrente primaria, al netto degli interessi, diminuisce del 1,6 per cento sulla competenza ed aumenta di circa il 4 per cento sulla cassa. In tale ambito i redditi di lavoro dipendente, in flessione nel 2010, registrano un uguale importo in termini di impegni nel 2011 ed un aumento in termini di pagamenti. La spesa per i consumi intermedi, dopo la consistente flessione registrata nel 2010, segna una nuova crescita nel 2011 (12 per cento in termini di impegni e 10,6 per cento in termini di pagamenti) concentrata essenzialmente nell'acquisto di servizi effettivi mentre in calo si mantiene la spesa per l'acquisto di beni. La lievitazione dei consumi intermedi non corrisponde, tuttavia, ad un aumento effettivo della spesa nel 2011, poiché il dato di consuntivo incorpora, come si dirà più avanti, quasi 1,5 miliardi di risorse a ripiano dei disavanzi pregressi.

Si arresta l'evoluzione accrescitiva degli impegni per trasferimenti di parte corrente, ascrivibile sostanzialmente alla componente dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, nel cui ambito particolare rilievo assume la diminuzione dei trasferimenti agli enti locali da parte del Ministero dell'Interno, pari a complessivi 2,6 miliardi di cui 1,8 miliardi per effetto dei tagli previsti nell'art. 14 del decreto-legge n. 78 del 2010¹.

Prosegue il contenimento della spesa in conto capitale in particolare nell'ambito degli investimenti fissi lordi (la crescita dei pagamenti evidenzia tuttavia un'accelerazione nello smaltimento dei residui) e dei trasferimenti in conto capitale cui segue un forte contenimento dei pagamenti.

¹ L'avvio del federalismo fiscale municipale attuato con il d.lgs. n. 23 del 2011 ha comportato un ampio intervento di rimodulazione contabile delle poste della missione "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali dello stato della spesa del Ministero dell'Interno.

2.

Quanto ai redditi da lavoro dipendente, il dato aggregato si attesta su un valore pari a 88,1 miliardi, valore sostanzialmente analogo a quello del 2010, nel cui ambito, tuttavia, la spesa per le retribuzioni lorde in denaro diminuisce dell'1,4 per cento. Il risultato si riconduce al forte impatto delle politiche di contenimento della spesa avviate nel 2009 con il decreto-legge 112 del 2008 (convertito dalla legge 133 del 2008) che, da un lato, ha reso più rigorose le disposizioni concernenti la riduzione delle dotazioni organiche e le politiche di assunzione del personale e, dall'altro, accanto ad incrementi della retribuzione fissa nell'ambito dei tassi di inflazione programmata, ha introdotto criteri sempre più rigidi nella determinazione del salario accessorio. Particolarmente incisive sul 2011 sono risultate inoltre le misure contenute nel decreto-legge 78 del 2010 che, in un contesto caratterizzato dal blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali, hanno cristallizzato le retribuzioni individuali ai valori riferibili al precedente esercizio, posto più rigorosi limiti alla crescita dei fondi unici di amministrazione e ridotto, secondo aliquote progressive, i redditi maggiormente elevati.

Di rilievo appaiono i risultati conseguiti, almeno in termini finanziari, dalle politiche di razionalizzazione e riorganizzazione del servizio scolastico che, attraverso interventi diretti alla revisione degli ordinamenti scolastici, alla riorganizzazione della rete scolastica ed al più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane nelle scuole, hanno consentito un significativo contenimento dei posti in organico determinando una ulteriore flessione delle spese per le retribuzioni lorde (circa 3,7 per cento).

La sostanziale stabilità delle somme impegnate complessivamente per redditi da lavoro dipendente si riconduce all'andamento della spesa per i contributi aggiuntivi a carico dello Stato, la cui crescita risente della diminuzione dei dipendenti e della conseguente flessione delle retribuzioni medie per effetto della cessazione dal servizio di personale con redditi maggiormente elevati. Le politiche di contenimento della spesa di personale dovrebbero quindi essere valutate anche alla luce dei riflessi che la riduzione del numero degli addetti, all'interno di un sistema pensionistico a ripartizione, provoca sul sistema previdenziale.

3.

In relazione alle politiche di razionalizzazione, tutti i Ministeri hanno provveduto - sia pur in alcuni casi in notevole ritardo - a rideterminare gli organici in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 74 del citato decreto-legislativo 112 del 2008 più volte modificato e rafforzato (da ultimo nel decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge 111 del 2011). La rideterminazione delle piante organiche, oltre a non determinare effetti immediati di riduzione del personale in servizio, ha contribuito solo in parte a razionalizzare gli assetti organizzativi esistenti attraverso una concentrazione delle funzioni istituzionali e l'ottimizzazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali.

Non può inoltre non evidenziarsi – come sottolineato nella recente Relazione sul costo del lavoro pubblico 2012 - che concreti effetti positivi si riconducono ad un disegno di riordino delle competenze e delle procedure stabile e ottimale. Frequenti e reiterati interventi di revisione (quello previsto dal decreto-legge 138 del 2011 è il terzo in quattro anni) obbligano ad una defatigante opera di riordino degli uffici, di riagggregazione delle funzioni e di riqualificazione del personale con possibili effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.

Il disegnato percorso di razionalizzazione organizzativa non ha evidenziato risultati di rilievo anche sotto il profilo del progressivo trasferimento di funzioni statali verso gli enti territoriali con conseguente concentrazione delle residue funzioni statali sul territorio. Minore è risultata inoltre l'attenzione agli assetti organizzativi delle strutture periferiche dei Ministeri che, al di là del contenimento del personale soprattutto dirigenziale, avrebbero richiesto una più attenta verifica in ordine ad una migliore allocazione delle risorse in relazione agli effettivi livelli di domanda del territorio e delle effettive funzioni ad esse affidate.

Le iniziative avviate dal Ministero dell'interno con l'obiettivo di contenere i costi delle strutture periferiche non si sono ancora concretate in proposte definite, mentre la soppressione delle direzioni territoriali dell'economia e delle finanze, in attuazione della legge 70 del 2010, si è realizzata prevedendo il trasferimento (anche in sovrannumero) di parte del personale all'Amministrazione dei Monopoli di Stato che, in assenza di una convincente analisi di costi benefici, ha raddoppiato il proprio personale.

Un rilievo autonomo riveste invece il processo di razionalizzazione del Ministero della difesa che ha portato avanti, ed ha ancora in corso, il processo di riorganizzazione dell'area tecnico amministrativa ed ha posto le basi per la ridefinizione dello "strumento militare", oggetto di un apposito disegno di legge delega. L'obiettivo, volto a ridimensionarne la struttura in coerenza con le risorse disponibili, risponde all'esigenza di modificare l'attuale distribuzione della spesa che, a fronte della quota sempre maggiore per le risorse umane, ha visto diminuire sensibilmente quella per l'esercizio e l'investimento tanto da portare a sostanziali rimodulazioni nella partecipazione ai programmi di investimento. La realizzazione dell'obiettivo, certamente impegnativo (43.000 unità in meno), appare tuttavia fortemente diluita nel tempo, basandosi essenzialmente sul progressivo pensionamento del personale e su una dinamica, molto ridotta, del reclutamento.

Le misure volte alla razionalizzazione e semplificazione della struttura organizzativa racchiudono anche le attività volte a ridefinire ed eventualmente sopprimere gli enti vigilati.

Gli interventi adottati dalle amministrazioni in attuazione del decreto – legge 112 del 2008, più che alla soppressione degli enti, si sono indirizzati verso il riordino della loro organizzazione, limitandosi a realizzare risparmi di spesa a regime sulle spese di funzionamento.

Le problematiche innestate dal decreto – legge 78 del 2010, che nell'accelerare il processo di soppressione e incorporazione di enti ed organismi pubblici aveva

espressamente previsto la soppressione di alcune strutture, si riconducono alla incompiutezza delle disposizioni che disciplinano il processo e i tempi di attuazione, al diffuso ritardo in sede programmatoria e alle criticità nell'utilizzo delle risorse umane e strumentali trasferite.

4.

L'evoluzione dei consumi intermedi – cresciuti come già evidenziato del 12 per cento in termini di impegni e del 10 per cento in termini di pagamenti – risente del fenomeno dei debiti pregressi cui corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate, che non trovano però adeguata copertura in bilancio. Il fenomeno – che ha registrato una forte accelerazione negli ultimi esercizi - riguarda prevalentemente le spese per l'acquisto di beni e servizi e si riconduce principalmente alle considerevoli riduzioni degli stanziamenti di bilancio per consumi intermedi, stabilite dalle manovre di finanza pubblica, che hanno riguardato, tra l'altro, spese destinate al funzionamento delle Amministrazioni non facilmente ed immediatamente comprimibili; ha inoltre contribuito a tale andamento anche il mancato adeguamento al nuovo vincolo di bilancio dei comportamenti di spesa da parte delle Amministrazioni interessate da tali riduzioni.

In base alla ricognizione condotta in attuazione della circolare 38 del 15 dicembre 2010 del MEF, l'ammontare riconosciuto dei debiti pregressi relativi all'esercizio 2009 e 2010 ammonta a 1,547 miliardi a fronte dei quali, nel corso del 2011 sono stati assegnati 1,543 miliardi (dei quali 1,484 impegnati) per provvedere alla loro estinzione. Di rilievo appaiono i debiti per spese di funzionamento del Ministero dell'interno (che si concentrano sulle voci di spesa per affitti, casermaggio e utenze afferenti in particolare al Dipartimento della sicurezza pubblica e a quello dei Vigili del fuoco nonché sulle spese per l'attivazione, la locazione e la gestione dei centri di accoglienza e di identificazione ed espulsione per stranieri irregolari), del Ministero della Giustizia (in cui le posizioni debitorie riguardano prevalentemente gli oneri connessi allo svolgimento dei processi, le spese per intercettazioni telefoniche - il cui impatto finanziario sul bilancio del ministero è di circa 250 milioni annui - e le spese riconducibili alla amministrazione penitenziaria) e del Ministero della difesa. Segue per dimensione l'esposizione debitoria del Ministero delle infrastrutture e trasporti, stimata al termine del 2010 in oltre 168,8 milioni, dei quali più del 90 per cento si riferisce a spese in conto capitale afferenti, in particolare, a spese relative a situazioni contenziose in materia di opere pubbliche; la quota relativa ai consumi intermedi (27,1 milioni) si riconduce alla insufficienza dei fondi destinati a spese di funzionamento e alla mancata riassegnazione di entrate. Significativa è risultata inoltre l'esposizione debitoria del Ministero della salute (53 milioni) di cui solo 11,6 milioni, relativi ai consumi intermedi, sono stati ripianati.

Una valutazione dell'andamento delle spese per i consumi intermedi può cogliersi rielaborando i dati di rendiconto e imputando l'ammontare dei debiti pregressi

agli esercizi di competenza. L'andamento che ne consegue, pur comprendendo per il 2011 anche le risorse previste nel decreto-legge n. 1 del 2012 (art. 35), appare in progressiva flessione.

Ciò può ricondursi in parte alle riduzioni delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero operati in attuazione del decreto-legge 78 del 2010 e dalla legge di stabilità 2011 e, in parte, alle specifiche disposizioni di contenimento delle spese di cui all'art. 6 del citato decreto-legge². Tali riduzioni, pur incluse nelle riduzioni lineari disposte in attuazione dell'art. 2, comma 1 del citato decreto-legge 78 del 2010, hanno spesso determinato la necessità di rimodulare gli stanziamenti eccedenti i limiti di spesa previsti, per destinare le risorse rimanenti ad altri impieghi. Appare in ogni caso rilevante l'effetto di contenimento operato su tali forme di spesa, ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili, registrandosi minori spese sia rispetto al rendiconto 2009 sia ai limiti di spesa previsti per il 2011.

Un quadro effettivo del livello di spesa delle amministrazioni statali potrà tuttavia delinearsi solo a seguito del riconoscimento dei debiti pregressi relativi all'esercizio 2011, che, alla luce dei primi e provvisori esiti della rilevazione fino ad oggi comunicata alla Corte dalle amministrazioni, segna alla chiusura dell'esercizio un valore di circa 1,4 miliardi³.

Al pari degli altri esercizi l'esposizione debitoria si concentra essenzialmente nell'ambito del Ministero dell'Interno che, a fronte delle assegnazioni straordinarie del 2009 e del 2011, registra nel 2011 debiti per ulteriori 798 milioni (nel cui ambito una parte rilevante si riferisce alle spese per prestazioni sanitarie erogate in favore degli stranieri indigenti, non ripianata nei precedenti esercizi) e del Ministero della giustizia che conta debiti per oltre 430 milioni. Segue per dimensioni il debito del Ministero della salute (88 milioni), del quale tuttavia solo una minima parte attiene ai consumi intermedi, atteso che il fenomeno si estende alla spesa per la sorveglianza epidemiologica, agli indennizzi per soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile e fondi da destinare all'AIFA.

Relativamente agli altri Ministeri si segnala in particolare l'esposizione debitoria del Ministero degli affari esteri (assorbita per circa la metà dal rimborso delle spese di viaggio), del Ministero per l'ambiente e della tutela del territorio e del mare (nei confronti soprattutto dell'Istituto per il commercio con l'estero e nei confronti degli organismi internazionali), del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (concentrate nell'ambito dei consumi intermedi). Quanto al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, a fronte di una non rilevante esposizione debitoria delle strutture ministeriali centrali e periferiche, più complessa e nettamente superiore risulta invece l'esposizione debitoria delle scuole, derivante dal monitoraggio effettuato sulla base dei

² Spese per studi e consulenze; relazioni pubbliche; convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; spesa per missioni; per attività di formazione; acquisto manutenzione e noleggio di autovetture; sponsorizzazioni e spese ordinarie e straordinarie di manutenzione degli immobili

³ Mancano i dati concernenti il Ministero dell'economie e delle finanze, il Ministero delle Politiche agricole e forestali e il Ministero della Difesa.

bilanci consuntivi degli istituti, che coinvolge, al termine dell'anno scolastico, 1258 scuole con un disavanzo da finanziario pari a circa 78 milioni.

La presenza di tali debiti fornisce evidenza della parziale efficacia di alcuni provvedimenti di contenimento della spesa adottati negli ultimi anni, poiché le nuove posizioni debitorie compensano parte dei risparmi “nominali” conseguiti con questi interventi.

Non a caso nell'ambito delle attività di revisione della spesa, avviate ancor prima dell'adozione dei provvedimenti legislativi in tema di *spending review*, un peso rilevante hanno assunto le attività di rilevazione della spesa per consumi intermedi e della formazione di debiti pregressi⁴.

Al fenomeno del riconoscimento dei debiti pregressi si affianca il processo, di norma, fisiologico della formazione dei residui passivi la cui elevata consistenza costituisce tuttavia una problematica comune a molte amministrazioni dello Stato.

Il dato concernente l'ammontare dei residui passivi nell'ambito della categoria consumi intermedi (3,1 miliardi al termine del 2011) – che rappresenta pur sempre un debito nei confronti di altre pubbliche amministrazioni o di terzi – evidenzia un tasso di smaltimento in leggera diminuzione che non supera tuttavia, nel 2011, il 60 per cento, cui corrisponde una progressiva crescita delle somme andate in perenzione. Tale ammontare, che raggiunge, nel 2011, i 555,1 milioni, pur confluyendo nel conto del patrimonio (che registra valori superiori a 3,1 miliardi), continua a rappresentare una potenziale fonte di spesa cui far fronte con le risorse reiscritte nello stato di previsione, il cui ammontare, che rappresenta una parte consistente delle somme destinate ai pagamenti, segna una progressiva flessione nell'ultimo triennio.

Tale fenomeno rappresenta un risultato evidente di come, in molti casi, l'utilizzo dell'accorciamento dei tempi di mantenimento in bilancio di residui, adottato al fine di migliorare i saldi di finanza pubblica, abbia un effetto solo apparente. Il rallentamento artificioso della spesa che ne deriva genera, inoltre, distorsioni, non solo arrecando un danno ai soggetti destinatari della spesa ma comportando anche un significativo peggioramento nella gestione, se non anche facendo aumentare gli oneri da riconoscere per i ritardi di pagamento

⁴ In relazione ai consumi intermedi appaiono sicuramente utili le attività dirette a definire preliminarmente lo spazio di azione, individuando, a livello di categoria economica, le voci su cui le amministrazioni non possono intervenire nonché le voci relative a spese straordinarie e limitate nel tempo e definendo le misure di razionalizzazione sulla base di tavole di raffronto omogeneo per tutti i nuclei (Ministero dell'ambiente della difesa del territorio e del mare). Quanto ai debiti pregressi, omogenee risultano le attività avviate dai Nuclei e dirette, sulla base della circolare del Ministero dell'economia e finanze n. 38 del 2010, ad individuare le misure di natura procedurale, amministrativa e organizzativa idonee a razionalizzare la spesa per consumi intermedi in corrispondenza dei quali, allo stato attuale, si genera la maggior parte dei debiti fuori bilancio. Assumono specifico rilievo, per alcune amministrazioni, le analisi non limitate ai soli capitoli di funzionamento dell'amministrazione, ma rivolte anche ad altre voci di spesa, come i trasferimenti alle regioni e le spese per indennizzi medico sanitari (Ministero della salute), i trasferimenti alle istituzioni scolastiche (Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca), i contributi ai privati per il restauro di beni culturali (Ministero per i beni e le attività culturali), il miglioramento dell'efficienza e dell'allocatione delle risorse del Dipartimento dei Vigili del fuoco (Ministero dell'Interno).

5.

La necessità di ristabilire condizioni di equilibrio finanziario dei conti pubblici, in un contesto caratterizzato dalla riduzione della crescita, non può orientarsi che verso una politica di controllo della spesa che rimetta in discussione l'allocazione delle risorse disponibili entro livelli compatibili con gli equilibri macroeconomici, ristabilendo le priorità nell'ambito di un processo di analisi e razionalizzazione della stessa.

Una approfondita analisi dell'andamento del complesso dei residui passivi, non limitato alla sola categoria dei consumi intermedi, appare pertanto rilevante in un'ottica di revisione della spesa al fine di segnalare debolezze nella programmazione o criticità nella gestione; può inoltre essere rivelatore dell'esistenza di potenziali margini di razionalizzazione delle risorse impegnate, in caso di recessività degli obiettivi per i quali le somme appostate erano inizialmente destinate, o, viceversa, sintomo di una carenza di disponibilità per la realizzazione di obiettivi strategici.

L'ammontare complessivo dei residui finali accertati al termine del 2011 è pari 93,1 miliardi (inferiore rispetto ai residui finali dei precedenti esercizi) cui tuttavia corrispondono 13,4 miliardi di residui perenti pari a più del doppio di quelli registrati nel 2009 e nel 2010, che porta lo *stock* delle perenzioni, registrato nel conto del patrimonio, a 94,8 miliardi. Tale rilevante ammontare trova solo parziale compensazione nel valore delle reiscrizioni in bilancio pari a complessivi 2,5 miliardi, cui peraltro vanno aggiunte le effettive prescrizioni ed economie pari a 2,3 miliardi.

La ripartizione per categoria economica evidenzia uno scostamento, rispetto ai residui iniziali, meno accentuato nell'ambito della spesa corrente (-12,3 per cento) rispetto a quella in conto capitale (- 17 per cento) cui peraltro corrisponde una quota nettamente più elevata di residui perenti (21,3 per cento circa, rispetto al 10,1 per cento dei residui di parte corrente) che raggiungono nel 2011 i 7,5 miliardi portando lo *stock* a 44 miliardi circa, cui corrispondono reiscrizioni per 1,5 miliardi e prescrizioni per 1,3 miliardi.

In relazione a tale ultimo dato, va tuttavia sottolineato che tale livello di residui perenti, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, non può ritenersi interamente espressione di effettive posizioni debitorie, atteso che, in relazione in particolare, ai programmi pluriennali di investimento e ricerca, il montante dei residui perenti può ricondursi in parte anche alle procedure di spesa per stato di avanzamento dei lavori effettivamente realizzati.

Nell'ambito delle spese correnti la parte più significativa è assorbita dai trasferimenti correnti che registrano ritardi nella ripartizione dei finanziamenti in relazione alla complessità delle procedure decisionali che richiedono spesso la concertazione con una pluralità di soggetti istituzionali.

Rilevante appare l'ammontare nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze (i cui residui sono in gran parte assorbiti dai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche) cui segue per consistenza il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sia

sul fronte dei trasferimenti alle gestioni previdenziali che in quello delle politiche attive del lavoro. Tale andamento risente, nel primo caso, delle disposizioni dirette ad assicurare la verifica della rendicontazione degli oneri effettivamente sostenuti dagli enti previdenziali, i cui ritardi si riconducono al progressivo disallineamento tra l'articolazione del bilancio dello Stato e quello degli enti, alla lentezza nella trasmissione della rendicontazione e alla trimestralità dei pagamenti. Le criticità evidenziate nella gestione del fondo per l'occupazione e formazione si riconducono, invece, ad una eccessiva frammentazione tra piani gestionali, causa anche della cristallizzazione di un ammontare di residui passivi che rende necessario depurare il capitolo degli interventi non propriamente legati alle finalità del fondo, che non rappresentano oneri inderogabili.

Quanto invece ai residui in conto capitale, cospicuo appare l'ammontare registrato nell'ambito delle categorie dei contributi agli investimenti e alle imprese, concentrati essenzialmente nei Ministeri dell'economia e delle finanze, delle Infrastrutture e Trasporti, dello Sviluppo economico e del Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca.

Nell'ambito del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti la quota più rilevante si iscrive nella missione diritto alla mobilità ed, in particolare, nella missione infrastrutture pubbliche e logistica, nel cui ambito in crescita appare il fenomeno dei residui di stanziamento legato, da un lato, ai tempi per l'attivazione di interventi infrastrutturali e, dall'altro, alla trasformazione dei limiti di impegno in contributi per i quali non trova più applicazione la procedura dello scorrimento in avanti del piano pluriennale di spesa. Altre ragioni addotte dall'Amministrazione attengono a: ritardi procedurali delle autonomie territoriali nell'attuazione degli interventi nonché alle difficoltà riscontrate dagli Enti Locali a reperire le proprie quote di finanziamento, a causa dei limiti imposti dal patto di stabilità; contenziosi correlati alla realizzazione delle opere; problematiche ambientali e severità delle condizioni atmosferiche (Autorità portuali).

Particolarmente consistente si presenta l'ammontare dei residui passivi anche nell'ambito del Ministero per lo sviluppo economico in conseguenza del lungo iter dei programmi di finanziamento a causa dell'assegnazione in chiusura d'anno delle risorse da parte del MEF. Consistente risulta anche l'ammontare dei residui perenti concentrati in particolare nell'ambito delle risorse mirate al sostegno e alla promozione di attività ed imprese e riconducibili alla lunghezza dei programmi di assegnazione dei contributi che frequentemente prevedono una durata maggiore rispetto al termine di conservazione in bilancio. Molto più contenuto risulta, invece, l'ammontare reiscritto, sia rispetto all'ammontare delle perenzioni che rispetto alle richieste di reiscrizione, indice della effettiva dimensione del debito sommerso che grava sull'amministrazione.

Quanto al Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca, i maggiori importi attengono alla missione ricerca e innovazione che registra residui nettamente inferiori a quelli dei precedenti esercizi, compensati tuttavia dallo straordinario andamento delle somme andate in perenzione, nonostante sia stato concesso per alcuni capitoli un ulteriore anno di conservazione rispetto al biennio, previsto dal decreto-legge n. 98 del

2011. Indipendentemente dal volume delle risorse utilizzate, la gestione contabile dei sottostanti programmi di spesa continua pertanto ad evidenziare criticità ascrivibili, da un lato, ai tempi fisiologicamente lunghi del completamento dei progetti di ricerca e, dall'altro, alla complessità delle procedure di presentazione, valutazione e finanziamento dei progetti. Un'accelerazione delle procedure di valutazione e gestione delle risorse si attende dalle misure di semplificazione adottate nel decreto-legge n. 5 del 2012 che interviene anche in materia di ricerca e innovazione.

6.

Sempre nell'ottica di una revisione integrale della spesa, i recenti documenti programmatici hanno posto l'accento, da un lato, sull'esigenza di contenere le spese non produttive e gli sprechi e, dall'altro, sull'opportunità di rivedere il perimetro dell'intervento pubblico.

Quanto al primo aspetto, i contorni così delineati della *spending review* si sono concretizzati nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012 che, nel dettare le linee da seguire per contenere le spese di gestione, ha enucleato alcuni ambiti prioritari sui quali le amministrazioni hanno già adottato le prime misure di contenimento (ridimensionamento dell'organizzazione, migliore utilizzo degli immobili, riduzioni spese di consulenza e di rappresentanza).

Meno diffuso appare invece il ricorso alle procedure delle centrali di acquisto di beni e servizi, atteso che pochi Ministeri hanno evidenziato un ricorso alla convenzioni con la Consip S.p.A superiore al 10 per cento delle spese effettuate.

In tale direzione il decreto-legge 98 del 2011 ha previsto l'avvio di un piano volto all'ampliamento della quota di spesa gestita attraverso strumenti di centralizzazione sulla base di un valore complessivo di *spesa affrontata* (la spesa annua delle pubbliche amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle iniziative di risparmio attivate) di circa 17,2 miliardi, distribuita su 62 iniziative, afferenti a diverse merceologie, cui tuttavia risponde un valore del "transato" in convenzione di circa 1,8 milioni, in riduzione rispetto al precedente esercizio.

Una forte accelerazione, in ragione delle straordinarie condizioni di necessità e urgenza che impongono interventi decisi sull'economia, si riconduce al recente decreto-legge n. 52 del 2012 che, nel definire il livello di spesa per voci di costo delle amministrazioni pubbliche, detta una serie di norme sostanziali riguardanti il miglioramento della qualità delle procedure di acquisto centralizzato di beni e servizi, incrementandone significativamente l'utilizzo.

Più complesse appaiono invece le analisi volte a valutare gli attuali confini dell'intervento pubblico al fine di restituire al mercato le linee di attività maggiormente onerose e caratterizzate da scarsa efficienza ed efficacia.

Al riguardo, ad una attenta valutazione degli effettivi risparmi in ordine alla opzione tra esternalizzazione e internalizzazione dei servizi, si affiancano le analisi relative all'ammontare dei trasferimenti agli enti e alle società, cui le amministrazioni

ricorrono per reperire specifiche professionalità non sempre disponibili all'interno delle amministrazioni o per ottenere beni e servizi con procedure più agili ed efficienti.

In un ottica di razionalizzazione della spesa la riflessione andrebbe focalizzata sulla fitta rete dei rapporti convenzionali con cui le amministrazioni statali utilizzano risorse esterne, anche per importi di rilievo, nonché sugli effettivi benefici derivati da tale tipo di organizzazione.

Non mancano peraltro scelte strategiche e operative di direzione inversa, come nel caso di alcuni enti finalizzati alla produzione di beni e servizi vigilati dal Ministero della Difesa, caratterizzate dalla predisposizione di un vero e proprio piano industriale e dalla capacità effettiva di attrarre commesse, tendenzialmente rivolte a fornitori esterni, e di entrare nel mercato concorrenziale. Ciò tuttavia presuppone, in una logica di *spending review*, una razionalizzazione delle strutture e dei processi tali da consentire all'amministrazione di reperire prodotti e servizi a costi inferiori all'offerta esterna e nello stesso tempo idonei a consentire agli enti di raggiungere nel breve periodo un'integrale copertura dei costi con i proventi.

7.

L'attività di riqualificazione della spesa risponde ad un modello che, accanto al miglioramento della gestione e il controllo dei processi di bilancio, richiede una verifica costante dei livelli di efficienza, efficacia e qualità dei programmi di spesa, coniugando in tal modo analisi funzionali e analisi strategiche. Si tratta pertanto, al di là di analisi sporadiche attivate per far fronte a determinate esigenze, di una strategia complessa e a lungo termine, tesa a modernizzare il processo di programmazione dei flussi di finanza pubblica, rafforzare la funzione allocativa del bilancio dello Stato, prevedere maggiore flessibilità nell'uso delle risorse finanziarie.

Ciò presuppone una analisi sistematica dei programmi di spesa, al fine di individuare le possibili criticità in ordine ai meccanismi di imputazione e di utilizzo delle risorse e di rimodularne l'assegnazione sulla base di indicatori di risultato idonei a valutare l'efficienza della spesa pubblica e quindi a selezionare le politiche pubbliche effettivamente meritevoli di essere sostenute.

I modesti risultati conseguenti alle disposizioni che prevedevano il definanziamento di autorizzazioni di spesa non utilizzate nel triennio 2007-2009 (i cui effetti finanziari, pari a circa 50 milioni di cui 21 imputati ad un fondo per i progetti di ricerca, sono stati già considerati negli stati di previsione a legislazione vigente) rendono necessario un nuovo impegno delle amministrazioni pubbliche, ed in particolare dei servizi di controllo interno, nell'elaborazione di sistemi volti a misurare l'impiego delle risorse pubbliche sia in termini finanziari che fisici.

L'analisi della strumentazione disciplinata dalla legge n. 196 del 2009 e dal d.lgs. n. 150 del 2009, predisposta da parte della maggioranza delle amministrazioni nell'esercizio 2011, evidenzia un grado di completezza molto differenziato che, in taluni casi, sconta ancora forti ritardi nella realizzazione dello stesso sottostante sistema

informativo; indispensabile in qualsiasi processo di valutazione della performance collettiva e individuale.

Anche nelle amministrazioni nelle quali il piano delle performance è stato predisposto - individuando, per ciascuna unità organizzativa, gli obiettivi, gli indicatori di output e i corrispondenti risultati attesi (target) - non risultano ancora presi in considerazione indicatori di *outcome*, vale a dire indicatori di impatto e strumenti di valutazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi.

La rilevazione delle variabili che possono essere influenzate dalle politiche sottese ai programmi, avviata comunque nell'ambito del programma dei Nuclei di analisi e di valutazione della spesa, risente della natura delle relative spese e richiede quindi maggiori approfondimenti, come nel caso dei programmi di ricerca (in cui le valutazioni di impatto presuppongono tempi più lunghi dell'anno) o dei programmi di trasferimento di risorse ad altre pubbliche amministrazioni con autonomia finanziaria e gestionale.

8.

A fronte delle politiche di riduzione e razionalizzazione della spesa, ben può inserirsi, in un progetto di *spending review*, la revisione dei criteri e delle modalità di gestione delle entrate extra tributarie affidate ai singoli ministeri e riassegnabili, almeno in parte, agli stessi.

Si tratta in particolare delle entrate derivanti dall'attività svolta da strutture dell'amministrazione centrale e periferica quale corrispettivo dovuto per servizi resi a terzi, le cui riscossioni vengono versate in entrata del bilancio dello Stato e quindi assegnate ai relativi capitoli del ministero competente.

Nell'ambito delle analisi condotte si è riscontrato che i tempi o la parzialità nell'assegnazione delle entrate si riconducono spesso a disposizioni normative, che limitano le reiscrizioni, o a ostacoli di ordine procedurale che richiedono diversi passaggi intermedi prima di concludersi.

Di fatto la quota delle entrate riassegnate ai capitoli di spesa dei Ministeri rappresenta solo una parte molto limitata dell'ammontare complessivo (circa il 18 per cento). Esempi si rinvencono in molti ministeri. Nel Ministero per lo sviluppo economico a fronte di 3,8 miliardi di accertamenti, le entrate riassegnate nel 2011 hanno raggiunto appena 416 milioni dei quali la maggior parte, frutto del riversamento da parte delle imprese, sono destinate ad alimentare interventi finanziari e contribuiti alle stesse mentre una parte, di non limitato rilievo, viene assorbita dalla spesa corrente; nel Ministero della giustizia, a fronte di riscossioni per 581 milioni, ne sono stati riassegnati 50 destinati a trattamenti retributivi e all'acquisto di beni e servizi; nel Ministero della salute l'amministrazione ha potuto utilizzare circa 40 milioni, dei 175,8 riscossi, da destinare a redditi di lavoro dipendente e a consumi intermedi. Di rilievo appare invece, nel confronto con le disponibilità, la quota delle entrate riassegnate nel 2011 al Ministero per l'ambiente per la difesa del territorio e del mare, pari a oltre 69 milioni,

destinati alla Commissione VIA-VAS, alla commissione CITES, all'Osservatorio Nazionale sui rifiuti e a interventi di bonifica e ripristino ambientale; non risultano viceversa riassegnate le somme introitate a titolo di risarcimento del danno ambientale in mancanza del decreto interministeriale di utilizzo del fondo.

Più consistenti risultano invece le entrate riassegnabili nell'ambito del Ministro delle infrastrutture e trasporti e del Ministero dell'Interno, prevalentemente legate alla erogazione di servizi prestati a privati o a pubbliche amministrazioni. Quanto al Ministero delle infrastrutture e trasporti, a fronte della riassegnazione di entrate pari al 13 per cento del gettito, si rileva la complessità delle procedure relative alla gestione del Fondo da ripartire previsto dalla legge 244 del 2007, la cui dotazione evidenzia un andamento decrescente, pur in presenza di un trend di flussi di entrate del Ministero complessivamente in ascesa. In relazione invece al Ministero dell'Interno, nell'esercizio 2011, sono state complessivamente iscritte in bilancio entrate riassegnabili per oltre 680 milioni destinate, nei limiti legislativi, ai centri di responsabilità che li hanno generati (prestazione di servizi a privati e ad altre amministrazione da parte dei Vigili del fuoco e della Polizia di Stato). Di rilievo appaiono, inoltre, gli introiti relativi alla quota dell'IVA inclusa nel costo della Carta d'identità elettronica, destinati interamente a coprire i costi dei servizi prestati dalla struttura amministrativa, e gli introiti derivanti dai contributi aeroportuali (legge 296 del 2006, art. 1, comma 1328), utilizzati per ridurre l'onere per lo Stato per il servizio antincendi negli aeroporti.

Alla luce di tali andamenti l'attenzione alle entrate extratributarie è stata per anni di rilievo marginale nell'ambito delle linee di attività delle amministrazioni. La difficoltà di vedersi riconoscere il riversamento di quanto prodotto con le attività di servizio ha inciso spesso anche sulla attenzione che le amministrazioni hanno riservato all'adeguamento dei corrispettivi alla variazione dei costi e dell'effettivo valore dei servizi.

In un ottica di *spending review* una ipotesi invece da verificare è sicuramente quella della percorribilità di una ridefinizione delle entrate riassegnabili da finalizzare alla copertura tendenzialmente integrale del costo di specifici servizi amministrativi resi.

In una contingenza che richiede politiche di contenimento della spesa dirette a liberare risorse da destinare alla crescita e al contenimento della pressione fiscale, un più esteso ricorso a tali entrate, e soprattutto un superamento delle disposizioni che ne limitano la portata, potrebbe consentire di ridurre il peso degli interventi di riequilibrio di finanza pubblica; una scelta, questa, idonea inoltre a stimolare il raggiungimento di migliori indici di efficienza e di efficacia nello svolgimento dei servizi remunerati.

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- 1. Considerazioni di sintesi.**
- 2. Profili generali.**
- 3. I raccordi con il bilancio dello Stato.**
- 4. Il conto finanziario 2011.**
- 5. Gestione di risorse finanziarie di maggiore consistenza: 5.1. Primi obiettivi della spending review - Segretariato generale e profili riguardanti il personale - Strutture di missione; 5.2. Editoria; 5.3. Protezione civile.**

1. Considerazioni di sintesi

La articolata organizzazione strutturale della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹ e la stessa fisiologica flessibilità connessa alle funzioni di diretto supporto all'azione di Governo vengono in evidenza in occasione dell'analisi del conto finanziario.

Il documento è 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”*².

L'esigenza sottesa a tale disposizione - con cui nell'esercizio della propria autonomia, è stata a suo tempo positivamente considerata ed accolta l'indicazione espressa dalla Corte in sede consultiva³ - è volta ad assicurare un raccordo, in sede di rendiconto generale, dei dati contabili e finanziari del conto finanziario della Presidenza con il bilancio dello Stato. Tale raccordo appare ancor più stringente alla luce della nuova dimensione assunta dalla contabilità e finanza pubblica nella sua coerenza con vincoli programmatici e metodologie anche sovranazionali, cui fa ampio riferimento la legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Principi che acquistano oggi ulteriore valenza in relazione alle innovazioni recate dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, con l'introduzione del principio del pareggio dei bilanci. Rileva in particolare l'integrazione dell'articolo 97 della Costituzione, in base a cui *“Le pubbliche amministrazioni in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*.

In questa ottica la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza, introdotta dal dPCM 22 novembre 2010, si è ampiamente ed esplicitamente richiamata alla impostazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, introducendo anche strumenti di variazioni compensative da ancorare a puntuali presupposti.

Nella stessa prospettiva, intesa ad una sensibile integrazione finanziaria e contabile, si inquadra la riclassificazione dei capitoli di spesa iscritti nel bilancio di previsione, secondo le voci di spesa del sistema europeo dei conti nazionali e regionali *“Sec'95”*.

¹ Di tale complessa articolazione è espressione il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 2011 di riorganizzazione delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri, recentemente modificato dal dPCM 15 febbraio 2012, con riguardo agli ambiti funzionali ed organizzativi relativi al Dipartimento per gli Affari regionali, e dal dPCM 13 aprile 2012, di riduzione delle strutture per il programma di Governo.

² La disposizione conferma quanto già previsto dal precedente dPCM 9 dicembre 2002.

³ Si richiama il parere n. 46/D/99 espresso nell'adunanza del 17 dicembre 1999.

In parallelo allo sviluppo degli strumenti di armonizzazione contabile si colloca il percorso della *spending review* che ha assunto nel recente periodo nuova rilevanza istituzionale e finanziaria, come emerge dalle disposizioni di cui al DL 7 maggio 2012, n. 52 in corso di esame parlamentare, e nel quale la Presidenza è prioritariamente coinvolta, non solo come oggetto essa stessa di riduzione e razionalizzazione degli apparati, ma come sede deputata, congiuntamente al Ministero dell'economia e finanze, a svolgere un ruolo di guida e di indirizzo dell'intero processo riorganizzativo delle PA.

Sintomatica di tale unitario ruolo di indirizzo è l'adozione, nel medesimo contesto sistematico e temporale, delle iniziative correlate a tale provvedimento d'urgenza: la emanazione della Direttiva di indirizzo espressamente intesa a "*garantire che l'intera attività amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi in un contesto coerente con il programma di Governo*"; la previsione di un Comitato interministeriale per la revisione della spesa e della figura di un Commissario Straordinario; la istituzione di una struttura di missione presso la stessa Presidenza.

Si delinea, dunque, un impegnativo compito, che coinvolge l'intera struttura, nell'obiettivo di assumere, sul piano interno una snellezza coerente al ruolo di apparato servente al *Premier* ed ai principi di contenimento della spesa, in precedenza aumentata. Si tratta, in particolare, di procedere nel percorso avviato al fine di un definitivo superamento di alcune criticità significative riscontrate in passato, quali la situazione del personale (in considerazione della consistenza e composizione, ricomprensente personale di prestito) ed il ridimensionamento degli apparati, anche con riguardo alle strutture di missione.

Si evidenzia anche il ruolo di coordinamento e di guida che la Presidenza ricopre nell'ambito del sistema che fa riferimento alle Amministrazioni pubbliche, pur nella diversità soggettiva e degli approcci connaturati ai differenti ordinamenti, nei quali peraltro si evidenzia con forza una tendenza "unificante" dei principi finanziari ed organizzativi.

Trattasi di un sistema complesso e articolato, che vede impegnata la PCM anche sul versante dei rapporti tra apparati centrali e territoriali. Rileva in particolare lo strumento rappresentato dalle Conferenze tra Stato ed Autonomie, strumento via via resosi più incisivo, in coerenza anche agli indirizzi della Corte costituzionale in tema di applicazione del principio di leale collaborazione tra livelli di governo diversi. In tale contesto, che richiede compiuta attuazione, si osserva, peraltro, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica istituita dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, non risulta allo stato ancora operante.

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 intervento coordinato e di guida nei confronti delle generalità delle amministrazioni pubbliche.

Significativo di un coinvolgimento ad ampio spettro della PCM - esteso anche al di là del tradizionale perimetro delle amministrazioni di riferimento - è il provvedimento sulle liberalizzazioni (decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), laddove si attribuisce alla Presidenza del Consiglio il compito di raccogliere le segnalazioni delle autorità indipendenti sulle restrizioni della concorrenza e sugli impedimenti al corretto funzionamento dei mercati, per le opportune iniziative da promuovere.

2. Profili generali

Per diversi aspetti la stessa struttura risente con immediatezza delle diverse configurazioni assunte dall'apparato, in un percorso non sempre lineare, come con riguardo alla attribuzione alla Presidenza del Consiglio, a partire dalla XV Legislatura, di competenze e risorse già dislocate presso ministeri. In base al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006 n. 233, sono ad essa affidate diverse attribuzioni in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo: tali attribuzioni sono state 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, assegnati, nella precedente Legislatura, al Ministero della solidarietà sociale.

Sotto il profilo ordinamentale è sempre apparsa non agevole la riconduzione delle “politiche attive” al ruolo peculiare di guida e di indirizzo della Presidenza, a supporto delle funzioni costituzionali del Capo del Governo.

Sintomatica di una non univoca collocazione funzionale di taluni settori tra Ministeri e Presidenza appare, nell’assetto della nuova compagine di Governo, la riconduzione della responsabilità politica di strutture della PCM anche a Ministri titolari di dicasteri, come nel caso del Dipartimento per le pari opportunità affidato all’indirizzo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, per l’esercizio delle funzioni delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri. Si è previsto anche l’avvalimento da parte del Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, del Dipartimento per la digitalizzazione.

Nonostante i tagli operati, permangono anche per il 2011 complessivamente significative le risorse finanziarie dedicate a famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo, affluite nel bilancio della Presidenza tramite i capitoli di spesa del bilancio dello Stato, per un ammontare pari a 161,5 milioni di euro, in termini di previsioni finali.

Il loro rilievo nell’impianto amministrativo e nelle stesse ricadute contabili ha peraltro sollecitato lo stesso Esecutivo a proiettarsi in una logica di revisione maggiormente coerente ai principi generali di razionalizzazione sopra cennati, privilegiando, allo stato, modalità di riorganizzazione interna, utilizzando le potenzialità dei peculiari strumenti normativamente previsti (d.lgs. 303 del 2009) rafforzate dall’ancoraggio a principi più generali di riqualificazione della spesa.

In tale ottica appare suscettibile di ampia rivisitazione anche la riorganizzazione delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri operata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° marzo 2011, sostanzialmente ricognitivo di strutture e competenze via via stratificatesi⁴.

In relazione al percorso di *spending review*, nel rinviare al paragrafo 5.1 per una più puntuale disamina, si osserva, sul piano generale e del complesso della PA, che scarsi risultati ha avuto la Commissione, nominata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 luglio 2011, ai sensi l’articolo 1 del DL 98/2011, con l’obiettivo del livellamento retributivo Italia - Europa per i titolari di cariche elettive e le figure apicali delle amministrazioni, mentre una successiva e più incisiva disciplina è intervenuta con l’articolo 23-ter del decreto-legge n. 201/2011, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 2011. In base a tale disposizione è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 marzo 2012⁵.

In applicazione dell’articolo 2 del DL 98/2011, recante misure in tema di “auto blu”, è stato adottato, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 agosto 2011 che disciplina l’utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni, al fine di

⁴ In tale direzione, il già citato dPCM 15 febbraio 2012, nell’ottica di una più efficiente e sinergica organizzazione per l’esercizio delle funzioni delegate al Ministro per gli affari regionali, il turismo, e lo sport, colloca l’Ufficio dello sport nell’ambito del Dipartimento per gli affari regionali, al fine di intensificare nella materia dello sport la cooperazione istituzionale con i vari livelli di governo del territorio anche in relazione alle esigenze connesse alla realizzazione ristrutturazione e completamento delle infrastrutture sportive ed in vista delle manifestazioni sportive di rilievo internazionale.

⁵ Il decreto fissa il livello remunerativo massimo onnicomprensivo annuo degli emolumenti spettanti a ciascuna fascia o categoria di personale che riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell’ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali, di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché quelli in regime di diritto pubblico di cui all’articolo 3 del medesimo decreto legislativo. Il provvedimento in esame è finalizzato a razionalizzare il sistema delle retribuzioni statali riconducendolo ad unità attraverso la convergenza verso un limite quantitativo comune, individuato nel trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al Primo Presidente della Corte di Cassazione. L’articolo 7 del decreto stabilisce che il trattamento economico annuale del Presidente dell’Autorità Garante della concorrenza e del mercato, del Presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa, del Presidente dell’Autorità per l’energia elettrica e il gas e del Presidente dell’Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni è determinato in relazione al trattamento economico annuale complessivo spettante per la carica al primo Presidente della Corte di Cassazione per il 2011. La stessa disposizione fissa il trattamento dei componenti le Autorità.

realizzare finalità di razionalizzazione e trasparenza nell'utilizzo delle stesse autovetture, di contenimento dei costi e di miglioramento complessivo del servizio, anche attraverso l'adozione di modalità innovative di gestione.

Sul piano specifico del bilancio dell'Amministrazione, nei raccordi con altre strutture, cenno particolare va fatto alla gestione del Fondo di sviluppo e coesione. Emerge al riguardo un nuovo assetto 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 sintetico quadro di insieme vanno, altresì, menzionate, con riguardo alle principali politiche che rappresentano le più significative componenti del bilancio⁶, costituite dalla *Protezione civile* (3.350 milioni circa di stanziamenti definitivi) e dalla *Informazione ed editoria* (381 milioni circa di stanziamenti definitivi), osservando che tali settori risultano interessati da rilevanti processi riformatori attualmente all'esame del Parlamento.

Per l'editoria è stato adottato di recente il decreto-legge n. 63 del 18 maggio 2012, che mira a razionalizzare l'utilizzo delle risorse, creando meccanismi che correlino il contributo per le imprese editoriali agli effettivi livelli di vendita e di occupazione professionale, in attesa di ridefinire più compiutamente le forme di sostegno all'editoria, attraverso lo strumento, contestualmente approvato, di un disegno di legge delega di riforma del settore.

Per la *Protezione civile*, un primo obiettivo, inteso al superamento dell'equiparazione dei "grandi eventi" all'area propriamente destinata agli interventi di emergenza, è stato disposto con il provvedimento sulle liberalizzazioni: in base all'art. 40 bis, rubricato "*Misure per la trasparenza nella gestione dei grandi eventi*", del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, è stato abrogato il comma 5 dell'articolo 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 convertito dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, norma che estendeva le disposizioni di cui all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, anche con riferimento alla dichiarazione dei grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione civile e diversi da quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza.

Nella complessa materia è intervenuta la pronuncia della Corte costituzionale n. 22/2012 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 5-*quater* e del primo periodo del comma 5-*quinquies* dell'articolo 5 della legge n. 225/1992 istitutiva del Servizio nazionale di protezione civile. Allo scopo di pervenire a un generale riordino della materia della Protezione civile è stato emanato il decreto - legge n. 59 del 15 maggio 2012.

Il provvedimento è volto a riportare l'operatività del Dipartimento della protezione civile nell'alveo originario delle competenze attribuite dalla legge istitutiva, riconducibile alla necessità di fronteggiare gli eventi calamitosi, e a rendere più incisivi gli interventi nella gestione delle emergenze. In tale contesto vanno lette pertanto le modifiche apportate alla legge 225 del 1992. Ulteriori disposizioni recate dal decreto riguardano il trasferimento della flotta aerea antincendio della Protezione civile al Dipartimento dei vigili del fuoco (art. 1, comma 2).

Tra le modifiche più importanti si segnalano la fissazione di una durata massima dello stato di emergenza per un periodo di 60 giorni, prorogabili o rinnovabili di regola per non più di 40 giorni (art. 1, comma 1, lettera c, numero 2) in coerenza alle esigenze anche di ordine costituzionale di delimitazione temporale per l'esercizio di poteri *extra ordinem* necessitati dalle calamità; la possibilità di dichiarare lo stato di emergenza anche nell'imminenza del verificarsi degli eventi (art. 1, comma 1, lettera c, numero 1); l'emanazione delle ordinanze da parte del Capo del Dipartimento della Protezione civile (art. 1, comma 1, lettera c, numero 3), previsione quest'ultima, che - seppure circoscritta alle esigenze di soccorso e di assistenza alle popolazioni colpite dall'evento e agli interventi per le prime necessità - potrebbe suscitare perplessità di coerente inquadramento nel sistema delle fonti giuridiche⁷.

⁶ Oltre al Segretariato generale per il quale il bilancio espone 878 milioni circa di stanziamenti definitivi.

⁷ Si prevede che con le ordinanze si disponga esclusivamente in ordine al soccorso e all'assistenza alle popolazioni colpite dall'evento e agli interventi per le prime necessità e si individuino i soggetti responsabili per l'attuazione degli

3. 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 *“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.

Come negli ultimi anni, la presente relazione viene dunque svolta con un duplice approccio, da un lato inteso ad evidenziare un puntuale raccordo con le risorse provenienti dal bilancio dello Stato, dall'altro a verificarne la allocazione e l'utilizzo in termini contabili nell'autonomo bilancio della Presidenza.

In tal senso occorre 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 al disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato per il 2011⁸, gli stanziamenti di competenza, pari a circa 2.802 milioni 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	476.756.556	1.895.039.867	194.033.100	68.855.391	91.789.777	37.035.993	38.932.594

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

interventi che sono identificati, salvo eccezioni, con i soggetti competenti in via ordinaria allo svolgimento di dette attività; nel caso in cui si provveda alla nomina di commissari delegati le loro funzioni cessano con la scadenza dello stato di emergenza (art. 1, comma 1, lettera c, numero 6). Almeno dieci giorni prima della scadenza dello stato di emergenza, il Capo del dipartimento della Protezione civile emana, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per i profili di carattere finanziario, un'apposita ordinanza per favorire e regolare il subentro dell'amministrazione pubblica competente in via ordinaria a coordinare gli interventi (art. 1, comma 1, lettera c, numero 7).

⁸ Disegno di legge - Atto Camera n. 3779, recante “Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013.

In termini di stanziamenti definitivi di competenza le risorse di provenienza statale affluite al bilancio autonomo della Presidenza ammontano a euro 4.039.178.047, ripartite tra le missioni e i programmi secondo il prospetto seguente:

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	635.716.876	2.894.953.703	303.876.899	53.165.101	77.120.241	31.196.965	43.148.262

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 iniziali di competenza, il 17 per cento circa delle risorse affluite, divenute poi in termini di stanziamenti definitivi il 15,74 per cento.

Le maggiori risorse in valore assoluto concernono il programma Protezione civile, nell'ambito della missione “Soccorso civile”. Il programma è quasi totalmente devoluto alla gestione della Dipartimento e le risorse rappresentano il 67 per cento di quelle trasferite, poi attestate al 71,67 per cento in termini di stanziamenti definitivi.

Le risorse relative al programma “Sostegno all'editoria” devolute alla Presidenza pesano per circa il 7 per cento.

Nella missione 32 “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche”, programma 1, “Servizi generali formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le amministrazioni pubbliche” sono ricomprese 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).

Al fine di rendere più trasparente e chiara, ai fini della corretta individuazione e allocazione delle risorse, la natura delle previsioni di bilancio, si segnala che a partire dal 2011 si è provveduto a individuare in appositi capitoli le risorse di natura obbligatoria da attribuire alla Presidenza⁹. Si inquadra in tale logica il 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 stabilità¹⁰.

In attuazione della legge 12 luglio 2011, n. 112 recante “Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza”, sono stati istituiti, nello stato di previsione del MEF e parallelamente nel bilancio autonomo della Presidenza, nell'ambito della Missione “Diritti

⁹ Ai sensi dell'articolo 52, comma 1, 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.

¹⁰ Si evidenziano, altresì, il capitolo 2179 per le spese di natura obbligatoria riferite al Dipartimento della Protezione civile, i capitoli 2193, 5201 5218 per le spese di natura obbligatoria rispettivamente di Enit, Formez, SSPA.

sociali, politiche sociali e famiglia” - Programma “Sostegno alla famiglia”, due nuovi capitoli per le spese di funzionamento e per le spese di natura obbligatoria dell’Ufficio dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, con una dotazione rispettivamente di euro 750.000 ed euro 200.000¹¹.

Sul capitolo 2115 (Fondo di funzionamento Pcm) ha inciso il taglio lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie riferite alle spese rimodulabili disposte dall’articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, che ha inciso anche sui capitoli relativi alle cd. politiche attive per un totale di euro 58 milioni circa¹².

Ulteriori riduzioni degli stanziamenti, comportanti diminuzioni di spesa per un totale complessivo nell’esercizio 2011 di euro 126 milioni derivano, in particolare, dalle riduzioni disposte dall’articolo 40, comma 1-bis, del decreto-legge n. 98 del 2011 (finanziamento banda larga); dall’articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 (applicazione tagli lineari); e da quelle conseguenti al decreto del Presidente del Consiglio 28 gennaio 2011 di riparto delle riduzioni statali tra le regioni a statuto ordinario, in attuazione dell’articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010. Diversamente, si registra l’incremento delle disponibilità finanziarie per euro 999,9 milioni al fine di fronteggiare diverse emergenze umanitarie affidate alla Protezione civile.

4. Il conto finanziario 2011

Il conto finanziario 2011 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, redatto in conformità a quanto disposto dall’articolo 13 del dPCM in precedenza citato¹³, evidenzia i seguenti dati contabili generali. Le entrate definitive 2011, per effetto delle variazioni intervenute, si sono attestate in 5.648 milioni circa.

L’incremento di 2.779 milioni 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 a 43,6 milioni derivanti da restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari - si evidenzia l’utilizzo di euro 1.498 milioni circa, 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	2.802.443.278	4.039.178.047	4.039.178.047	4.039.178.047	0	0
Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari	0	43.683.031	43.683.031	43.683.031	0	0
Avanzo di esercizio precedente	67.000.000	1.565.815.031	1.565.815.031	1.565.815.031	0	0
Totale	2.869.443.278	5.648.676.109	5.648.676.109	5.648.676.109	0	0

Fonte: Conto finanziario 2011 PCM

Sul versante della spesa (al netto delle partite di giro) dal lato della competenza, le previsioni definitive risultano pari a 5.648 milioni circa, con un incremento rispetto alle

¹¹ Le risorse sono state individuate mediante la riduzione di euro 950.000 dello stanziamento del capitolo 2108/MEF “Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei ministri per le politiche delle pari opportunità”.

¹² Con riguardo alle misure generali di contenimento, le previsioni del bilancio 2011, già oggetto delle diminuzioni stabilite su base triennale dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 e dal decreto-legge n. 78 del 2009 hanno subito una contrazione anche in applicazione degli artt. 2 e 6 del decreto legge n. 78/2010. E’ stata infatti ridotta del 10% la spesa destinata ai consumi intermedi e sono stati determinati, secondo quanto disposto dal richiamato articolo 6, comma 21, i limiti per le specifiche tipologie di spesa individuate dalla legge. Sono state, altresì, riviste in diminuzione le dotazioni riguardanti gli stanziamenti destinati alle politiche di settore; in alcuni casi in misura particolarmente incisiva (fondo per la famiglia e fondo per le politiche giovanili).

¹³ Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio, in base all’articolo 13 del dPCM 22 novembre 2010 che ne regola l’autonomia finanziaria e contabile, comprende i risultati della gestione del bilancio per l’entrata e la spesa distintamente per competenza e residui. Il bilancio di previsione, in base all’articolo 5, è redatto in termini di competenza e cassa.

previsioni iniziali di circa il 97 percento. Delle risorse definitivamente stanziare risultano impegnati circa 4.192 milioni (4,7 miliardi nel 2010); i pagamenti di competenza ammontano a circa 3.186 milioni (nel 2010 pari a 3.557 milioni euro).

GESTIONE DELLA SPESA - COMPETENZA

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui passivi	Economie
Parte	1.606.219.635	3.385.631.424,83	2.422.982.228,89	1.682.034.795,64	740.947.433,25	962.641.195,94
Conto	1.263.223.643	2.263.044.685,08	1.769.365.303,47	1.504.387.410,49	264.977.892,98	493.679.381,61
TOTALE	2.869.443.278	5.648.676.109,91	4.192.347.532,36	3.186.422.206,13	1.005.925.326,23	1.456.328.577,55

Fonte: elaborazione su dati sistema RGS

La differenza tra impegni e previsioni definitive di competenza (somme pertanto rimaste disponibili al 31 dicembre 2011) costituiscono le economie (pari a 1,45 miliardi circa) registrate nell'esercizio 2011, di seguito più in dettaglio esaminate.

Per quanto riguarda la gestione dei residui, il conto consuntivo 2011 presenta i valori illustrati sinteticamente nel prospetto che segue¹⁴.

GESTIONE DEI RESIDUI

	Residui iniziali a	Pagamenti b	Somme rimaste da pagare c	Differenza a-b-c
Parte corrente	1.323.991.601,42	706.775.104,96	408.432.166,59	208.784.329,87
Conto capitale	905.611.540,66	263.990.044,90	94.108.500,70	547.512.995,06
TOTALE	2.229.603.142,08	970.765.149,86	502.540.667,29	756.297.324,93

Fonte: elaborazione su dati sistema RGS

Ammontano quindi a 502,5 milioni le somme rimaste da pagare sul conto dei residui, che, in aggiunta alle somme rimaste da pagare sul conto della competenza, pari a 1.005 milioni determinano un importo totale di residui finali pari a 1.508 milioni.

In particolare si evidenzia che la differenza pari a 756 milioni circa è attribuibile per 651,6 milioni 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:

¹⁴ Il conto consuntivo 2010 riportava residui provenienti dalla gestione di competenza pari a euro 1.200.696.812,56 e residui provenienti dalla gestione dei residui pari a 1.028.906.329,52 per un ammontare totale di residui finali 2010 pari a euro 2.229.603.142,08. Questi costituiscono i residui iniziali 2011.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

GESTIONE DI COMPETENZA 2011

	Centro di Responsabilità	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Economie
1	Segretariato generale	430.451.553,00	878.280.765,95	647.406.143,86	533.363.519,98	114.042.623,88	230.874.622,09
2	Conferenza Stato Regioni	184.500,00	184.500,00	71.453,07	28.026,01	43.427,06	113.046,93
3	Rapporti con il Parlamento	833.500,00	832.900,00	553.002,23	361.802,52	191.199,71	279.897,77
4	Politiche comunitarie	2.458.660,00	1.829.262,78	1.174.420,15	669.551,06	504.869,09	654.842,63
5	Riforme istituzionali	903.500,00	902.700,00	237.824,92	229.887,43	7.937,49	664.875,08
6	Funzione pubblica	52.213.974,00	65.983.728,18	61.852.617,62	49.900.930,13	11.951.687,49	4.131.110,56
7	Affari regionali	23.476.741,00	207.106.112,36	185.739.910,34	15.912.421,38	169.827.488,96	21.366.202,02
8	Pari opportunità	7.270.941,00	99.314.253,66	54.630.855,17	6.266.510,91	48.364.344,26	44.683.398,49
9	Informazione ed editoria	238.469.815,00	381.599.807,96	341.269.855,79	155.245.738,21	186.024.117,58	40.329.952,17
10	Programma di Governo	2.695.080,00	2.779.880,00	2.218.570,22	1.528.168,45	690.401,77	561.309,78
11	Programmazione e coordinamento della politica economica	12.846.075,00	17.055.637,06	15.364.588,18	3.700.962,29	11.663.625,89	1.691.048,88
12	Innovazione e tecnologie	370.770,00	117.045.667,25	44.556.790,25	15.454.301,51	29.102.488,74	72.488.877,00
13	Protezione civile	1.891.846.340,00	3.350.113.331,56	2.619.837.671,82	2.258.842.587,90	360.995.083,92	730.275.659,74
14	Politiche antidroga	10.400.931,00	12.458.852,41	11.983.878,81	2.213.107,33	9.770.771,48	474.973,60
15	Politiche per la famiglia	52.631.383,00	179.211.122,37	74.795.738,24	63.838.179,35	10.957.558,89	104.415.384,13
16	Gioventù	34.001.300,00	52.780.455,03	45.247.482,50	14.159.050,77	31.088.431,73	7.532.972,53
17	Sviluppo e competitività del turismo	46.274.035,00	175.743.467,93	39.813.641,77	26.801.779,07	13.011.862,70	135.929.826,16
18	Sport	60.101.170,00	103.918.722,10	45.029.191,41	37.347.368,13	7.681.823,28	58.889.530,69
19	Semplificazione normativa	2.013.010,00	1.534.943,31	563.896,01	558.313,70	5.582,31	971.047,30
	Totali	2.869.443.278,00	5.648.676.109,91	4.192.347.532,36	3.186.422.206,13	1.005.925.326,23	1.456.328.577,55

Fonte: Elaborazione su dati sistema RGS

GESTIONE DEI RESIDUI 2011

	Centro di Responsabilità	Residui iniziali	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Totale	Economie	Somme rimaste da pagare (competenza e residui)
1	Segretariato generale	82.163.834,58	62.398.051,53	16.349.005,88	78.747.057,41	3.416.777,17	130.391.629,76
2	Conferenza Stato Regioni	20.263,44	20.259,82	0,00	20.259,82	3,62	43.427,06
3	Rapporti con il Parlamento	141.288,33	141.282,90	3,62	141.286,52	1,81	191.203,33
4	Politiche comunitarie	837.100,40	542.808,09	191.065,36	733.873,45	103.226,95	695.934,45
5	Riforme istituzionali	24.453,22	23.963,42	0,00	23.963,42	489,80	7.937,49
6	Funzione pubblica	21.899.371,85	12.569.006,77	4.147.572,96	16.716.579,73	5.182.792,12	16.099.260,45
7	Affari regionali	34.573.607,02	14.360.400,34	865.284,49	15.225.684,83	19.347.922,19	170.692.773,45
8	Pari opportunità	60.668.977,19	36.317.837,88	23.107.170,36	59.425.008,24	1.243.968,95	71.471.514,62
9	Informazione ed editoria	210.015.548,25	53.231.512,55	98.462.545,29	151.694.057,84	58.321.490,41	284.486.662,87
10	Programma di Governo	1.395.374,58	1.273.382,32	96.111,30	1.369.493,62	25.880,96	786.513,07
11	Programmazione e coordinamento della Politica economica	26.814.059,71	22.737.219,91	4.066.929,69	26.804.149,60	9.910,11	15.730.555,58
12	Innovazione e tecnologie	344.902.686,26	46.687.751,64	52.237.523,94	98.925.275,58	245.977.410,68	81.340.012,68
13	Protezione civile	744.647.722,51	378.361.573,81	110.545.459,18	488.907.032,99	255.740.689,52	471.540.543,10
14	Politiche antidroga	21.917.194,52	7.734.367,86	3.897.193,49	11.631.561,35	10.285.633,17	13.667.964,97
15	Politiche per la famiglia	157.079.093,02	67.880.804,49	60.722.981,45	128.603.785,94	28.475.307,08	71.680.540,34
16	Gioventù	333.765.170,57	197.674.317,53	103.801.826,22	301.476.143,75	32.289.026,82	134.890.257,95
17	Sviluppo e competitività del turismo	79.245.880,39	30.141.449,28	6.986.247,59	37.127.696,87	42.118.183,52	19.998.110,29
18	Sport	109.432.201,02	38.611.445,56	17.063.003,36	55.674.448,92	53.757.752,10	24.744.826,64
19	Semplificazione normativa	59.315,22	57.714,16	743,11	58.457,27	857,95	6.325,42
	totali	2.229.603.142,08	970.765.149,86	502.540.667,29	1.473.305.817,15	756.297.324,93	1.508.465.993,52

Fonte: elaborazione su dati sistema RGS

La differenza tra impegni e previsioni definitive di competenza (somme pertanto rimaste disponibili al 31 dicembre 2011) pari a 1.456 milioni, non si discosta sostanzialmente dal dato dell'esercizio precedente (nel 2010 pari a 1.452 milioni euro) in cui si era registrata una flessione rispetto all'esercizio 2009 (euro 2.027 milioni).

Tali valori assumono significatività in relazione al ricorso dell'istituto del riporto in forza dell'articolo 11 del dPCM sull'autonomia contabile, e riguarda principalmente il centro di

responsabilità relativo alla Protezione civile, che registra economie pari a 730 milioni circa, ed il Segretariato generale con economie per 230 milioni, dovuto principalmente alla gestione del fondo di riserva (capitolo 234) e del fondo per la reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti (capitolo 235).

Peraltro nel prendere positivamente atto del limite biennale di mantenimento in bilancio previsto dal dPCM 22 novembre 2010 recante la “Disciplina dell’autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri” (art. 11), si richiama l’attenzione sull’esigenza di assicurare adeguate modalità nella riprogrammazione delle risorse transitate nel fondo di riserva di cui all’art. 12.

5. Gestione di risorse finanziarie di maggiore consistenza

5.1. Primi obiettivi della spending review - Segretariato generale e profili riguardanti il personale - Strutture di missione

Consistenti risorse del bilancio sono gestite dal centro di responsabilità relativo al Segretariato generale, con 878 milioni circa in termini di stanziamenti definitivi.

Nell’esercizio 2011, è stato adottato il dPCM 1 marzo 2011 di riorganizzazione delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In attuazione dell’articolo 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 è stato effettuato, con dPCM del 23 marzo 2012, il taglio del 10 per cento delle indennità da corrispondere ai responsabili degli Uffici di diretta collaborazione con un risparmio di circa 96.000 euro.

Incentrando l’attenzione su talune poste contabili, sono da sottolineare talune contrazioni di spesa nell’ambito del Segretariato generale relative a risorse per beni strumentali di funzionamento, come per spese per convegni e congressi (capitolo 115); per il funzionamento del Comitato nazionale per la biosicurezza e le biotecnologie; per consentire la effettuazione dei viaggi aerei del Presidente, dei Vicepresidenti, e delle autorità politiche, nonché dei voli disposti per ragioni sanitarie d’urgenza e per finalità di sicurezza (capitolo 132).

A tali diminuzione di stanziamenti corrispondono minori spese in termini di impegno puntualmente elencati nella Relazione illustrativa allegata al conto finanziario, predisposta ai sensi dell’articolo 13, comma 4, della nuova disciplina contabile.

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), anche in relazione alle innovazioni conseguenti al 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. n. 150/2009 prevede un’apposita deroga (art. 74, comma 3), rinviando ad uno o più dPCM che diano attuazione alle disposizioni del decreto tenendo conto della specialità dell’ordinamento della Presidenza: in proposito sono intervenuti diversi provvedimenti¹⁵.

Con riguardo alle criticità evidenziate nella scorsa Relazione, sulla operatività dei controlli interni sull’effettivo perimetro delle strutture e funzioni della PCM, attesa la riferita complessità dell’apparato, se ne è esteso l’ambito all’intera 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.

In via generale appare essenziale sviluppare i raccordi tra momento programmatico e di quantificazione delle risorse, così come evidenziabile nella direttiva del Segretario generale per il 2012: ciò attiene alla finalità di impostare un *framework* contabile per l’allocazione efficiente

¹⁵ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 febbraio 2011 “Regolamento recante attuazione della previsione dell’articolo 74, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in relazione al Titolo IV, Capi II e III del medesimo decreto legislativo”, (pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 10 maggio 2011, n. 107). Cfr. anche Modalità, limiti e tempi di applicazione del Codice dell’amministrazione digitale (Pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 4 aprile 2011, n. 77)

e trasparente delle risorse che consenta l'implementazione di un sistema basato su responsabilità e consapevolezza delle scelte gestionali.

Il percorso della *spending review* si è fortemente accentuato nel recente periodo. In via generale si segnalano i provvedimenti - unitariamente concepiti sul piano sistematico e temporale - approvati nella riunione del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012, nella quale risultano approvati il DL del 7 maggio 2012, n. 52, in corso di esame parlamentare, la previsione di un Comitato interministeriale per la revisione della spesa e della figura di un Commissario Straordinario; la istituzione di una struttura di missione presso la stessa Presidenza; la emanazione della Direttiva di indirizzo espressamente intesa a "garantire che l'intera attività amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi in un contesto coerente con il programma di Governo".

Nel prendere atto di tale unitaria iniziativa di Governo, finalizzata a prioritari obiettivi di revisione della spesa (*spending review*), che assumono valenza ancor più pregnante nell'attuale fase economico finanziaria, si ritiene di rappresentare le seguenti osservazioni.

Premesso che l'attività di revisione della spesa assume valenza prioritaria nell'azione di Governo, la Direttiva reca un elenco dei settori entro i quali si dovrà concentrare l'azione di ciascuna amministrazione "per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei flussi di spesa pubblica", quantificati in 4,2 miliardi per il 2012. All'esito di tale processo, ciascun Ministro dovrà proporre "un progetto contenente sia gli interventi di revisione e riduzione della spesa atti a generare i risparmi previsti, sia misure di razionalizzazione organizzativa e di risparmio per gli esercizi futuri".

In via generale, con riguardo al tessuto normativo di riferimento, atteso che la Direttiva di indirizzo è espressamente intesa a "garantire che l'intera attività amministrativa dell'Esecutivo si sviluppi in un contesto coerente con il programma di Governo", e che nelle premesse viene richiamato anche il d.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315 "Regolamento recante riordino del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato", si ritiene necessario rappresentare l'esigenza di considerare anche il raccordo e le possibili interazioni con la normativa di cui al comma 68 e seguenti dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in base a cui ogni Ministro trasmette alle Camere, tramite il Ministro per l'attuazione del programma, per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, una relazione, predisposta sulla base di un'istruttoria (a cura dei servizi per il controllo interno), sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato.

Specifiche indicazioni sono emerse nella sede istruttoria del controllo, ove si è evidenziato che, con riferimento ai settori entro i quali si dovrà concentrare l'azione di revisione della spesa di ciascuna amministrazione, l'esigenza di puntualizzare le indicazioni di carattere generale, il cui contenuto, talvolta, è apparso riproduttivo di obblighi riconducibili a vigenti disposizioni normative. In particolare per "l'estensione alle società in house dei vincoli vigenti in materia di consulenza" potrà meglio precisarsi se con tale indicazione si ritenga di imporre limiti quantitativi e di riduzione delle spese oppure di estendere l'applicazione delle procedure per l'attribuzione delle consulenze (definizione di un regolamento per l'attribuzione degli incarichi, pubblicazione di un bando per l'individuazione dei collaboratori, procedura comparativa per la selezione, tendenziale divieto di rinnovo dell'incarico in ragione della sua natura eccezionale).

Sempre nella lettura unitaria operata e nella considerazione delle prioritarie finalità perseguite, anche in ordine al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di istituzione di una struttura di missione per la "*spending review*", è stata segnalata l'opportunità di precisare sul piano operativo i raccordi con le strutture coinvolte, sia interne alla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri, che appartenenti al Ministero dell'economia e delle finanze.

Per quanto specificamente concerne l'apparato, nel considerare positivamente le modifiche ispirate alla *spending review*, di cui sopra si è fatto cenno, residua, peraltro, sullo

sfondo il tema più generale delle fonti regolative in ordine a quegli aspetti cui si intenda conferire carattere di maggior cogenza, in quanto ispirati a logiche di uniformità, come con riguardo agli uffici di diretta collaborazione, che, pur prevedendo nel citato dPCM 1 marzo 2011 possibili deroghe in ragione della specificità delle funzioni di governo, sollecitano adeguata motivazione ove si discostino dai generali paradigmi ivi indicati¹⁶.

Con riguardo ai profili concernenti la spesa per il personale sono in atto specifici interventi di riduzione. In proposito, con riferimento ai dati del 2010, è stato evidenziato dalla Corte nella Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico che la Presidenza del Consiglio, in relazione alla peculiare conformazione dell'Amministrazione e alle modifiche normative che hanno prodotto effetti nel 2010, presentava tra il 2009 e il 2010 una crescita della consistenza del personale di tale comparto. E' stata poi sottolineata la forte presenza di personale in prestito, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 303 del 30 luglio 1999, che seppur in flessione nel biennio rappresenta una percentuale rilevante del personale in servizio. Nella citata Relazione viene altresì segnalato il processo di riduzione delle strutture amministrative, di generale razionalizzazione degli apparati e di riduzione della spesa avviato nel 2011, di cui si attende compiuta e rapida definizione. Secondo i dati forniti dall'amministrazione risultano 3825 unità di personale in servizio presso la Presidenza, di cui 269 dirigenti di ruolo, 2099 unità appartenenti alle categorie funzionali di ruolo, che rappresentano circa il 62 per cento del totale. Per quanto riguarda i profili della spesa, essa ammonta (in termini di impegno) nell'esercizio 2011 a complessivi 297 milioni, in diminuzione rispetto a quella dell'esercizio precedente, pari a circa 309 milioni. La spesa per il personale di ruolo della PCM (comprensiva della spesa per personale di cui all'articolo 19 del d.lgs. 165/2001) ammonta a 208 milioni. La spesa riferita al personale di prestito appartenente al comparto ministeri ammonta a circa 24 milioni, mentre quella riferita al personale di prestito appartenente ad altri comparti contrattuali si attesta a circa 15 milioni¹⁷.

Particolare attenzione nel processo di riduzione della spesa - già in parte avviato ma ulteriormente da accelerare - rivestono le strutture di missione, istituite ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303. Tali strutture hanno da sempre evidenziato criticità: il loro ruolo - finalizzato ad assicurare politiche contingenti e come tali coerenti al grado di flessibilità fisiologico per l'apparato di governo - si è talora trasformato, dando vita ad articolazioni contigue all'organizzazione stabile dalle cui funzioni non sempre netta è apparsa la linea di demarcazione.

Ad avvio della nuova compagine di Governo, tutte le preesistenti strutture sono state prorogate per un mese, per consentire una valutazione della loro rispondenza agli obiettivi, dopodiché, alla scadenza di tale provvedimento (il 16 dicembre 2011) è stata soppressa la struttura di missione per il completamento delle attività previste dall'atto di transazione del 30 giugno 2005 per la definizione del contenzioso pendente conseguente alla occupazione ed alla edificazione abusiva delle aree demaniali in località Pinetamare-Castel Volturno.

Più di recente con dPCM del 16 maggio 2012 è stata soppressa la struttura di missione *Unità per la comunicazione sull'attività di Governo*, mentre limitate al 30 giugno 2012 risultano le strutture di missione per il supporto organizzativo alla delegazione italiana della Commissione intergovernativa per la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione e per il completamento delle attività necessarie a favorire la realizzazione dell'ampliamento dell'insediamento militare americano all'interno dell'aeroporto "Dal Molin"

¹⁶ In particolare la riduzione a sei del numero dei Ministri senza portafoglio presso la Presidenza ha comportato una naturale diminuzione degli uffici di staff - con un accorpamento, a decorrere dal 1° gennaio 2012, dei capitoli relativi alla diretta collaborazione e l'attribuzione di più strutture amministrative a ciascuna Autorità politica; gli effetti di tali modifiche e dei conseguenti atti di riorganizzazione, sulla struttura del bilancio, hanno avuto effetti a decorrere dall'esercizio 2012.

¹⁷ Dati desunti dalla Relazione che accompagna il conto finanziario PCM 2011. Le restanti somme che compongono la spesa di personale della PCM sono afferenti alle autorità di Governo e commissari straordinari (2,16 milioni), a personale di diretta collaborazione (22,4 milioni), a personale delle strutture di missione (8,1 milioni), a personale della Protezione civile, emolumenti accessori, (13,8 milioni), e a buoni pasto per il personale (4 milioni).

di Vicenza (scadenza al 30 giugno 2012). Per l'Unità tecnica di missione per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia la scadenza è fissata al 31 luglio 2012.

Di recente è stata istituita una struttura di missione al fine di assicurare al ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione il necessario supporto tecnico-amministrativo in materia di cooperazione internazionale. Da ultimo, come detto, è stata prevista l'istituzione di una struttura di missione dedicata alla *spending review*¹⁸.

Nel prendere atto di una prima riduzione sia in termini numerici del personale, che finanziari, va segnalata l'opportunità di continuare in una rigorosa revisione di tali articolazioni contigue all'organizzazione stabile, onde evitare un possibile stravolgimento della loro iniziale connotazione di tipo marcatamente transitorio e funzionale ad obiettivi di specifiche politiche governative non riconducibili allo stesso apparato.

5.2. Editoria

Le risorse finanziarie di pertinenza del Dipartimento sono allocate nel Centro di responsabilità n. 9 - "Informazione ed Editoria" del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e provengono dallo stanziamento di bilancio iscritto nella tabella C allegata alla legge di stabilità, alla voce "Sostegno all'editoria", nell'ambito della missione 15, "Comunicazioni, Programma 4: Sostegno all'editoria", corrispondente ai capitoli 2183 e 7442 del Bilancio dello Stato¹⁹ e da una quota dello stanziamento di bilancio iscritto nella tabella C allegata alla legge di stabilità, alla voce "Presidenza del Consiglio dei Ministri", nell'ambito della missione 1: "Organi Costituzionali e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Programma 4: Presidenza del Consiglio dei Ministri" corrispondente al capitolo 2115 del Bilancio dello Stato. Tale quota è finalizzata alle attività di funzionamento del Dipartimento, alle attività di informazione e di comunicazione istituzionale nonché alla stipula di convenzioni con le agenzie di stampa per la diffusione dei notiziari presso le Pubbliche Amministrazioni, in attuazione della legge 15 maggio 1954, n. 237, e successive modificazioni e integrazioni.

Per l'esercizio finanziario 2011 al centro di responsabilità n. 9 - "Informazione e editoria" sono state assegnate risorse per un ammontare complessivo di 381 milioni. In corso di esercizio, rispetto allo stanziamento iniziale di 238 milioni contenuto nel bilancio di previsione 2011, di cui 190 milioni provenienti dal cosiddetto "Fondo per l'editoria", previsto nella Tabella C allegata alla legge di stabilità per l'anno 2011, sono state effettuate variazioni in aumento per un ammontare complessivo pari ad euro 143 milioni circa provenienti da stanziamenti aggiuntivi finalizzati ad interventi in favore dell'editoria²⁰.

Nell'esercizio finanziario 2011 sono stati assunti impegni in conto competenza per un ammontare pari ad euro 341 milioni con un indicatore della dinamicità nella capacità di spesa

¹⁸ Attualmente operano anche:

- La segreteria tecnica Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione;
- L'Unità tecnica per l'*e-government* e l'ICT;
- Per il rilancio dell'immagine dell'Italia;
- Progetto opportunità per le regioni in Europa (PORE);
- La struttura di missione per attivare le azioni dirette a prevenire l'insorgere del contenzioso e a rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure di infrazione;
- La struttura di missione per l'analisi e valutazioni delle implicazioni economico finanziarie dei provvedimenti normativi, nonché per il supporto negli adempimenti connessi all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali relativi al contenzioso di competenza del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

¹⁹ Tale stanziamento è finalizzato all'erogazione dei contributi previsti dalla legislazione vigente per giornali, radio e TV locali, nonché per la stipula di Convenzioni integrative ed aggiuntive con il concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo (Rai International, minoranze linguistiche, Afghanistan).

²⁰ In particolare, con l'articolo 1, comma 58, della legge di stabilità (legge 13 dicembre 2010, n. 220) è stata autorizzata la spesa aggiuntiva per interventi di sostegno all'editoria di 100 milioni di euro per l'anno 2011; l'articolo 1, comma 10, ha previsto, inoltre, il rifinanziamento per 30 milioni di euro nel 2011 del credito di imposta sulla carta di cui all'articolo 4, commi da 181 a 186, della legge 24 dicembre 2003 n. 350; il "decreto milleproroghe" (decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10) è intervenuto, successivamente, riducendo lo stanziamento aggiuntivo disposto dal comma 58 dell'articolo 1 della legge di stabilità di 20 milioni di euro.

(rapporto tra gli impegni assunti e gli stanziamenti definitivi di competenza) dell'89,4 per cento, ed un indice di realizzazione finanziaria (rapporto percentuale tra i pagamenti in conto competenza e gli impegni assunti nell'esercizio) del 45,5 per cento. L'Amministrazione motiva la differenza tra i due indicatori oltre che nella tempistica peculiare dei procedimenti relativi alla concessione dei contributi alla stampa (con la conclusione delle istruttorie a ridosso della chiusura dell'esercizio finanziario e la conseguente difficoltà ad effettuare entro tale scadenza tutte le liquidazioni) anche nella maggiore complessità delle istruttorie stesse, che ha comportato la necessità di approfondimenti, nonché l'implementazione delle attività di controllo effettuate attraverso l'AGCOM e la Guardia di Finanza²¹. Per le attività di informazione e comunicazione istituzionale sono stati impegnati complessivamente euro 106 milioni circa, suddivisi tra programmi di informazione e comunicazione istituzionale per la realizzazione di campagne pubblicitarie di particolare utilità sociale o di interesse pubblico, per un importo complessivo pari ad euro 4 milioni²² e la stipula di contratti e convenzioni con le principali agenzie nazionali di stampa e di informazione e con la RAI, per un importo complessivo di 102 milioni circa, riconducibili per 46,5 milioni circa per la stipula di contratti e convenzioni con le principali agenzie nazionali di stampa e di informazione, per soddisfare le esigenze informative di tutte le Amministrazioni dello Stato. Quanto ad euro 45,5 milioni (al netto di reiscrizioni) si tratta della stipula di contratti e convenzioni con la RAI, al fine, in particolare, di garantire un adeguato servizio di trasmissioni radiofoniche e televisive a tutela delle minoranze linguistiche (euro 24 milioni) e di assicurare la diffusione nel mondo dei programmi radiofonici e televisivi in lingua italiana attraverso RAI INTERNATIONAL (21 milioni in luogo dei 25 milioni corrisposti per lo stesso servizio nel 2010).

Quanto alla prima voce di spesa emerge la delicatezza delle problematiche coinvolte, al fine di assicurare il pluralismo dell'informazione, cui si perviene, in base a disposizioni normative, attraverso la stipula di contratti in esame con numerose agenzie di stampa nazionali. Nelle diverse sedi, anche di revisione normativa, appare opportuna una riflessione in ordine alle modalità attuative di tale principio, potendosi comunque migliorare le modalità di valutazione dei fabbisogni delle diverse amministrazioni.

Per gli interventi di settore a favore delle imprese editoriali e delle emittenti radiofoniche e televisive sono stati impegnati complessivamente 181,9 milioni, finalizzati alle politiche di sostegno all'editoria e ai prodotti editoriali, attuate attraverso: l'erogazione delle provvidenze previste dalla legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, a favore di diverse categorie di imprese editrici di giornali quotidiani e periodici, per complessivi 166,9 milioni nonché all'editoria speciale per non vedenti per un importo di 1 milione. L'erogazione di provvidenze a favore delle emittenti radiofoniche organi di partiti o movimenti politici, o che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale, ha comportato un importo complessivo pari a 13,9 milioni. Si segnala che, per quanto riguarda i contributi alla stampa, nel 2011 ha trovato applicazione per la prima volta il principio stabilito dall'articolo 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), in base al quale i contributi e le provvidenze spettano nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri procedendo, ove necessario, al riparto proporzionale dei contributi tra gli aventi diritto. Pertanto, il contributo erogato è stato corrisposto nella misura dell'85 per cento di quanto spettante a ciascuna impresa in applicazione dei parametri di calcolo indicati dalla legge.

²¹ Si segnala la sottoscrizione, in data 20 settembre 2011, di un Protocollo di intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l'AGCOM e il Dipartimento per l'informazione e l'editoria al fine di implementare l'attività di controllo sulla conformità alla normativa vigente degli assetti societari delle imprese beneficiarie dei contributi, nonché sull'assenza di situazioni di controllo e collegamenti delle imprese medesime.

²² Cfr. Circolare del Sottosegretario di Stato con delega all'editoria n. 309/2011 del 6 giugno 2011, in ordine all'applicazione dell'articolo 6, comma 8, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che introduce particolari limiti sulle spese di pubblicità per le Amministrazioni centrali dello Stato.

Particolare rilievo ha dunque la riforma dei contributi pubblici per l'editoria, di cui al citato decreto-legge n. 63 del 18 maggio 2012, predisposta attraverso un decreto legge e un disegno di legge delega intesi ad incidere sull'intera materia²³: In particolare, il decreto legge, nelle more di una ridefinizione complessiva delle forme di sostegno all'editoria, introduce misure transitorie finalizzate a razionalizzare l'utilizzo delle risorse e conseguire risparmi, attraverso l'introduzione di più rigorosi e selettivi requisiti di accesso, la limitazione dei costi ammissibili, la parametrizzazione del contributo alle copie vendute e non più a quelle distribuite, la rimodulazione dei coefficienti del calcolo, in termini di numero di copie computabili (che devono essere copie vendute, e non solo "distribuite") ed il contenimento dei tetti massimi dei contributi percepibili.

Di seguito una illustrazione sintetica delle principali voci di spesa di competenza del dipartimento:

	Stanziamiento iniziale	Variazione	Stanziamiento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
Spese correnti	238.469.815	143.069.992	381.539.807	341.217.056	155.192.938	186.024.117	40.322.751
funzionamento	1.436.715	-626.028	810.687	767.416	288.098	479.318	43.270
interventi	237.033.100	143.696.020	380.729.120	340.449.639	154.904.840	185.544.799	40.279.481
Spese in conto capitale	0	60.000	60.000	52.799	52.799	0	7.200
investimenti	0	60.000	60.000	52.799	52.799	0	7.200
Totale	238.469.815	143.129.992	381.599.807	341.269.855	155.245.738	186.024.117	40.329.952

Fonte: elaborazioni su dati sistema RGS

5.3. Protezione civile

Il centro di responsabilità relativo al dipartimento della Protezione civile, con uno stanziamento definitivo di competenza pari a 3.350 milioni, e impegni pari 2.619,8 milioni rappresenta una quota rilevante delle risorse disponibili nel bilancio della Presidenza. In termini di stanziamenti definitivi di competenza tale quota è pari al 59,3 per cento ed in termini di pagamenti al 71 per cento. L'analisi svolta nella Relazione che accompagna il conto finanziario 2011 offre valutazioni anche "al netto" di tale componente. Componente, che a sua volta è strettamente condizionata dal verificarsi di eventi connessi a calamità naturali o di altra emergenza e a fronte dei quali il più delle volte sono disposti provvedimenti legislativi che comportano un innalzamento delle previsioni.

Le principali voci di spesa di competenza del dipartimento sono rappresentate nel prospetto che segue:

²³ Nell'ambito dei sostegni indiretti al settore dell'editoria, inoltre, sul fondo per gli interventi nel settore editoriale, anche nel 2011, quale onere inderogabile, è stato corrisposto il rateo di rimborso del debito con la società Poste Italiane SpA, previsto dall'articolo 2, comma 135, del decreto legge n. 262 del 2006, per un importo di 50,7 milioni. Lo stanziamento di 30 milioni di euro per il ripristino delle agevolazioni tariffarie postali per le pubblicazioni delle ONLUS per il solo anno 2010, previsto dall'articolo 2-undecies del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, e assegnato con decreto del Ministro dello sviluppo economico per la fornitura, da parte della RAI, dei servizi. In attuazione degli accordi di collaborazione in materia radiotelevisiva tra lo Stato italiano e la Repubblica di San Marino, prorogata fino al 31 dicembre 2011 ai sensi dell'art. 2, comma 16-novies del decreto legge n. 225 del 2010, per un importo di 3.098.741,00 euro. Per quanto riguarda la vigilanza sulla SIAE, si ricorda il Commissariamento della SIAE, operato con d.P.R. in data 9 marzo 2011. la vigilanza sul Nuovo IMAIE (Istituto Mutualistico Artisti Interpreti Esecutori), ai sensi del decreto legge 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, con legge 29 giugno 2010, n. 100, con la approvazione del nuovo Statuto dell'Istituto, nonché dei suoi Regolamenti di iscrizione e di ripartizione dei diritti.

	Stanziamento iniziale	Variazione	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
Spese correnti	697.771.446	764.174.138	1.461.945.584	979.629.135	825.832.756	153.796.378	482.316.448
funzionamento	76.118.837	19.348.023	95.466.860	72.978.697	30.682.284	42.296.413	22.488.163
interventi	621.652.609	744.826.114	1.366.478.723	906.650.437	795.150.471	111.499.965	459.828.285
Spese in conto capitale	1.194.074.894	694.092.853	1.888.167.747	1.640.208.536	1.433.009.831	207.198.705	247.959.210
investimenti	1.194.074.894	694.092.853	1.888.167.747	1.640.208.536	1.433.009.831	207.198.705	247.959.210
totale	1.891.846.340	1.458.266.991	3.350.113.331	2.619.837.671	2.258.842.587	360.995.083	730.275.659

Fonte: elaborazioni su dati RGS

La tematica contabile e finanziaria ha avuto particolare attenzione nella recente normativa, a partire dalle modalità di concorso della regione interessata dagli eventi calamitosi, oggetto di scrutinio di costituzionalità²⁴, e della previsione del concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per i profili di carattere finanziario.

Sempre sotto il profilo contabile va segnalata la cospicua presenza di risorse destinate alla copertura di mutui contratti dalle regioni a seguito di eventi calamitosi, pari complessivamente per il 2011 in termini di stanziamenti definitivi di competenza a 1.235 milioni. Le risorse sono allocate nel capitolo 958. Appare pertanto significativa la previsione inclusa nel decreto 59/2012 in base a cui il pagamento degli oneri dei mutui attivati sulla base di specifiche disposizioni normative a seguito di calamità naturali è effettuato direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si procede ad una puntuale ricognizione dei predetti mutui ancora in essere e dei relativi piani di ammortamento, nonché all'individuazione delle relative risorse finanziarie autorizzate per il loro pagamento ed iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ovvero nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le relative risorse giacenti in tesoreria, sui conti intestati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono integralmente versate all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di provvedere al pagamento del debito residuo e delle relative quote interessi.

Più volte la Corte ha segnalato l'incidenza dell'istituto del riporto in forza dell'articolo 11 del dPCM sull'autonomia contabile, che, come detto, riguarda principalmente il centro di responsabilità relativo alla Protezione civile. Tali economie di competenza, registrate anche nei precedenti esercizi, sono 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, di importo complessivo pari a circa 730 milioni (465 milioni di euro nell'esercizio 2010, a euro 854 milioni nel 2009), si evidenzia il capitolo 702 riguardante le spese dirette a fronteggiare lo stato di

²⁴ Il comma 5-*quater* dell'articolo 5 della legge n. 225/1992 è stato oggetto di pronuncia di incostituzionalità da parte della sentenza n.22/2012 in quanto, per il finanziamento delle emergenze, autorizzava la regione a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote attribuite alla regione, nonché ad aumentare ulteriormente l'aliquota sulla benzina nel caso in cui il bilancio della regione non recasse le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti all'emergenza ovvero per la copertura degli oneri conseguenti alla stessa. Viene altresì sostituito il nuovo comma 5-*quater* attribuisce alla regione interessata dallo stato di emergenza la facoltà di elevare la misura dell'imposta regionale sulla benzina fino a un massimo di cinque centesimi per litro. L'articolo 1, comma 1, lettera c, n. 10, sostituisce il comma 5-*quinquies* dell'articolo 5 della legge n. 225/1992 disponendo che agli oneri connessi con gli interventi conseguenti agli eventi per i quali è stato deliberato lo stato di emergenza si provvede con l'utilizzo del Fondo nazionale di protezione civile, la cui dotazione è determinata annualmente dalla legge di stabilità. Qualora venga utilizzato il Fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'art. 28 della legge n. 196/2009 il Fondo verrà reintegrato in pari misura, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, mediante la riduzione delle voci di spesa indicate nell'elenco allegato al decreto-legge; in combinazione con tale riduzione il Fondo viene integrato con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante in misura non superiore a cinque centesimi al litro.

emergenza in relazione agli eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo. Con uno stanziamento definitivo nel 2011 pari a 447,9 milioni (nel 2010 pari a euro 906,9 milioni, nel 2009 pari a 1.668 milioni) e impegni pari a euro 822 milioni (nel 2009 pari a 1.294 milioni, di cui risultavano pagati 909 milioni), le economie ammontano a 75,2 milioni (nel 2010 pari a 84 milioni euro, nel 2009 pari a 373,9 milioni).

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

- Capitolo 703, relativo a risorse del fondo per la prevenzione del rischio sismico con una economia pari a 149,3 milioni;
- 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 92,9 milioni di euro;
- capitolo 705 relativo a spese dirette a fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del nord Africa, con una economia di competenza pari a 125 milioni circa.

L'analisi dei dati finanziari e la stesse cennate modifiche normative evidenziano una attenzione più marcata alle tematiche finanziarie e contabili, cui appare coerente e di chiusura la funzione del controllo affidato alla Corte in materia, innovativamente anche in via preventiva. Come è noto, il decreto-legge 23 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 recante *“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie”*, ha introdotto all'art.2, comma 2-sexies una nuova tipologia di atti da assoggettare al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. La citata norma dispone, infatti, che *“all'art.3, comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 dopo la lettera c) è inserita la seguente: c-bis) i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanate ai sensi dell'art. 5, comma 2 della legge 24 febbraio 1992, n. 225”*.

Con la deliberazione n. 23/CONTR/2011 delle Sezioni riunite in sede di controllo, nell'affermare la competenza delle Sezioni regionali della Corte dei conti, si è statuito che la Sezione regionale competente all'esercizio del controllo di cui all'art. 3, comma 1, lett. c-bis) della legge n. 20 del 1994, va individuata sulla base della sede dell'ufficio del Commissario delegato. Al riguardo - insieme alle valutazioni di “vicinanza al territorio” e di considerazioni sistematiche - è stato posto in luce quanto contenuto nell'art. 2, comma 2-*quinquies* del citato decreto-legge n. 225/2010, secondo il quale i rendiconti dei commissari delegati di protezione civile sono trasmessi *“alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'ISTAT e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti”*, rinvenendo in tale disposizione una innegabile *vis attrattiva* nei confronti del comma 2-sexies che riguarda la competenza sostanziale dei commissari delegati, *“poiché sarebbe incomprensibile che i rendiconti siano esaminati in sede periferica, mentre gli atti di gestione che ivi vengono esposti, siano controllati in sede centrale”*.

Su tale primo impianto si è poi sviluppata sul piano sostanziale e dell'ambito contenutistico dei provvedimenti assoggettati a controllo, statuendo che (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo deliberazione n. 42/CONTR/11) sono assoggettabili al controllo di cui all'art. 3, comma 1, lett. c-bis) della legge n. 20 del 1994, oltre gli atti provvedimentali emessi dal commissario delegato, anche quelli di ogni altro soggetto che, per investitura del commissario delegato ovvero dell'OPCM di protezione civile, ponga in essere atti di natura provvedimentale che costituiscano esercizio di potere in deroga, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, e, pertanto, anche gli atti dei soggetti attuatori che operino con i poteri e le deroghe conferite al Commissario delegato.

In tema di gestioni commissariali il decreto legge 59/2012 ne prevede una limitazione, stabilendo che le gestioni commissariali che operano, ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, alla data di entrata in vigore del decreto, non sono suscettibili di proroga o rinnovo, se non una sola volta e per la durata massima di trenta giorni;

per la prosecuzione dei relativi interventi trova applicazione l'articolo 5, commi 4-ter e 4-quater, della predetta legge n. 225 del 1992, sentite le amministrazioni locali interessate²⁵.

²⁵ Specifiche disposizioni concernono talune gestioni con l'avvalimento degli enti locali interessati.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Considerazioni di sintesi.**1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni.****2. Analisi della struttura organizzativa:** *2.1. Criticità organizzative e operative.***3. I risultati finanziari e contabili:** *3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa; 3.2. Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie; 3.3. Analisi della gestione delle spese: 3.3.1. Aspetti gestionali.***4. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali.****5. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.****Considerazioni di sintesi**

Il dicastero concentra, come è noto, le principali competenze in materia economico-finanziaria, particolarmente delicate nell'attuale periodo storico, in relazione anche ai processi in corso di nuova *governance* europea e, sul piano interno, del federalismo fiscale.

L'organizzazione sembra aver raggiunto una certa stabilità, dopo le trasformazioni conseguenti ai successivi accorpamenti delle precedenti strutture ministeriali; resta da completare la già decisa mutazione dell'Azienda autonoma del Monopoli di Stato in agenzia fiscale. L'Azienda è stata interessata nel 2011 da un considerevole ampliamento strutturale, che ha più che raddoppiato il personale in servizio, spostato dalle soppresse direzioni territoriali.

Sempre sotto il profilo organizzativo, si osserva che non è stato ancora adottato il dPCM di rideterminazione della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia, né il decreto ministeriale per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale conseguente al nuovo regolamento di organizzazione. Ancora, va segnalato l'eccessivo ritardo della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione.

Dovrebbe essere conferito maggiore impulso, sul piano operativo, all'attività di *spending review*, affidata istituzionalmente al dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ma rimasta sostanzialmente alla fase iniziale di approfondimento di alcune tematiche individuate dal Nuclei di analisi e valutazione della spesa. I più recenti interventi normativi in materia, culminati col decreto legge n. 52 del 2012, sottolineano l'importanza di tale attività, rendendo più urgente un adeguamento, anche organizzativo, dell'amministrazione.

Quanto ai risultati finanziari e contabili, emerge, dal lato della spesa, un accentramento degli oneri nelle tre missioni specifiche del dicastero, in misura superiore ai tre quarti del totale. Tra le altre missioni gestite, ben 17 hanno un'incidenza inferiore all'1 per cento, rendendo urgenti interventi di razionalizzazione e di migliore allocazione degli oneri nei diversi dicasteri con competenze specifiche.

Aspetti gestionali di rilievo appaiono la ancora limitata incidenza degli acquisti effettuati tramite la Consip; il ripetersi della negativa "prassi" dei debiti pregressi fuori bilancio e della loro sistemazione; l'endemica insufficienza dei fondi per il pagamento, previa reiscrizione, dei

residui passivi perenti; l'emersione di cospicue economie sul rimborso di prestiti; il palese ritardo dell'avvio della banca dati unitaria prevista dalla riforma contabile.

Sul versante delle entrate extratributarie, sottoposte a particolare attenzione, si segnala il basso livello delle riscossioni rispetto all'accertato; per taluni capitoli con importo rilevante nelle previsioni, non risultano versamenti. Si raccomanda, in proposito, una più stretta collaborazione tra i centri di responsabilità interessati (dipartimenti del Tesoro e delle Finanze), soprattutto in fase previsionale.

Quanto ai programmi di spesa gestiti, si pone l'accento sulla notevole riduzione in corso d'esercizio delle dotazioni destinate all'analisi, al monitoraggio e al controllo della finanza pubblica e delle politiche di bilancio, in palese contraddizione col particolare momento storico che stiamo attraversando, imperniato sull'esigenza di più stringenti ed efficaci strumenti di regolazione delle pubbliche finanze.

Sulla valutazione dei risultati, si rileva il non significativo utilizzo di parametri diversi da quelli meramente finanziari, che, in taluni casi, vanno prontamente sostituiti da misuratori più adeguati.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni

Il Ministero unifica le competenze in materia di politica economica e finanziaria, di adempimento dei processi di bilancio, di gestione di servizi comuni per l'amministrazione centrale e di politica fiscale, accorpando le funzioni, un tempo svolte dai cessati dicasteri del Bilancio e della programmazione economica e delle Finanze.

Si articola in quattro dipartimenti (Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, Finanze, Amministrazione generale, personale e servizi), che corrispondono ad altrettanti centri di responsabilità, ai quali si aggiungono il Gabinetto, con gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, e la Guardia di finanza. Permane la peculiarità della collocazione dell'Avvocatura generale dello Stato quale centro di responsabilità nell'ambito dell'organizzazione del dicastero.

Il Dipartimento del *Tesoro* elabora e attua le scelte di politica economica e finanziaria del Governo, sia in ambito nazionale sia internazionale. Le sue competenze riguardano: strategie macroeconomiche e documenti di programmazione; rappresentanza del Governo nei principali consessi economici e finanziari, europei e internazionali; gestione del fabbisogno e degli interventi finanziari; gestione e valorizzazione dell'attivo e del patrimonio dello Stato; vigilanza e regolamentazione del sistema bancario e finanziario; prevenzione dei reati finanziari e delle frodi sui mezzi di pagamento.

Il Dipartimento della *Ragioneria generale* coordina e controlla i processi e gli adempimenti in materia di finanza pubblica e di bilancio, al fine di garantire la rigorosa programmazione e la sana gestione delle risorse; monitora, verifica e vigila sugli andamenti di spese e entrate; riscontra la validità giuridica ed economico-finanziaria dei provvedimenti legislativi, assicurando l'uniforme interpretazione e applicazione delle norme contabili; controlla la gestione finanziaria degli enti pubblici; propone innovazioni normative nel settore economico-finanziario.

Il Dipartimento delle *Finanze* coordina il sistema e le norme in materia tributaria, anche mediante direttive interpretative; sovrintende alle agenzie fiscali, cui è affidata la concreta applicazione del sistema impositivo nei confronti dei contribuenti; monitora e analizza l'andamento delle entrate per valutare le politiche tributarie; garantisce l'unità di indirizzo e il coordinamento generale del sistema e la verifica dei risultati; assicura la partecipazione allo sviluppo dei processi di integrazione europea e di cooperazione internazionale in campo tributario; gestisce i rapporti con le autonomie per lo sviluppo del federalismo fiscale; coordina il sistema informativo della fiscalità; cura la gestione dei servizi relativi alla giustizia tributaria.

Il Dipartimento *Affari generali, personale e servizi*, oltre ai compiti di amministrazione generale, eroga servizi specialistici alle pubbliche amministrazioni, tra cui il supporto metodologico e strumentale per la razionalizzazione del sistema pubblico di

approvvigionamento, la gestione del trattamento economico del personale e dei trattamenti pensionistici di guerra.

Il Corpo della *Guardia di finanza*, militarmente organizzato, ha compiti di accertamento, prevenzione e repressione delle violazioni in materia tributaria, doganale e finanziaria. Ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 68 del 2001, il Corpo ha anche compiti di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni in danno del bilancio dello Stato, delle regioni, degli enti locali, degli altri enti pubblici e dell'Unione europea.

Accanto alla struttura ministeriale vera e propria, opera l'Amministrazione autonoma dei *Monopoli di Stato*, che regola il comparto dei giochi e controlla produzione, distribuzione e vendita dei tabacchi lavorati e relative imposte; l'azienda è tuttora in attesa di essere trasformata in agenzia fiscale, ai sensi dell'articolo 40 della legge n. 222 del 2007.

Sotto la direzione e la vigilanza del dicastero, hanno finora svolto il loro ruolo di applicazione della normativa tributaria ai contribuenti le *Agenzie fiscali*: Entrate, Territorio, Dogane e Demanio, costituita quest'ultima in ente pubblico economico; per talune di esse, si prospettano ora ulteriori iniziative di riordino per effetto del recentissimo decreto legge sullo sviluppo.

A supporto dell'azione ministeriale, infine, svolgono attività strumentale quattro società per azioni, nei campi degli acquisti centralizzati e dell'informatica (*Consip*), del sistema informatico della fiscalità (*Sogei*), degli studi di settore (*Sose*), della riscossione dei tributi (*Equitalia* e controllate).

2. Analisi della struttura organizzativa

Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi è culminato con il nuovo regolamento di organizzazione (d.P.R. n. 43/2008), seguito dal decreto ministeriale del 28 gennaio 2009, in vigore dal 1 settembre 2009.

Con il decreto ministeriale 23 dicembre 2010 si è provveduto alla riallocazione, tra le competenze delle ragionerie territoriali e degli uffici centrali del dipartimento degli Affari generali, del personale e dei servizi, di alcune funzioni svolte in precedenza dalle direzioni territoriali dell'economia e delle finanze, soppresse a far data dal 1° marzo 2011, ai sensi dell'articolo 2, comma 1 *ter*, della legge n. 73 del 2010, di conversione del decreto legge n. 40.

Il personale in servizio presso la struttura soppressa è stato trasferito, a domanda, prioritariamente all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, anche in soprannumero, con riassorbimento al momento della cessazione dal servizio a qualunque titolo, ovvero è stato assegnato alle ragionerie territoriali dello Stato. Per effetto di tale passaggio, il personale in servizio nell'azienda autonoma alla fine del 2011 ammontava a 2.473 unità (di cui 38 dirigenti), rispetto alle 1.211 unità di fine 2010 (di cui 33 dirigenti), tenuto conto del personale trasferito dalle soppresse direzioni territoriali, cioè di ben 1.439 unità in dotazione organica.

Per tale massiccia implementazione del personale, giustificata come potenziamento della struttura in vista della sua trasformazione in agenzia fiscale nell'ambito del complessivo processo di razionalizzazione organizzativa del dicastero, manca tuttora una convincente analisi dei costi e dei benefici attesi dall'operazione, che ha comportato un notevole ampliamento del numero delle sedi decentrate dell'azienda sul territorio, con conseguente consistente incremento delle spese di funzionamento.

A fine 2011, la dotazione organica complessiva del dicastero era di 14.392 unità, con una riduzione di oltre il 10 per cento rispetto alla fine dell'anno precedente e di oltre il 18 per cento rispetto al 2009; il personale dirigente era di 850 unità, di cui 61 di prima fascia. Il grado di copertura delle dotazioni organiche era del 100 per cento per i dirigenti di prima fascia, del 76 per cento per quelli di seconda fascia e dell'84 per cento per il personale non dirigente. A tale consistenza va aggiunta quella del Corpo della Guardia di finanza, con 66.690 addetti, dei quali 485 ufficiali dirigenti e 2.571 ufficiali non dirigenti.

2.1. Criticità organizzative e operative

Sotto il profilo organizzativo, come sopra analizzato, si osserva che la variazione in aumento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia, intervenuta a seguito di innovazioni legislative, quali l'art. 21, comma 5, lett. b), del decreto legge n. 201, convertito dalla legge n. 214/2011¹, impone l'adozione di un nuovo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di rideterminazione delle predetta dotazione organica, atto che, al momento, non risulta ancora intervenuto.

Del pari, non è stato ancora adottato il decreto ministeriale, di natura non regolamentare, che il dicastero, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del regolamento di riorganizzazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 173 del 2011, avrebbe dovuto emanare entro 60 giorni, per adeguare l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun dipartimento e definire i relativi compiti, nonché la loro distribuzione tra le strutture di livello dirigenziale generale.

Non risultano, altresì, adottati i decreti, previsti dall'art. 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio 30.06.2011, di ripartizione dei contingenti di personale nelle strutture in cui si articola l'amministrazione, compresi i Monopoli di Stato, nonché, nell'ambito delle aree prima, seconda e terza, in fasce retributive e profili professionali.

Da ultimo, con riferimento all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, va rilevato che, al momento, non risulta ancora definito il livello dirigenziale delle sezioni distaccate aggregate agli uffici regionali, istituite con decreto ministeriale n. 220/CGV del 14.02.2011. Si sottolinea, poi, che l'attuale carenza di personale dirigenziale in servizio, a fronte di una dotazione organica più che raddoppiata in quanto elevata a 100 posti, potrebbe determinare la necessità dell'amministrazione di ricorrere all'istituto della reggenza, per poter garantire l'effettivo funzionamento degli uffici dirigenziali, in particolare delle predette sezioni.

Sotto il profilo operativo, si ritiene meritevole di segnalazione l'eccessivo ritardo con cui è stata emanata la direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2012, pervenuta al controllo della Corte dei conti il 19 aprile scorso, comunque in anticipo rispetto all'anno precedente (23 maggio 2011), in contrasto con l'art. 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che ne prevede l'adozione entro 10 giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio.

Si evidenzia, anche, il mancato invio al controllo preventivo di legittimità del provvedimento delle "performance" il quale, ripetutamente sollecitato dalla Corte dei conti, risulterebbe condizionato dalla mancata adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 57, comma 21, del decreto legislativo n. 235 del 2010².

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa

La riforma della legge di contabilità ha attribuito un ruolo centrale all'attività di analisi e valutazione della spesa, anche per favorire il raggiungimento degli obiettivi programmatici e un più efficiente impiego delle risorse. La valutazione dei risultati effettivamente raggiunti, volta a individuare aree d'inefficienza e inefficacia delle politiche perseguite, diviene essenziale,

¹ Secondo il disposto di cui all'art. 21, comma 5, lett. a) e b) comma 5, DL n. 201/11, convertito dalla legge n. 214/2011, "i posti corrispondenti all'incarico di componente del Collegio dei sindaci dell'INPDAP, di qualifica dirigenziale di livello generale, in posizione di fuori ruolo istituzionale, sono così attribuiti: a).....; b).....tre posti in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze sono trasformati in posizioni dirigenziali di livello generale per le esigenze di consulenza, studio e ricerca del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del Dipartimento della ragioneria Generale dello Stato; le dotazioni organiche dei rispettivi Ministeri sono conseguentemente incrementate in attesa dell'emanazione delle disposizioni regolamentari intese ad adeguare in misura corrispondente l'organizzazione dei medesimi Ministeri. La disposizione di cui all'art. 3, comma 7, del citato decreto legislativo n. 479 del 1994, si interpreta nel senso che i relativi posti concorrono alla determinazione delle percentuali di cui all'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modifiche ed integrazioni, relativamente alle dotazioni organiche dei Ministeri di appartenenza.

² In proposito, sono state formalizzate due note di richiesta chiarimenti e si è in attesa di riscontro da parte dell'Ufficio di Gabinetto del Ministro.

affiancandosi al tradizionale controllo giuridico-contabile, per consentire una migliore allocazione delle scarse risorse disponibili secondo una scala di priorità.

Il soggetto istituzionale per lo svolgimento di tali compiti è individuato in via permanente nel Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dalla legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 24 dicembre 2007, articolo 3, commi 67-73), la cui azione si avvale dei “Nuclei di analisi e valutazione della spesa” (legge n. 196 del 2009, articolo 39), che, nelle amministrazioni centrali dello Stato, definiscono, fra l’altro, i fattori che impediscono l’allocazione ottimale e efficiente delle risorse, verificando l’efficacia delle misure disposte per il raggiungimento degli obiettivi e la corretta articolazione dei programmi di spesa.

I Nuclei possono proporre la revisione delle missioni e dei programmi, l’individuazione delle azioni sottostanti e la programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi da conseguire in ciascun settore, la rimodulazione delle dotazioni, l’adozione di metodologie per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi e di indicatori idonei a rappresentare obiettivi intermedi e finali, da collegare alle Note integrative del bilancio dello Stato in fase di previsione e di rendicontazione.

Il decreto istitutivo dispone che i Nuclei siano composti di cinque rappresentanti dell’amministrazione e cinque del Ministero dell’economia e delle finanze; alle riunioni partecipa, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica, per gli evidenti collegamenti della *spending review* con la riforma del lavoro pubblico, operata dal decreto legislativo n. 150 del 2009.

L’attività dei Nuclei è anche funzionale alla stesura del Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato (legge n. 196, articolo 41), da produrre entro il 20 luglio 2012.

Il decreto legislativo n. 123 del 2011 sui controlli di ragioneria, nel prevedere il potenziamento dell’analisi e revisione della spesa, specifica le modalità di funzionamento dei Nuclei, fornendo indicazioni per il programma di lavoro (organizzato su un orizzonte triennale e accompagnato da una relazione annuale), disponendo strumenti di sostegno della loro attività, come la possibilità di avvalersi delle competenze di rappresentanti di altre amministrazioni e istituzioni, il ricorso a metodologie provenienti dall’analisi economica e statistica, etc.. I Nuclei si sono insediati alla fine del primo semestre 2011 e hanno predisposto i programmi di lavoro entro luglio del medesimo anno, includendo la tempistica delle attività. Il lavoro e i risultati del 2011 hanno formato oggetto delle previste relazioni ai Ministri interessati, entro il mese di gennaio 2012.

Nel descritto contesto, si sono inserite le disposizioni recate dalle manovre correttive del 2011, prima attraverso la definizione dei fabbisogni *standard* per i programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato (decreto-legge n. 98, convertito dalla legge n. 111, art. 9), poi con il programma di riorganizzazione e revisione integrale della spesa (legge n. 148, art. 1), infine, con il recente decreto legge n. 52 del 2012, in corso di conversione, recante “Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica” e con una contestuale direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri. Questi ultimi provvedimenti hanno preposto al coordinamento operativo della *spending review* un Comitato interministeriale, prevedendo la nomina di un Commissario straordinario, con il compito di definire il livello di spesa per gli acquisti di tutte le amministrazioni pubbliche, la supervisione, il monitoraggio, il coordinamento e la generale collaborazione per l’intera attività; il rafforzamento del *benchmark* delle convenzioni Consip quale misura di coordinamento della finanza pubblica, con l’obbligo di rispettare i parametri prezzo-qualità nei bandi di gara oltre che alla stipula dei contratti; obblighi informativi a carico dell’Osservatorio dei contratti pubblici e misure di semplificazione e valorizzazione del mercato elettronico e della centrale di committenza.

In particolare, le attività avviate nel 2011 dal Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero dell’economia e delle finanze concernono, essenzialmente, la definizione di idonei indicatori di risultato associati ai programmi di spesa; l’analisi dei programmi di spesa per capitolo e la determinazione dei fabbisogni e dei costi *standard* degli uffici periferici.

La prima attività è concentrata sulle tre principali missioni del dicastero, cui afferisce per il 2012 circa l'85 degli stanziamenti: "Debito pubblico", "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" e "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", iniziando dalle ultime due di tali missioni.

L'analisi dei programmi per capitolo mira a individuare una migliore allocazione delle risorse per le missioni rientranti nella competenza propria di altri dicasteri, con l'obiettivo di proposte operative, in linea con quanto osservato ripetutamente anche dalla Corte dei conti circa l'eccessiva concentrazione nel dicastero di oneri non direttamente connessi con le sue specifiche funzioni, onde conferire maggiore significatività al bilancio, evitando il mero trasferimento di risorse ad altri dicasteri cui spetta la concreta gestione.

Il lavoro si pone anche come propedeutico all'esercizio della delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato, che sarà efficace solo se potrà avvalersi di analisi dettagliate e di un'attenta revisione dei programmi di spesa, concentrata sui contenuti delle autorizzazioni e sul rispetto delle competenze specifiche attribuite ai singoli Ministeri.

Quanto ai fabbisogni e ai costi *standard* degli uffici periferici, è stato avviato un lavoro di raccolta di informazioni, onde formulare ulteriori proposte di razionalizzazione della rete sul territorio, anche in base a un'attenta ricognizione dei servizi offerti alla collettività.

3.2. Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie

L'Amministrazione, per l'esercizio 2011, è responsabile della gestione del 80 per cento circa delle entrate extra-tributarie nelle previsioni definitive di cassa, che fanno essenzialmente capo a due dipartimenti: Tesoro (57 per cento) e Finanze (23 per cento). Le entrate extra tributarie in termini di cassa riscontrano versamenti superiori alle previsioni. In particolare si evidenzia una percentuale di versamenti superiore del 36 per cento delle previsioni iniziali e del 19 per cento delle finali. L'analisi della competenza indica che le riscossioni si attestano al 47 per cento dell'accertato; va evidenziato che le riscossioni di competenza del dipartimento del Tesoro superano gli accertamenti, sia pur dell'1,6 per cento, mentre decisamente poco elevate sono le riscossioni in capo al dipartimento delle Finanze (22 per cento dell'accertato). In riferimento alle entrate sanzionatorie tributarie, occorre sottolineare che, nell'esercizio considerato, solo il 10 per cento dell'accertato è stato riscosso.

ENTRATE EXTRA-TRIButarie PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ - ESERCIZIO 2011

(in milioni)

	Previsioni iniziali di cassa	Previsioni definitive di cassa	Versamenti totali	Variaz. % vers/prev. iniz.	Variaz % vers/prev. def.	accertato	riscosso	risc. /accert.
Dipartimento del tesoro	13.222,30	15.439,10	18.055,60	37%	17%	18.115,10	18.405,80	101,6
<i>incidenza % titolo II</i>	54,81%	57,11%	53,47%			27,57%	56,73%	101,61%
Dipartimento delle finanze	5.764,00	6.274,00	7.713,20	33,82%	22,94%	39.203,00	8.626,10	22,00%
<i>incidenza % titolo II</i>	23,89%	23,21%	22,84%			59,67%	26,59%	
<i>- di cui entrate sanzionatorie tributarie</i>	931	931	2.269,00	143,72%	143,72%	25.404,70	2.702,50	10,64%
<i>incidenza % titolo II</i>	3,86%	3,44%	7%			38,67%	8,33%	
Dipartimento amministrazione generale personale e servizi	12	12	7,6	-36,87%	-100,00%	7,4	7,6	102,7
<i>incidenza % titolo II</i>	0,05%	0,04%	0,02%			0,01%	0,02%	
Totale MEF	18.998,40	21.725,10	25.776,50	35,68%	18,65%	57.325,40	27.039,50	47,2
<i>totale titolo II</i>	24.123,20	27.034,80	33.770,40	39,99%	24,91%	65.697,90	32.441,90	49,4
<i>incidenza % MEF sul titolo II</i>	78,76%	80,36%	76,33%			87,26%	83,35%	

Fonte: elaborazioni su dati S.i.Rgs - Cdc

(*): al Cdr sono intestati due capitoli per i quali nel 2011 non risultano previsioni iniziali e versamenti.

(**): capitoli: 3210,3312, 3313,3314,3315, 3316.

In ordine alle entrate extra tributarie, sono stati analizzati i capitoli, per i quali si sono registrati scostamenti tra previsioni e versamenti, con particolare riferimento agli scostamenti, rilevati nel complesso e per capitolo, tra previsioni di cassa e versamenti totali: in considerazione anche della rilevanza che i risultati di gettito hanno, l'analisi, si è incentrata su alcuni capitoli/articoli, rilevando elementi di anomalia/attenzione.

Per i capitoli facenti capo al dipartimento del Tesoro (in totale n. 214), le previsioni iniziali ammontano a poco più di 13 miliardi ma si sono registrati 18 miliardi di versamenti, con uno scostamento, espresso in termini percentuali, di circa +37 per cento. Rispetto alle previsioni definitive, la variazione si attesta al 17 per cento.

Il dipartimento ha segnalato che “sussistono una serie di problematiche o caratteristiche connesse al processo di programmazione e controllo che non consentono al dipartimento del Tesoro di formulare appropriate previsioni, di monitorare l'andamento della gestione, di effettuare l'analisi degli scostamenti tra previsioni e consuntivo e di rendicontare con il dovuto livello di dettaglio circa le anomalie riscontrate dall'organo di controllo”. Tali problematiche sono anzitutto riferibili all'accesso ai sistemi gestionali e conoscitivi³ ed alla numerosità di fenomeni, prassi o logiche di programmazione che danno luogo a previsioni nulle, ad esempio, dei capitoli per memoria o da riassegnare. Il dipartimento del Tesoro quindi ritiene necessario che vengano chiariti i propri ambiti di responsabilità, per poter agire con adeguati strumenti e appropriato supporto.

Per 63 dei capitoli, sono state formulate previsioni, con incassi complessivi pari a 14,2 miliardi (78 per cento del totale), con uno scostamento rispetto alle previsioni del 7 per cento.

In quest'ambito, si evidenziano tre capitoli, per i quali, nel 2011, a fronte di previsioni iniziali superiori a 100 milioni, non risultano effettuati versamenti (né di competenza né in conto residui)⁴. Tra i rimanenti 151 capitoli, per i quali non si rileva alcuna previsione iniziale di

³ Attualmente le strutture dipartimentali non hanno accesso, neppure a fini meramente informativi, al Sistema Informativo delle Entrate. L'impossibilità di analizzare il dato storico, di effettuare statistiche sulla variabilità, nel corso degli anni, dei versamenti, unitamente al mancato controllo, nel corso della gestione, delle singole operazioni che alimentano i capitoli di entrata, rende oltremodo ostica l'attività di elaborazione delle previsioni, il monitoraggio nel corso della gestione e l'analisi degli scostamenti tra previsioni e consuntivo.

⁴ 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. 33/2009⁴ (previsioni pari a 215 milioni e versamenti per 9,4 euro in c/residui; sul capitolo, istituito nel 2010, a fronte di previsioni, per detto esercizio, pari a 211 milioni non erano stati effettuati versamenti). La RGS ha replicato che, in ordine al capitolo 3519, l'articolo 8, comma 1-lettera a), secondo periodo, del decreto-legge n. 5 del 2009, ha previsto, quale parziale copertura del provvedimento stesso, il versamento in entrata degli importi di milioni 311,1 – 211 – 215 e 95,9 rispettivamente per gli anni 2009, 2010, 2011 e 2012. Per l'anno 2009, non esistendo ancora il capitolo specifico, la somma di milioni 311,1 è stata iscritta in bilancio con DMT 103225 sul capitolo 2368 art. 08 che ha registrato, durante la gestione, il versamento di tale importo con quietanza n. 77923 del 5/8/2009. A decorrere dall'anno successivo, con il bilancio di previsione, è stato istituito l'apposito capitolo 3519 al quale, come prevedeva la norma in argomento, sono state iscritte le relative previsioni. Per quanto riguarda la somma di milioni 211 relativa all'anno 2010, si fa presente che la stessa risulta essere stata versata, invece, nell'anno 2011, con erronea imputazione al cap. 2368 art. 8 con quietanza 57163 del 23/5/2011 e che per tale errata imputazione è stata richiesta la rettifica della quietanza. Anche per quanto riguarda la quota relativa all'anno 2011, il versamento è stato effettuato sul cap. 2368 art. 08, ma in misura parziale (mln 103,9 anziché 215, come previsto dalla legge). Pure in questo caso è stata richiesta la rettifica della relativa quietanza (n. 57164 del 23/5/2012).

3338 - entrate derivanti dall'adozione delle misure di cui al comma 14 quater, dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78⁴, con previsioni pari a 200 milioni (istituito nel 2011). La RGS ha chiarito che, durante la gestione 2011, è stato predisposto il DMT 39824, con il quale venivano attribuite al comune di Roma, le somme previste dal comma 15 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78. Con tale decreto è stato istituito, tra l'altro, il capitolo 3569 di entrata per il versamento dell'addizionale commissariale di cui al comma 14-quater del citato articolo 14. Solo successivamente si è appurato che un capitolo con analoga denominazione e identica previsione di entrata era già presente in bilancio. Preso atto della duplicazione, si è provveduto a sanare l'errore in sede di assestamento di bilancio, eliminando dal cap. 3338 la previsione di 200 milioni e rendendo così possibile il riequilibrio dei saldi di bilancio, con un adeguato strumento legislativo; la gestione, conseguentemente, si è esplicata sul nuovo capitolo 3569 che, con quietanza n. 160467 del 28/12/2011, ha registrato il relativo versamento. Per evitare ulteriori disguidi, il capitolo 3338 è stato soppresso dallo stato di previsione dell'entrata con il disegno di legge di bilancio per l'esercizio 2012.

cassa, molti presentano tuttavia versamenti di importo rilevante⁵; la loro mancata previsione di cassa è giustificata dal fatto che si tratta di entrate da riassegnare. Sono stati inoltre evidenziati due capitoli/articoli che, a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, presentano uno scostamento con le previsioni in più o in meno, maggiore del 50 per cento⁶.

Per i capitoli facenti capo al dipartimento delle Finanze (in totale n.124) le previsioni ammontano a circa 5,8 miliardi e si sono registrati 7,7 miliardi di versamenti, con uno scostamento del +34 per cento. Dei suddetti capitoli, 10 sono relativi alle entrate sanzionatorie tributarie, dalle quali era atteso in termini di cassa un gettito di 931 milioni e si sono registrati versamenti per 2,3 miliardi, con un notevole scostamento in più, pari al 144,6 per cento.

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, nonché di quota parte delle entrate della componente tariffaria a2 sul prezzo dell'energia elettrica* (Previsioni pari a 135 milioni, presentava dati identici nei consuntivi 2006, 2007 e 2008 e 2010; nel 2009, invece, a fronte di previsioni pari a zero, sono stati versati 370 milioni). Il capitolo ha presentato le seguenti previsioni: milioni 100 per il 2005 e milioni 135 per il 2006, 2007 e 2008. Tali previsioni, secondo la RSG, sono state formulate correttamente, in quanto rispecchiano quanto previsto in base alle disposizioni in materia (legge finanziaria 2005 n. 311/2004, introiti per milioni 100 annui dal 2005; legge finanziaria 2006 n. 266/2005, introiti aggiuntivi per milioni 35 annui dal 2006). In effetti, le cennate previsioni non si sono realizzate in quanto il decreto di fissazione degli importi da versare è stato adottato soltanto nel 2009, anno in cui sono stati versati gli importi relativi al triennio 2005-2007. In ogni caso, si fa presente che la previsione annua del capitolo è pari, a regime, a milioni 135.

⁵ 3330 - *proventi derivanti da donazioni o da disposizioni testamentarie, dalla vendita di attività mobiliari ed immobiliari confiscate dall'autorità giudiziaria e corrispondenti a somme sottratte illecitamente alla pubblica amministrazione nonché da eventuali assegnazioni da parte del ministero dell'economia e delle finanze da destinare al fondo ammortamento dei titoli di Stato* – con oltre 600 milioni;

3249 - *versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla CDP trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali* - con proventi pari a 468,7 milioni (517 e 663 milioni rispettivamente nel 2010 e 2009), pur trattandosi di un'entrata riassegnabile⁵;

3518/art. 30 – *entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio/versamento dell'aliquota sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni amministrate dall'Inps, dall'Inpdap, dall'Inail e dall'Ipsema da destinare a finanziamento delle attività e dell'organizzazione degli istituti di patronato e di assistenza sociale* – con 456,5 milioni (420,6 e 492,4 nel 2010 e 2009);

3223 - *versamento degli interessi derivanti dalle operazioni di prestito previste dal decreto-legge n. 67/2010⁵, da riassegnare ai fini del pagamento degli interessi passivi sui titoli di Stato* – con 328,7 milioni (74 nel 2010);

La RGS giustifica la mancata previsione di cassa per i seguenti capitoli 3223, 3249, 3330, 3518/art. 30, in quanto si tratta di entrate da riassegnare.

2954 – *avanzo di gestione dell'AAMS* – con 313,9 milioni di versamenti, erano 329 nel 2010 e 288 nel 2009: la RGS sostiene che non sia possibile formulare una previsione iniziale per tale capitolo, atteso che, al momento della presentazione del bilancio di previsione (15 ottobre), non essendo chiuso l'esercizio, non è noto il risultato della gestione di AAMS. Pertanto, si ritiene più coerente non formulare la previsione, piuttosto che indicare un importo non basato su elementi attendibili. 3220 - *versamento degli interessi derivanti dalla sottoscrizione degli strumenti finanziari di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto-legge n.185/2008* – con 307,4 milioni (erano stati 227 nel 2010, mentre per il 2009 non si erano registrati incassi).

2354 - *partecipazione dello stato agli utili di gestione dell'Istituto di emissione* per il quale a fronte di previsioni per 59 milioni ne risultano versati oltre 511 (+767 per cento); nel 2010 è stato versato circa un miliardo contro previsioni per 58 milioni (+1.626 per cento); nei precedenti esercizi lo scostamento presentava valori inferiori: 2006 - 74 per cento, 2007 +167 per cento, 2008 +63 per cento e 2009 +84 per cento; la RGS riconosce che, in effetti, la previsione formulata per il 2011 non si è rivelata attendibile e, al riguardo, occorre ribadire quanto esposto circa il capitolo 2954 (avanzo di gestione AAMS); gli utili di gestione dell'Istituto d'emissione possono essere noti soltanto nell'anno successivo a quello di presentazione del disegno di legge di bilancio di previsione.

2368/art 8 – *entrate eventuali e diverse del MEF/altre entrate di carattere straordinario anche se in miglioramento rispetto agli scorsi anni si rileva uno scostamento del +234 per cento* con 525,6 milioni di versamenti a fronte di 157,2 di previsioni; nel 2010 lo scostamento è stato pari al +467 per cento, con versamenti pari a 851,2 milioni e previsioni di 150 (nel 2009 sono stati versati 1,1 miliardi a fronte di previsioni pari a 0). La RGS evidenzia che all'articolo in esame affluisce un numero limitato di versamenti, ciascuno di importo considerevole, correlati a specifiche disposizioni normative che ne prevedono l'effettuazione. In molti casi le risorse versate provengono da conti correnti o contabilità speciali di tesoreria, ovvero da capitoli di spesa del bilancio dello Stato (quindi, si tratta di risorse di provenienza pubblica) ed i versamenti effettuati hanno finalità di manovra o di copertura dei relativi provvedimenti. La possibilità di formulare le previsioni d'entrata è, in base a quanto esposto, limitata alle norme già in essere che prevedono versamenti da far affluire all'articolo suddetto. Nulla è possibile prevedere con riguardo ai versamenti stabiliti da norme adottate successivamente alla presentazione del bilancio.

Per 51 capitoli sono state formulate previsioni, con incassi complessivi pari a 6,3 miliardi (83 per cento del totale, con uno scostamento del 10,6 per cento. In tale ambito, 5 interessano le entrate sanzionatorie tributarie, con versamenti per 1,9 miliardi. In particolare, a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, si è rilevato uno scostamento con le previsioni, in più o in meno, maggiore del 50 per cento⁷. Da segnalare, inoltre, 3 capitoli, per i quali non sono state effettuate previsioni, ma che presentano nel 2011 versamenti totali per importi superiori a 100 milioni⁸.

In relazione alle entrate sanzionatorie tributarie, si è rilevato che, per due capitoli/articoli, vi sono versamenti superiori ai 100 milioni a fronte di assenza di previsioni⁹, e, per tre capitoli/articoli, a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, si è rilevato uno scostamento rispetto alle previsioni in più o in meno, maggiore del 50 per cento¹⁰.

L'Amministrazione comunque ribadisce che, per gli introiti appartenenti al comparto extra-tributario, le previsioni presentano un elevato margine di aleatorietà, per mancanza di elementi conoscitivi in ordine ai comportamenti degli agenti della riscossione.

Le entrate riassegnate nel 2011 ammontano a circa 12 miliardi. Il 12 per cento circa delle riassegnazioni, pari a 1,2 miliardi, proviene da entrate extra-tributarie. Nell'ottica della revisione della spesa, la tavola seguente espone i dati relativi alle riassegnazioni: in particolare, sono anche evidenziate le riassegnazioni relative ad entrate derivanti vendita beni e servizi resi da amministrazioni statali e altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione (tipologia 2.1.2.2), fonte di possibile destinazione alla copertura dei costi del servizio reso. Per 69,8 milioni su 1,2 miliardi, tali entrate sono relative alla predetta tipologia e hanno finanziato alcune spese¹¹, non sempre identificative di servizi espletati.

⁷ Per l'articolo 3 del capitolo 2319 - *entrate eventuali e diverse concernenti il MEF già di pertinenza del Ministero delle finanze: versamento di somme a favore del bilancio dello Stato*: (+144,5 per cento con versamenti pari a 140 milioni a fronte di previsioni per 57 milioni (come nel 2010 e 2009).

⁸ 3466 - *somme derivanti dal recupero degli aiuti di stato in favore di imprese di servizi pubblici a prevalente capitale pubblico* - versati 314 milioni; (398,6 nel 2010, anno di istituzione);

2326 - *quota del 20 per cento delle sanzioni pecuniarie riscosse in materia di imposte dirette da destinare ai fondi di previdenza per il personale dell'ex Ministero delle finanze ed al fondo di assistenza per i finanzieri per scopi istituzionali* - versati 326,6 milioni (214,4 nel 2010, 167,8 nel 2009 e 144,8 nel 2008), trattandosi di un'entrata riassegnabile, si spiega la mancata previsione;

3320 *riversamenti relativi a somme accreditate per l'effettuazione dei rimborsi da conto fiscale da riassegnare allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze* - versati 112,3 milioni (importo in linea con quelli del 2010 e 2009), si tratta, comunque, di un'entrata riassegnabile.

⁹ 3312/art. 11 - *sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette/ soprattasse, pene pecuniarie e relativi interessi (ufficio delle imposte) relative alla definizione di pendenze e controversie tributarie* - Versati 333 milioni, situazione analoga negli esercizi precedenti con importi inferiori sia pure crescenti;

3313/art. 2 - *sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette/ sanzioni amministrative, dovute dai trasgressori alle norme relative ai tributi indiretti diversi dall'IVA* - Versati 132 milioni, situazione analoga negli esercizi precedenti.

¹⁰ 3313/art. 3 - *sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette/ indennità ed interessi di mora in materia di tasse ed imposte indirette sugli affari*: +496,6 per cento con versamenti pari a 137 milioni a fronte di previsioni di 23 milioni (+468,6 per cento nel 2010 con versamenti di 153,5 milioni e previsioni di 27 milioni; di segno negativo, nonché consistente, lo scostamento degli esercizi precedenti, mediamente pari a -81 per cento nei precedenti quattro anni);

3210/art. 1 - *interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette/ interessi per ritardata iscrizione a ruolo relativi all'IRE (già IRPEF)*: - +141 per cento con versamenti pari a 152 milioni a fronte di previsioni per 63 milioni (di segno negativo, nonché consistente, lo scostamento degli esercizi precedenti, mediamente pari a -85 per cento negli ultimi quattro anni);

3312/art. 3 - *sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette/ sanzioni relative a violazioni alle norme riguardanti l'accertamento e la riscossione dell'IRE (già IRPEF)* - +140,5 per cento con versamenti pari a 586,8 milioni a fronte di previsioni per 244 milioni - (nel 2010 era +159 per cento con versamenti di 587,7 milioni e previsioni di 227 milioni; di segno negativo, nonché consistente, lo scostamento degli esercizi precedenti (mediamente del -67 per cento nei precedenti quattro anni).

¹¹ capitolo 4439- *quote dovute ai funzionari dell'avvocatura dello stato, sul e somme versate dalle controparti, per competenze di avvocati e procuratori, poste a loro carico nei giudizi sostenuti direttamente dalla stessa avvocatura e pagamenti di spese gravanti le competenze medesime e quote dovute al personale da versarsi al tesoro, incluse le somme derivanti dagli arbitrati da riassegnare ai fondi perequativi*; cap. 4264- 4279- 4230-4315 - *spese per acquisto*

ENTRATE RIASSEGNATE ALLA SPESA 2011

(in milioni)

Entrate riassegnate	Entrate riassegnate complessive	Entrate riassegnate al MEF(A)	Totale	Spesa finanziata			
				Di cui da entrate titolo II		Di cui da tipologia 2.1.2.2 (3)	
				Importo (B)	Incidenza % B/A	Importo (C)	Incidenza % C/A
Da Conosco genn-ott 2011(1)	9.110,2	7.799,3	7.802,9	757,2	9,71%	44,3	0,57%
-du cui: buoni postali da Conosco	883,6	883,6	883,6	261,8	29,63%	0,0	0,00%
Da monitoraggio Corte dei conti nov-dic 2010(2)	572,5	81,0	81,6	81,0	100,00%	25,5	31,51%
Non rilevate da Conosco ma relative a gen-ott 2011	2.321,9	2.321,9	2.321,9	321,9	13,86%	0,0	0,00%
Totale	12.004,6	10.202,2	10.206,3	1.160,0	11,37%	69,8	0,68%

(1): La differenza tra spesa finanziata ed entrata, pari in assoluto a 3,52 milioni - al netto dei casi in cui è l'entrata a superare la spesa finanziata- è parzialmente dovuta ai quattro Decreti sulla base dei quali la spesa supera l'entrata (n. 056429, n.111557, n. 114789, n. 116686) per un totale di 4,11 milioni.

(2): Nel Decreto di variazione n. 92767 l'entrata è minore della spesa (l'entrata pari a 0,7 milioni è afferente al periodo novembre - dicembre 2010).

(3): Upb 2.1.2.2.: vendita beni e servizi resi da amministrazioni statali ed altre entrate da riassegnare ai competenti stati di previsione - Cdr: Dipartimento del Tesoro (MEF).

3.3. Analisi della gestione delle spese

Il dicastero ha competenze di gestione su ben 25 missioni, articolate in 54 programmi, con impatto trasversale su gran parte delle spese di bilancio, per un importo complessivo, nelle previsioni definitive, di 512 miliardi.

Di esse, le spese finali, al netto del rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34), risultano di 315 miliardi, il livello più basso del quadriennio 2008-2011, con una significativa flessione di 14 miliardi (-4,3 per cento). La flessione si accentua con riferimento agli impegni, che passano da 315,5 a 298 miliardi (-5,5 per cento); i pagamenti si riducono in misura inferiore, da 308,3 a 300,3 miliardi (-2,6 per cento).

In tale quadro, le missioni proprie del dicastero - *Debito pubblico, Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Politiche economico-finanziarie e di bilancio* – sono passate, in termini di impegni, da 246 a 228,2 miliardi (-7,2 per cento), mentre tutte le altre si incrementano da 83 a 86,8 miliardi (+4,6 per cento).

Sempre in termini d'impegni, la missione più consistente resta quella destinata alle *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, anche se nel quadriennio flette da 104 a 95,3 miliardi; seguono il servizio del *Debito pubblico*, nella componente interessi (da 79,4 a 74 miliardi), le *Politiche economico-finanziarie e di bilancio* (da 62,6 a 58,9 miliardi), *l'Italia in Europa e nel mondo* (da 24,8 a 23 miliardi), le *Politiche previdenziali*, che, invece, mostrano quasi un raddoppio in termini assoluti (da 10,7 a 20,9 miliardi). Le altre missioni concorrono alla gestione in misura nettamente inferiore, con ampia variabilità tra gli oneri per *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* (da 6,2 a 5,5 miliardi nel quadriennio) e quelli per *Politiche per il lavoro* (soltanto da 3,4 a 5,8 milioni). Da notare che la missione *Difesa e sicurezza del territorio* non espone, nel periodo, nessun impegno e pagamento, limitandosi la gestione a variazioni di stanziamenti negli anni intermedi.

di beni e servizi; cap. 2171- spese di natura obbligatoria del Consiglio di Stato e tribunali amministrativi regionali; cap. 7757 - somma da attribuire ai comuni di confine quale compensazione finanziaria dovuta dai competenti organi svizzeri per l'imposizione operata sulle remunerazioni dei lavoratori frontalieri italiani, da destinare alla creazione od al potenziamento di opere, di servizi pubblici e di infrastrutture.

L'incidenza percentuale sulle spese finali delle tre missioni proprie, nel quadriennio considerato, si mantiene sostanzialmente costante, vicina al 77 per cento; quella delle altre missioni gestite si rivela, in taluni casi, assolutamente trascurabile, con incidenze costantemente inferiori allo 0,5 per cento per *Comunicazioni, Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, Casa e assetto urbanistico, Tutela della salute, Istruzione scolastica, Politiche per il lavoro, Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti, Giovani e sport, Turismo*. Ove si considerino anche le missioni che espongono incidenze comprese tra lo 0,5 e l'1 per cento (*Ordine pubblico e sicurezza, Soccorso civile, Agricoltura politiche agroalimentari e pesca, Competitività e sviluppo delle imprese, Infrastrutture pubbliche e logistica, Ricerca e innovazione, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, Fondi da ripartire*), emerge con evidenza l'esigenza di por mano a una diversa allocazione delle risorse più attenta alle specifiche competenze dei dicasteri, oltre alla necessità, ripetutamente sottolineata dalla Corte dei conti, di una revisione della struttura complessiva della classificazione funzionale sinora adottata.

Con riferimento alla gestione 2011, emerge che il rimborso prestiti (programma 2 della missione *Debito pubblico*) è stato gestito in massima parte dal dipartimento del Tesoro, dando luogo a impegni per oltre 185,9 miliardi su una disponibilità di 197 miliardi; l'importo residuale di 102 milioni è stato quasi totalmente impegnato dal dipartimento RGS; le economie risultano di oltre 11 miliardi, dimensione nettamente inferiore all'esercizio precedente, ma comunque anomala, attesa la natura della spesa, ampiamente programmabile.

Le spese finali, dal loro canto, espongono impegni per 298,7 miliardi su una massa impegnabile di oltre 318,1 miliardi, con un tasso medio di utilizzo del 93,9 per cento (93,6 nel 2010), distribuiti in maniera molto diversificata tra i sette centri di responsabilità: oltre il 98 per cento degli impegni sono concentrati nei tre centri del Tesoro (41,2 per cento), della RGS (40,8) e degli Affari generali (16,2). Quanto alla cassa, i pagamenti per spese finali ammontano a 300,3 miliardi su una massa spendibile di 369,1 miliardi, con un tasso medio di erogazione dell'81,4 per cento (80 nel 2010), con concentrazione analoga.

Il raffronto qualitativo col precedente esercizio evidenzia, in termini di composizione percentuale delle spese finali, un maggior peso della parte corrente, che passa dal 91,2 al 92,7 per cento negli impegni e dal 90,2 al 91,7 per cento nei pagamenti, a scapito, ovviamente, del conto capitale. L'andamento va attribuito, essenzialmente, alla maggiore incidenza dei trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, concentrati nella missione *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, mentre stabili sono sia i redditi da lavoro dipendente, sia i consumi intermedi.

Un consistente miglioramento presenta la gestione dei residui, che passano dagli iniziali 54,2 a 44,6 miliardi finali, per effetto della minore formazione di nuovi residui, risultati a fine esercizio di 21,6 miliardi, rispetto ai 37,9 del 2009 e ai 33,2 del 2010, nonostante la velocità di smaltimento sia lievemente calata, dal 46,5 del 2010 al 43,9 per cento.

I residui transitati dal bilancio al conto del patrimonio per effetto della perenzione amministrativa presentano, nel 2011, un incremento anomalo, che induce a qualche riflessione. Rispetto al biennio precedente, infatti, l'aumento risulta intorno al 250 per cento, raggiungendo il livello di 6.196 milioni, in gran parte attinenti al conto capitale, soprattutto contributi agli investimenti, altri trasferimenti e acquisizioni di attività finanziarie, ma interessanti anche la parte corrente, nella componente trasferimenti ad amministrazioni pubbliche.

3.3.1. Aspetti gestionali

Struttura del bilancio

Al fine di adeguare la struttura della classificazione di bilancio alle disposizioni della riforma contabile, sono stati individuati, d'intesa con i dicasteri interessati, i criteri per la razionalizzazione dei programmi, dando luogo alla revisione e alla modifica delle attribuzioni dei programmi ai centri di responsabilità amministrativa, a partire dal disegno di legge di bilancio per il triennio 2011-2013.

La revisione dei programmi, tenendo anche conto delle riorganizzazioni attuate dal

Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero degli affari esteri, ha individuato 30 nuovi programmi, sopprimendone 21 e modificando le denominazioni di altri 26, per renderle più aderenti alle attività svolte. Inoltre, per avvicinare la struttura del bilancio alla disposta corrispondenza biunivoca tra programmi e centri di responsabilità, si è pervenuti a una riduzione del numero dei programmi condivisi fra amministrazioni (7) e fra centri di responsabilità della stessa amministrazione (47).

In particolare, la revisione dei programmi attuata dal Ministero dell'economia e delle finanze ha dato luogo alla suddivisione del precedente programma "Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio", prima condiviso fra i dipartimenti del Tesoro e della Ragioneria generale, nei due nuovi programmi "Analisi e programmazione economico-finanziaria" per il dipartimento del Tesoro e "Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio" per il dipartimento della Ragioneria generale. Inoltre, le attività espletate dall'Avvocatura dello Stato sono state puntualmente individuate nel nuovo programma "Rappresentanza, difesa in giudizio e consulenza legale in favore delle amministrazioni dello Stato e degli enti autorizzati", distinguendole dalle attività riconducibili prevalentemente al Dipartimento degli affari generali, ora ricomprese nel programma "Servizi generali, formativi e approvvigionamenti per le amministrazioni pubbliche". Ulteriori revisioni sono intervenute nei programmi del Ministero che riguardano i cosiddetti "programmi finanziari", per i quali il dicastero trasferisce ingenti risorse ad altri organismi.

In proposito, si osserva che non ha ancora avuto seguito la proposta della Corte dei conti, ribadita anche nella precedente relazione¹², di approfondire la possibilità di pervenire, fin dalla previsione, ad una diversa e più appropriata allocazione di taluni oneri riguardanti la competenza primaria di altri dicasteri. Tale innovazione, sollevando il Ministero dell'economia e delle finanze dalla gestione di ben 23 missioni, per un totale di 86,8 miliardi di impegni per operazioni finali nel consuntivo 2011, avrebbe il vantaggio di contribuire a una maggiore significatività dell'intero bilancio dello Stato, con un'attribuzione dei relativi oneri più coerente con le funzioni demandate ai dicasteri interessati.

Razionalizzazione degli acquisti

In tema di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche amministrazioni, nella quale il Ministero dell'economia e delle finanze esercita una funzione trainante, anche mediante la società per azioni CONSIP interamente controllata, disposizioni rilevanti sono state introdotte con l'articolo 11 del decreto-legge n. 98, recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011. Tale norma prevede l'avvio di un piano volto all'ampliamento della quota di spesa gestita attraverso gli strumenti di centralizzazione e la pubblicazione sul sito, con cadenza trimestrale, delle merceologie per le quali viene attuato il piano. Per tali tipologie, la norma prevede la predisposizione per le pubbliche amministrazioni di strumenti di supporto per la razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi.

A tal fine, il dicastero, anche avvalendosi di Consip, mette a disposizione delle amministrazioni che ne facciano richiesta il proprio sistema informatico di negoziazione, in riuso, nell'ambito del sistema a rete e in modalità telematica. Con decreti ministeriali saranno definite le modalità di riuso nel contesto del sistema a rete, previa intesa con la conferenza Stato-regioni, nonché tempi e meccanismi di copertura dei costi di utilizzo del sistema informatico.

Per quanto, in particolare, attiene all'attività di acquisizione centralizzata di beni e servizi svolta nel 2011, il valore complessivo della "spesa affrontata" comunicata risulta di circa 17.238 milioni, distribuita su 62 iniziative afferenti a diverse merceologie, di cui 17 convenzioni attivate nell'anno. Rispetto al 2010, la "spesa affrontata" mostra un incremento di circa il 35 per cento, da ricondursi principalmente al processo di consolidamento; il "risparmio potenziale" è aumentato di circa il 42 per cento, mentre il risparmio diretto (pre-consuntivo) stimato si è ridotto di circa il 25 per cento, con una riduzione più accentuata (oltre il 45 per cento) sulle

¹² Cfr. Relazione al rendiconto 2010, vol. II, sezione II, pag. 65.

categorie merceologiche obbligatorie, solo parzialmente compensata dall'aumento (oltre il 35 per cento) sulle categorie merceologiche facoltative¹³.

Il transato in convenzione, cioè il valore dei beni e servizi effettivamente acquistati con l'utilizzo delle convenzioni quadro, ha raggiunto un valore di preconsuntivo pari a 1.787 milioni di euro, significativamente maggiore (37 per cento) rispetto all'obiettivo di transato atteso. La riduzione di circa il 12 per cento, rispetto al valore consuntivo del 2010, è da ricondurre all'andamento delle iniziative relative a buoni pasto e energia elettrica, oltre che alla temporanea sospensione delle attività di negoziazione, legata alla fase di sviluppo del nuovo sistema di *e-procurement*.

Dal punto di vista della disponibilità del servizio volto ad assicurare alle pubbliche amministrazioni la possibilità di usufruire in modo continuato delle convenzioni, in particolare di quelle concernenti le categorie merceologiche in regime di obbligatorietà, sono stati raggiunti risultati interessanti, con un indice di continuità dell'80 per cento¹⁴.

Debiti pregressi fuori bilancio

I debiti pregressi fuori bilancio sono generati, in buona parte, da fitti e utenze per i quali gli stanziamenti di bilancio, ad avviso dell'amministrazione, non sono sufficienti, nonostante il fabbisogno sia divenuto davvero incompressibile e la spesa programmata o programmabile. Tutto ciò rende particolarmente difficoltoso, se non impossibile – sempre secondo l'amministrazione - l'utilizzo degli strumenti di flessibilità previsti dalla vigente legislazione contabile.

Nel corso del 2011, ai sensi dell'articolo 10, comma 17, del decreto-legge n. 98 del 2011, sono state assegnate alle amministrazioni le risorse necessarie per provvedere all'estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2010, il cui pagamento rientra, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse, per l'ammontare accertato, per ciascuno degli anni 2009 e 2010, con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 108861 dell'11 novembre 2011. Pertanto, si è proceduto all'utilizzo del fondo, di cui all'articolo 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per 502,4 milioni, con riferimento ai debiti registrati nel 2009 e per 1.045,6 milioni, con riferimento ai debiti registrati nel 2010.

In proposito, non si può fare a meno di osservare l'inderogabilità della disciplina contabile vigente, che vieta rigorosamente l'assunzione di obbligazioni al di là delle disponibilità di bilancio: l'analisi dei fabbisogni e una corretta programmazione dell'azione amministrativa dovrebbe impedire l'insorgere di debiti pregressi fuori bilancio, mediante una puntuale valutazione delle priorità, alla base di una sana e responsabile gestione.

Residui passivi perenti

Al dicastero è affidata la gestione complessiva dei fondi appostati in bilancio per far fronte ai residui passivi perenti agli effetti amministrativi. Nel 2011, a fronte di richieste di reinscrizione pervenute dalle amministrazioni per 7,7 miliardi di parte corrente e 2,2 miliardi di

¹³ Per spesa affrontata si intende la spesa annua delle pubbliche amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle iniziative di risparmio attivate. La percentuale di riduzione dei prezzi unitari è lo sconto medio ottenuto (tenuto conto di un tasso di inflazione medio), a valle della procedura di gara, rispetto ai prezzi correntemente pagati dalle amministrazioni per beni e servizi paragonabili a quelli convenzionati, in termini di qualità e di livelli di servizio richiesti. L'indagine statistica condotta dal MEF e dall'ISTAT ha consentito la corretta stima dei valori di risparmio potenziale, che è calcolato applicando, per ciascuna merceologia, la percentuale di riduzione dei prezzi unitari, ottenuta a valle delle procedure di gara, al valore della spesa affrontata. Il risparmio potenziale è composto dal risparmio "diretto", derivante dall'utilizzo delle convenzioni, e dal risparmio "indiretto", imputabile all'effetto "*benchmark*" sulla spesa delle pubbliche amministrazioni che hanno facoltà di aderire alle convenzioni e sono vincolate al rispetto dei parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili.

¹⁴ L'indice di continuità viene calcolato, per le iniziative rinnovate nell'anno di riferimento, come percentuale di mesi di disponibilità del bene/servizio su base annua e per lotto, precisando che l'indicatore deriva dalla media dei mesi di fruibilità dei singoli lotti, considerando eventuali esaurimenti anticipati di massimale.

conto capitale, è stato possibile soddisfarne, rispettivamente, solo 1 e 1,5 miliardi, circa il 13 e il 68 per cento, utilizzando interamente i fondi disponibili.

Va notato che tra le richieste di reiscrizione non esaudite sono ricomprese quelle del Ministero degli interni, relative a residui perenti vantati dagli enti locali per esercizi anteriori al 2008, quantificati complessivamente in 4,1 miliardi, frequente oggetto di formale diffida e messa in mora da parte degli enti interessati¹⁵.

Economie debito pubblico

Minore rilevanza che nei precedenti esercizi mostrano le economie sui capitoli della missione 34 – Debito pubblico, pur conservando una rilevanza quantitativa anomala: 16,6 miliardi, di cui oltre 11 come rimborso di prestiti.

Si ribadisce, in proposito, l'esigenza di una migliore programmazione della spesa, almeno per quanto concerne il rimborso di prestiti, per sua natura quasi totalmente conosciuto nelle sue scadenze, anche in relazione alla circostanza che, a fine esercizio, la percentuale sullo stock dei titoli a breve (BOT) è ulteriormente calata all'8,3 per cento.

Banca dati unitaria

Un cenno particolare merita l'avvio della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, prevista dall'art.13 della legge di riforma contabile, con avvio a regime dal 2012¹⁶.

Nella prima parte del 2011, le attività hanno riguardato l'analisi e la strutturazione dei dati, pervenuti dal Ministero dell'interno, sui certificati di consuntivo degli enti locali; l'analisi dei dati del Ministero dello sviluppo economico sugli investimenti pubblici finanziati dal FAS e dalla legge n. 488 del 1992; la realizzazione di una funzionalità d'interrogazione relativa agli ordini di accreditamento di contabilità speciale; il perfezionamento delle analisi della regionalizzazione della spesa statale, anche a supporto della *spending review* in corso. E' proseguita, inoltre, l'analisi delle informazioni esistenti, intesa a facilitare l'utilizzo degli utenti; si è conclusa l'intesa per l'acquisizione dei dati dei rendiconti degli enti locali dal sistema gestionale SIRTEL della Corte dei conti; è entrato in esercizio il nuovo sistema "bilancio enti" per la rilevazione dei dati contabili degli enti pubblici non territoriali e delle società per i quali è previsto l'invio dei bilanci alle amministrazioni vigilanti; è stata definita l'architettura tecnologica della banca dati unitaria e sono state avviate le gare e le procedure di acquisizione per l'*hardware* ed il *software* necessari.

Trattasi, come risulta evidente, di attività ancora preliminari per il concreto avvio della banca dati, che la riforma indica, invece, come elemento fondamentale, da attivare al più presto e, comunque, da portare a regime a decorrere dal 2012, per far compiere il salto di qualità decisivo per il monitoraggio e il controllo della finanza pubblica.

Misure contenimento spese

Con riferimento alle misure di contenimento della spesa, risultano monitorate le spese per studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, rappresentanza e pubblicità, missioni, attività di formazione e autovetture, al fine di garantire il rispetto dei limiti prefissati, tenuto conto anche della redistribuzione tra capitoli per la stessa tipologia rispetto al tetto di spesa, sia delle variazioni tra le diverse tipologie sottoposte a tetto, in modo comunque da assicurare l'invarianza in termini di fabbisogno.

¹⁵ Cfr., ad esempio, la nota della provincia di Alessandria n. 50388 del 7/5/2012, relativa alla mancata reiscrizione di 9,2 milioni, riscontrata dal competente dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno con nota n. 7709 del 25/5/2012.

¹⁶ Ai sensi del comma 4, gli oneri relativi sarebbero stati a regime dal 2012; inoltre, vedi anche l'emendamento respinto in Assemblea del Senato n. 13.1, che mirava a posporre l'avvio della banca dati a dopo l'esercizio della delega sull'armonizzazione contabile.

Flessibilità gestionale

Le nuove norme di contabilità e finanza pubblica ampliano notevolmente i margini di flessibilità concessi alle amministrazioni, mediante l'attribuzione della facoltà di riallocare gli stanziamenti di bilancio definiti "rimodulabili", anche nella fase gestionale.

L'analisi delle variazioni apportate nel corso della gestione 2011 mostra, complessivamente per i 13 stati di previsione della spesa, 10 variazioni compensative all'interno dei programmi tra spese rimodulabili aventi natura di fabbisogno, effettuate con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze; 320 variazioni compensative tra spese di adeguamento al fabbisogno, all'interno dello stesso macroaggregato, con decreti del Ministro competente e 1.750 variazioni compensative all'interno dei capitoli, tra articoli/piani gestionali riferiti a spese di fabbisogno, con decreti del dirigente generale.

4. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

Come peraltro già osservato al paragrafo 3.3. - Analisi della gestione delle spese, il Ministero è coinvolto in ben 25 missioni su 34. La tabella che segue illustra per ogni missione gli stanziamenti definitivi e la quota degli stessi che grava sull'Amministrazione dell'economia. Dalla stessa si evince il ruolo determinante del Ministero nella gestione di quasi tutte le missioni su cui si articola il bilancio dello Stato.

<i>(in milioni)</i>					
Missione	Stanziamenti def. competenza	di cui MEF	altre amm.	% MEF	% altre amm.
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.012,77	3.012,77	-	100,0	0,0
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	696,76		696,76	0,0	100,0
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	114.717,47	98.003,11	16.714,36	85,4	14,6
004. L'Italia in Europa e nel mondo	26.213,41	23.924,62	2.288,79	91,3	8,7
005. Difesa e sicurezza del territorio	22.671,10		22.671,10	0,0	100,0
006. Giustizia	8.331,71		8.331,71	0,0	100,0
007. Ordine pubblico e sicurezza	11.737,69	2.178,61	9.559,09	18,6	81,4
008. Soccorso civile	5.433,69	3.142,23	2.291,46	57,8	42,2
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	981,03	124,29	856,74	12,7	87,3
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	9,80		9,80	0,0	100,0
011. Competitività e sviluppo delle imprese	4.672,32	1.248,55	3.423,77	26,7	73,3
012. Regolazione dei mercati	46,34		46,34	0,0	100,0
013. Diritto alla mobilità	8.912,58	5.594,23	3.318,36	62,8	37,2
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	3.575,62	732,85	2.842,77	20,5	79,5
015. Comunicazioni	1.489,37	1.071,95	417,42	72,0	28,0
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	172,77		172,77	0,0	100,0
017. Ricerca e innovazione	3.480,98	141,83	3.339,15	4,1	95,9
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.056,99	58,42	998,57	5,5	94,5
019. Casa e assetto urbanistico	499,75	197,52	302,23	39,5	60,5
020. Tutela della salute	928,62	23,90	904,72	2,6	97,4
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.642,75		1.642,75	0,0	100,0
022. Istruzione scolastica	42.889,85	15,33	42.874,52	0,0	100,0
023. Istruzione universitaria	8.010,37		8.010,37	0,0	100,0
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	31.117,53	5.717,16	25.400,37	18,4	81,6
025. Politiche previdenziali	72.283,25	21.039,43	51.243,82	29,1	70,9
026. Politiche per il lavoro	6.001,34	5,85	5.995,49	0,1	99,9
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.652,13	1.143,71	508,43	69,2	30,8
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	7.631,39		7.631,39	0,0	100,0
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	63.493,23	63.493,23	-	100,0	0,0
030. Giovani e sport	666,48	666,48	-	100,0	0,0
031. Turismo	31,13	31,13	-	100,0	0,0
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.936,79	1.102,38	834,41	56,9	43,1
033. Fondi da ripartire	4.120,83	2.971,48	1.149,35	72,1	27,9
034. Debito pubblico	276.401,35	276.401,35	-	100,0	0,0
Totale	736.519,20	512.042,40	224.476,80	69,5	30,5

Nella tavola successiva si evidenzia, secondo la classificazione economica, su quali voci incide la spesa finale gestita dal Ministero, prendendo in esame solo le missioni sulle quali esso ha competenza esclusiva. La voce maggiore di spesa è relativa ai trasferimenti, correnti e in conto capitale, che pesano sulla voce complessiva delle missioni trasversali, rispettivamente, per il 52,6 ed il 55,1 per cento. I trasferimenti alle amministrazioni pubbliche incidono, a loro volta, per il 52,2 e il 57 per cento, rispettivamente per la parte corrente e il conto capitale. I consumi intermedi gravano per il 21,5 per cento e i redditi da lavoro dipendente per il 20,1 sulla spesa complessiva delle relative voci. Per quanto riguarda i trasferimenti, in valore assoluto rilevano soprattutto i trasferimenti alle pubbliche amministrazioni (114,41 miliardi), mentre i trasferimenti alle imprese raggiungono circa i 3,5 miliardi.

(in milioni)

CATEGORIE	Totale Missioni trasversali MEF/Altri Min. (*)	Totale Missioni trasversali MEF	per cento MEF su Stato	per cento cat MEF su spesa finale
	Stanziamento definitivo competenza			
Redditi di lavoro dipendente	69.268,45	13.984,74	20,19	8,12
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	3.309,04	96,89	2,93	0,06
Consumi intermedi	5.019,83	1.079,30	21,5	0,63
Trasferimenti di parte corrente	229.198,11	120.664,63	52,65	70,09
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	219.299,83	114.419,84	52,18	66,47
Altre uscite correnti	19.928,59	19.623,05	98,47	11,4
<i>di cui interessi</i>	48,04	2,13	4,44	0
SPESE CORRENTI	323.414,97	155.351,72	48,03	90,24
Investimenti fissi lordi	1.573,50	176,80	11,24	0,1
Trasferimenti di parte capitale	29.897,60	16.468,60	55,08	9,57
<i>di cui alle Amministrazione pubbliche</i>	15.715,46	9.021,28	57,4	5,24
Altre spese in conto capitale	420,68	150,70	35,82	0,09
SPESE IN CONTO CAPITALE	31.891,78	16.796,10	52,67	9,76
SPESE FINALI	355.421,99	172.147,81	48,43	100

(*) al netto delle Missioni 29 e 34 che interessano esclusivamente il MEF e delle Missioni 2, 5, 6, 10, 12, 16, 21, 23 e 28 non di competenza del MEF

Da rilevare che, rispetto al 2010, il programma “Programmazione economica e politiche di bilancio” è stato sostituito da due nuovi programmi: il n. 7 - Analisi e programmazione economico finanziaria¹⁷, intestata al dipartimento del Tesoro e il n. 8 - Analisi monitoraggio e controllo della finanza pubblica e delle politiche di bilancio¹⁸, intestata al dipartimento RGS.

Le missioni che interessano esclusivamente il MEF sono la missione 29 “Politiche economico finanziarie e di bilancio” e la 34 “Debito pubblico”, che incidono percentualmente sugli stanziamenti definitivi dell’Amministrazione rispettivamente per il 12,74 per cento (203,65 miliardi) e per il 54,5 per cento (valore assoluto).

All’interno della missione 29, il programma relativo alle regolazioni contabili, alle restituzioni ed ai rimborsi di imposte grava per quasi il 50 per cento sullo stanziamento definitivo (circa 48,6 miliardi di euro su 63,5 miliardi totali della missione). Le attività inerenti i programmi sono da ricondurre alle peculiari competenze dell’amministrazione, funzioni connesse con le attività di elaborazione di linee di politica fiscale, di coordinamento del sistema

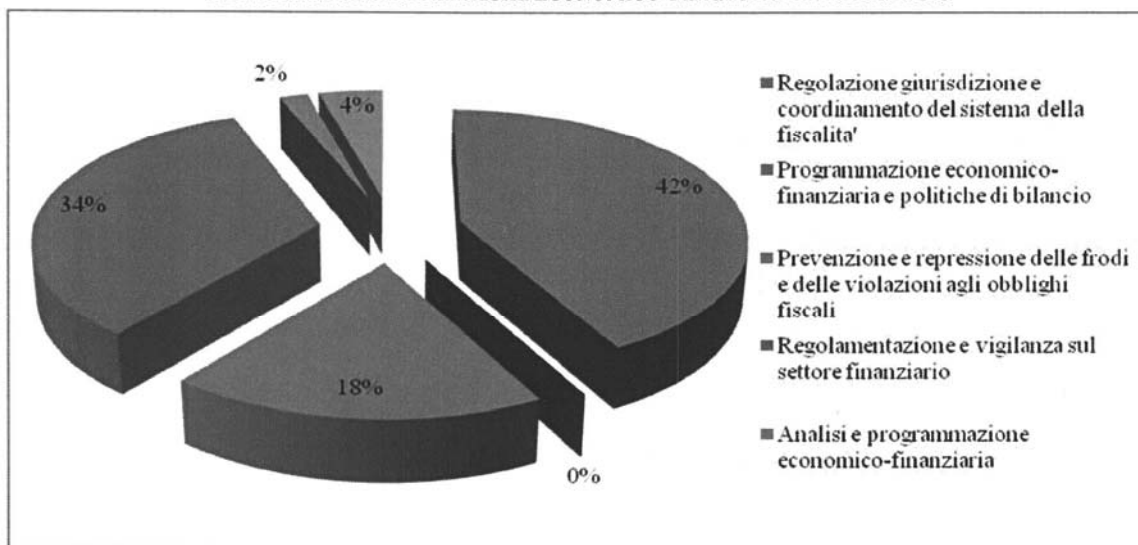
¹⁷ Il programma si esplica nelle seguenti attività: Elaborazione documenti di programmazione economica e finanziaria; Analisi problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali; Monitoraggio economia italiana e verifica previsioni macroeconomiche; Analisi conti pubblici; Previsione e verifica fabbisogno e indebitamento settore statale; Elaborazione statistica, sviluppo e gestione modello econometrico; Emissione e gestione debito pubblico; Monitoraggio strategico Conto Disponibilità; Gestione e dismissione enti e imprese; Monetazione; Analisi mercati azionari; Gestione partecipazioni in imprese; Erogazione contributi, finanziamenti ed indennizzi; Gestione operazioni finanziarie; Valorizzazione dell’attivo e del patrimonio dello Stato.

¹⁸ Il programma si esplica nelle seguenti attività: Bilancio dello Stato; Rendiconto generale dello Stato; Gestione conti Tesoreria; analisi flussi cassa; Contabilità economica P.A.; Vigilanza enti pubblici; Attività ispettiva di finanza pubblica; Normativa economico finanziaria; Monitoraggio finanza pubblica, leggi di spesa, Patto di stabilità interno, spesa sociale, costo del personale P.A.

tributario, di programmazione economica e finanziaria, di gestione del bilancio dello Stato, di analisi di problemi economici, monetari e finanziari, monitoraggio della finanza pubblica, ecc.

Il programma relativo alla “Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità”, ha comportato una spesa di circa 6,3 miliardi di euro ripartiti tra due centri di responsabilità, dipartimenti del Tesoro e delle Finanze.

RIPARTIZIONE PERCENTUALE DEGLI STANZIAMENTI DEFINITIVI DEI PROGRAMMI
DELLA MISSIONE 29 POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO



Lo stanziamento di circa 5 miliardi, destinato al programma “Regolamentazione e vigilanza del settore finanziario”, è stato utilizzato nella quasi totalità (4,966 miliardi) sul capitolo 7601 “Somme destinate al finanziamento delle operazioni di prestiti in favore della Grecia”. È da notare che il finanziamento iniziale del programma era pari solo a 15,5 milioni di euro. Il relativo capitolo è stato istituito con decreto del 30 luglio 2010, in attuazione dell’articolo 2, comma 1, del decreto legge n. 67 del 2010, che ha recepito il piano programmatico triennale di sostegno finanziario alla Grecia, con una spesa prevista fino al limite massimo complessivo di 14,8 miliardi. Dal 2010 al 2011 sono stati erogati 8,87 miliardi di euro.

Il programma “Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali”, assegnato all’esclusiva competenza della Guardia di finanza, ha subito una riduzione di circa 44 milioni, che ha inciso in particolare sui consumi intermedi (circa 31 milioni).

Infine, l’esame del consuntivo rileva una forte riduzione nel corso dell’esercizio delle risorse destinate all’analisi, al monitoraggio e al controllo della finanza pubblica e delle politiche di bilancio. Con decreti di variazione, lo stanziamento iniziale di circa 1.364 milioni di euro è stato ridotto di 750 milioni. Nell’ambito del programma in parola, le cui attività afferiscono al bilancio ed al rendiconto generale dello Stato, nonché alla normativa economico finanziaria ed al monitoraggio della finanza pubblica, si segnala la recente adozione di due decreti predisposti ai sensi dei decreti legge nn. 1 e 16 del 2012¹⁹. Il primo provvedimento ha previsto il pagamento dei debiti a carico dello Stato con l’assegnazione di speciali certificati di credito del tesoro, con decorrenza dal 1 novembre 2012 al 1 novembre 2016. Con il secondo provvedimento è stata dettata la disciplina di certificazione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti dello Stato, certificazione utile alla successiva cessione del credito da parte dei soggetti che vantano crediti commerciali nei confronti delle amministrazioni statali.

¹⁹ Decreti del Ministro dell’economia e delle finanze del 22 maggio 2012.

La seconda missione, assegnata esclusivamente al Ministero, è relativa al debito pubblico e si articola in due programmi: “Oneri per il servizio del debito statale” e “Rimborso del debito statale”. Complessivamente, sono stati assegnati alla missione 276 miliardi, di cui 79,4 per oneri del servizio debito statale e 197 per rimborsi del debito pubblico. Nel corso dell’esercizio, la missione complessivamente ha avuto una riduzione di circa 17,5 miliardi; in particolare, in sede di assestamento di bilancio, sul capitolo 9537²⁰ è stata apportata una riduzione pari a 14,3 miliardi.

5. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

L’atto di indirizzo delle priorità politiche per l’esercizio 2011, definito in largo anticipo fin dal 17 giugno 2010, è stato seguito dalla direttiva generale per l’azione amministrativa e la gestione solo il 18 aprile 2011, divenuta pienamente efficace con la registrazione della Corte dei conti il 1 luglio, ad esercizio ormai ampiamente inoltrato. La circostanza pone in luce un evidente problema di tempestività, e, quindi, di efficacia della programmazione operativa.

Il processo ha dato luogo all’individuazione di 23 obiettivi strategici, oltre ai 118 strutturali, per un totale di 141 obiettivi, posti a carico dei centri di responsabilità. A tali obiettivi sono stati associati 171 indicatori di *performance*, in gran parte di realizzazione finanziaria (91) e fisica (70), mentre gli indicatori di impatto (*outcome*) e di risultato (*output*) risultano numericamente molto limitati (10) e mancano del tutto quelli qualitativi.

La direttiva è corredata dallo stato di realizzazione degli obiettivi per il precedente esercizio, come richiesto dalla norma per la specificazione degli obiettivi raggiunti, di quelli che si ritiene di abbandonare perché superati o non raggiungibili e di quelli non raggiunti, totalmente o parzialmente, che si ritiene di riproporre e rimodulare. Da tale documento, per il dicastero risulta che tutti gli obiettivi del precedente esercizio sono stati raggiunti, tranne 5, che risultano “parzialmente raggiunti”.

Il Dipartimento del tesoro è interessato da uno di tali ultimi obiettivi, relativo al “costante miglioramento della qualità dei processi e dell’efficacia dell’azione amministrativa”, a causa di criticità emerse nell’analisi dei risultati degli aiuti di Stato e nell’individuazione di talune operazioni finanziarie attivate per l’utilizzo di contributi pluriennali.

Altri tre obiettivi solo parzialmente raggiunti attengono al dipartimento della Ragioneria generale:

- la riforma del bilancio correlata al federalismo fiscale, a causa di ritardi nell’avvio della costruzione dei conti di cassa per sottosettori e in altre attività connesse con la nomina dei nuclei di valutazione della spesa;
- il consolidamento della nuova struttura del bilancio e delle regole sui livelli di spesa, per difficoltà nei progetti di gemellaggio con la Turchia e nella definizione di regole da introdurre nel sistema integrato di contabilità;
- l’ottimizzazione delle analisi degli andamenti di finanza pubblica, per problematiche gestionali nello sviluppo di modelli econometrici, banche dati e pubblicazioni di finanza pubblica.

Al Dipartimento delle finanze compete l’altro obiettivo parzialmente raggiunto, che riguarda il coordinamento delle strutture per garantire l’integrazione e la qualità del sistema informativo della fiscalità, a causa del ritardo nell’emanazione, da parte di DigitPA, delle linee guida propedeutiche al piano triennale per l’informatizzazione.

Per il 2011, i 23 obiettivi strategici si riferiscono alle seguenti priorità politiche:

- definizione del quadro giuridico globale (2 obiettivi);
- risanamento finanziario (6);

²⁰ Capitolo 9537: “Rimborso di certificati di credito del tesoro di varie tipologie compresi quelli riversati alla Banca d’Italia, rimborso di prestiti internazionali nonché pagamento di oneri derivanti dall’estinzione di operazioni finanziarie effettuate sui titoli e sui prestiti predetti”.

- crescita (2);
- contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (2);
- riforma del bilancio (1);
- *governance* dell'Unione europea (4);
- misurabilità e verifica delle *performances* (6).

Dei complessivi 141 obiettivi, dalle schede obiettivo contenute nella nota integrativa al rendiconto risultano non pienamente raggiunti i *target* relativi a 28 obiettivi, facenti capo ai dipartimenti del Tesoro (21) e della Ragioneria generale (7); ulteriori 6 obiettivi, con indicatori di carattere finanziario, risultano totalmente inattivati dal dipartimento Ragioneria (5) e dal Gabinetto (1).

Il raggiungimento solo parziale dell'indicatore può ritenersi significativo se inferiore alla soglia dell'80 per cento. In tal caso, gli scostamenti interessano 6 obiettivi, di competenza dei dipartimenti del Tesoro (2) e della Ragioneria generale (3); del restante obiettivo, non risulta dalla scheda né il centro di responsabilità competente, né il programma interessato (obiettivo 161- trasferimenti, con percentuale di realizzazione al 55 per cento).

Una breve analisi di queste *performances* induce a qualche considerazione.

Per il dipartimento del Tesoro, gli obiettivi con risultati al di sotto di tale soglia riguardano gli incentivi alle imprese per interventi di sostegno (obiettivo 38, programma 2 della missione 11, indicatore finanziario al 26,9 per cento); i trasferimenti per servizi generali e formativi per amministrazioni pubbliche (obiettivo 207, programma 1 della missione 32, indicatore 41,6 per cento).

I risultati inferiori alla soglia, di competenza del dipartimento della Ragioneria generale, concernono i trasferimenti per il concorso statale al finanziamento della spesa sanitaria (obiettivo 7, programma 4 della missione 3, indicatore finanziario al 65,2 per cento); le erogazioni agli enti territoriali per interventi di settore (obiettivo 4, programma 5 della missione 3, indicatore al 77,9 per cento); i trasferimenti per opere pubbliche (obiettivo 10, programma 1 della missione 10, indicatore 1,7 per cento). Trattasi di procedimenti di attribuzione di mezzi finanziari per varie finalità, in gran parte interessanti il conto capitale, per i quali il solo indicatore finanziario risulta inadeguato alla misurazione delle *performances*.

Peraltro, l'inidoneità di tale indicatore, basato sulla rilevazione di impegni e pagamenti, risulta del tutto evidente nel caso di dotazioni di bilancio per loro natura non gestite, perché destinate ad essere ripartite con decreti di variazione in corso d'anno. E' il caso degli obiettivi che risultano con *performance* zero dall'indicatore finanziario, che attengono ai vari fondi da ripartire, cui si è fatto cenno (obiettivi 13, 19, 20, 84 e 97 della Ragioneria e 152 del Gabinetto). In tali fattispecie, emerge l'esigenza di un'urgente sostituzione dell'indicatore di risultato.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Considerazioni di sintesi.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi;* 2.2. *La riorganizzazione delle strutture periferiche;* 2.3. *La riorganizzazione degli enti vigilati.*

3. I risultati finanziari e contabili: 3.1. *Primi risultati della attività dei nuclei di valutazione della spesa;* 3.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie;* 3.3. *Analisi della gestione delle spese.* 3.3.1. *I principali andamenti delle spese per categoria economica;* 3.3.2. *Caratteristiche e criticità della gestione.*

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali: 5.1. *Energia e diversificazione delle fonti energetiche;* 5.2. *Competitività e sviluppo delle imprese;* 5.3. *Regolazione dei mercati;* 5.4. *Comunicazioni;* 5.5. *Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo;* 5.6. *Ricerca e innovazione;* 5.7. *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente;* 5.8. *Sviluppo e riequilibrio territoriale*

Considerazioni di sintesi

Guardando ai risultati della gestione 2011 del Ministero dello sviluppo economico non si può non partire da una valutazione del funzionamento del complesso e articolato sistema di sostegno delle imprese. Un sistema che trova in questa amministrazione ancora il principale punto di riferimento. Degli interventi finanziari a sostegno delle imprese si è parlato in questi mesi alternativamente come “fonte” a cui attingere per rendere possibile una riduzione della spesa pubblica (ed una conseguente flessione della pressione fiscale) o come “il grande assente” tra gli strumenti di politica economica di un paese che deve affrontare una severa recessione e il cui sistema produttivo ha perso negli ultimi anni significative quote di mercato.

Ove si guardi all'indagine della Direzione generale della concorrenza della Commissione UE, quella deputata alla verifica di eventuali distorsioni alla concorrenza dei regimi di aiuto, si trae una rappresentazione ben lontana da quella che, qualche anno fa, faceva guardare all'apparato manifatturiero italiano come sostenuto da un eccessivo sistema di incentivi. Nel 2010 l'Italia ha destinato ad interventi di sostegno all'accumulazione delle imprese lo 0,3 per cento del prodotto, contro lo 0,6 per cento della Germania e della Francia e lo 0,5 per cento della Spagna. Guardando alla distribuzione tra settori, l'Italia concentra il 64 per cento degli aiuti sul settore manifatturiero contro il 79 per cento della Germania e una media a 27 paesi del 66 per cento. E ancora, gli aiuti alla ricerca nel 2010 sono stati poco più di un sesto di quelli tedeschi, un terzo di quelli francesi e meno della metà di quelli spagnoli.

Anche guardando ai dati finanziari, la necessità di una revisione del sistema di incentivazione su cui il Governo è intervenuto di recente con il decreto legge “Misure urgenti per la crescita economica”, appare ancora più netta. Nel 2011, se si eccettuano gli interventi per

il settore aeronautico e gli importi relativi agli acquisti di unità navali Fremm o unità aeree, le risorse destinate alle altre numerose normative stratificatesi negli anni risultano limitate, mentre le nuove iniziative stentano a diventare operative. E' il caso del Fondo nazionale innovazione e dei progetti a favore dei distretti o i contratti di rete. Solo dal fondo rotativo della 394/81 per il sostegno alle esportazioni si traggono segnali positivi di un qualche rilievo, in attesa della riforma dell'ex-ICE. Non minori difficoltà emergono ove si guardi alle misure destinate al riequilibrio territoriale e al sostegno delle aree sottoutilizzate. Anche per gli interventi del PRS la conclusione è lontana e, nel frattempo, le risorse del FAS sono dirottate alla copertura dei debiti sanitari. Stentano a partire gli interventi a sostegno degli investimenti innovativi e dei contratti di innovazione tecnologica (le domande sono ancora in istruttoria). Una lentezza certamente legata anche alla difficile fase congiunturale che condiziona le scelte di investimento delle imprese. Le difficoltà di accesso al credito sono alla base della forte crescita del Fondo di garanzia che rimane lo strumento più efficace in questa fase.

Sul terreno delle politiche per le comunicazioni continuano gli interventi per incidere sulla competitività di sistema. Le misure portate avanti riguardano la banda larga, la tecnologia digitale, il miglioramento dei servizi postali e lo sviluppo di condizioni migliori nei servizi, anche perseguito con il finanziamento di studi e sperimentazioni nel campo delle reti ottiche di nuova generazione e della ricerca digitale. Un impegno che si traduce in un consistente volume di spesa affidato con rapporti convenzionali a società che, pur sotto il controllo dell'amministrazione, sono al di fuori della gestione. Anche su questo fronte, l'eccessiva "vicinanza al mercato" di alcuni interventi finanziati e lo strumento scelto richiedono una attenta valutazione, specie in una fase in cui la scarsità di risorse richiede una riconsiderazione dei confini dell'intervento pubblico.

Anche nel settore dell'energia l'esercizio mantiene le caratteristiche di un cantiere ancora aperto nella definizione di una chiara politica energetica una volta chiusa l'opzione nucleare. Quali soluzioni offre il piano di azione per le fonti rinnovabili, quali oneri sono prevedibili a carico delle tariffe elettriche per l'incentivazione del settore o, anche, quale strategia adottare per gestire l'operare sui grandi settori produttivi degli oneri di emissione? Le azioni avviate per la sicurezza degli approvvigionamenti e la riduzione della dipendenza da alcuni mercati di rifornimento non dissolvono i quesiti che l'esercizio 2011 sembra lasciare tra le righe dell'attività svolta e che nel 2012 il Governo affronta nel recente decreto legge.

Incertezze emergono anche dall'esame delle caratteristiche della gestione: assetti organizzativi in continua revisione, che devono conciliare obiettivi di contenimento dei costi del personale con i processi di reinternalizzazione; forti compressioni nelle spese di funzionamento (almeno a preventivo) che a consuntivo risultano disattese, anche al di là delle variazioni riconducibili al riparto del fondo consumi intermedi; tutto ciò, mentre gli acquisti attuati attraverso le convenzioni Consip rappresentano ancora una quota limitata della spesa (inferiore al 10 per cento); si consolida il ricorso a convenzioni con società controllate dalla stessa amministrazione per l'esercizio di funzioni e per lo svolgimento di attività per importi consistenti. Sotto il profilo strettamente contabile-finanziario va segnalato che non mancano i casi di spese di funzionamento pagate su capitoli di conto capitale e rimangono da risolvere debiti fuori bilancio di dimensioni consistenti.

Tali risultati non possono non far guardare con preoccupazione a tendenze legate a fenomeni anche recenti che vedono aumentare la dimensione strutturale dell'amministrazione in ragione di processi di riorganizzazione che hanno interessato organismi controllati. Il riassorbimento dell'IPI e degli esuberi occupazionali rispetto al progetto di trasformazione dell'ex ICE in Agenzia, devono consentire di rivedere politiche di esternalizzazione dei servizi che hanno caratterizzato le gestioni degli ultimi anni. Il rischio è, altrimenti, di vedere crescere gli oneri della gestione e del funzionamento di una struttura a fronte di un impoverimento dei contenuti della missione istituzionale ad essa affidata.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

Il Ministero dello Sviluppo economico è costituito a seguito dell'accorpamento degli ex Ministeri delle attività produttive, del commercio internazionale e delle comunicazioni e rappresenta l'amministrazione di riferimento per i principali settori produttivi dell'economia italiana. Da esso dipendono i grandi interventi a sostegno delle imprese, le azioni di sostegno delle esportazioni e dei processi di innovazione delle imprese, le attività di monitoraggio e di vigilanza dei mercati, la definizione delle linee programmatiche e delle iniziative progettuali nel campo dell'energia e delle comunicazioni.

Con il DL 78/2010 le funzioni relative alle politiche di coesione, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate FAS (oggi fondo per la crescita e la coesione) sono state attribuite alla Presidenza del Consiglio, e di qui al Ministro per i rapporti con le Regioni (oggi Ministro della coesione territoriale) sebbene le risorse finanziarie siano rimaste nel bilancio del Ministero e la gestione affidata ad una struttura dipartimentale che opera in regime di avvalimento.

Dalla struttura del MISE dipende il garante per la sorveglianza dei prezzi e l'Osservatorio prezzi e tariffe e ad essa è attribuita l'attività di raccordo con l'Autorità per le garanzie delle comunicazioni, che ha competenza sulla regolamentazione del settore delle comunicazioni, con l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG) al fine di garantire la correttezza del mercato dell'energia e con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) per la tutela contro le pratiche distorsive dalla concorrenza.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Con d.P.R. 197/2008 è stato predisposto il regolamento per la riorganizzazione del Ministero dello Sviluppo economico. Un processo che ha riguardato le strutture centrali e periferiche e che ha portato alla rideterminazione della dotazione organica del Ministero (derivata dalla fusione delle strutture ministeriali). Con la riorganizzazione si è data attuazione all'articolo 74 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 che prevedeva la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti e la "rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al dieci per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico". Il successivo decreto del Ministro del 28 maggio 2009 ha completato il ridisegno con l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale e la definizione dei relativi compiti, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo n. 300 del 1999.

Il decreto-legge 194/2009 ha successivamente disposto una ulteriore riduzione in misura non inferiore al 10 per cento degli uffici e/o posti di funzione dirigenziale di livello non generale e conseguentemente della relativa dotazione organica e della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico del personale non dirigenziale.

Il dPCM del 26 maggio 2011 ha dato attuazione a tale disposizione. Un provvedimento che ha tenuto conto del trasferimento del personale e delle attribuzioni dell'Istituto per la Promozione Industriale al Ministero dello Sviluppo economico disposto con il DL 78/2010 che aveva previsto la soppressione dell'istituto¹.

¹ Per l'individuazione dei posti di organico su cui far gravare il ridimensionamento, l'amministrazione ha considerato le esigenze funzionali delle strutture, il rispetto della situazione di organico complessiva vigente, la garanzia del mantenimento delle disponibilità di organico anche per la stabilizzazione dei rapporti di utilizzazione temporanea (comando), attraverso le procedure di mobilità e concorsuali avviate alla data di entrata in vigore del DL 194/2009, come espressamente previsto dall'articolo 2, comma 8 quater, della relativa legge di conversione n. 26/2010 e la distribuzione della riduzione di spesa tra tutte le posizioni, ad eccezione per l'area I dove la riduzione avrebbe comportato l'esubero di personale di ruolo già inquadrato. Con il decreto interministeriale dell'11 febbraio 2011 il personale dei diversi ruoli che sono andati ad integrare la dotazione organica del Ministero è stato quantificato in 229 unità, di cui 19 dirigenti, 123 unità di area III e 106 di area II. Alla dotazione risultante dalle riduzioni effettuate in attuazione del D.L. 194/2009, è stato aggiunto il contingente di personale, dirigenziale e delle aree, trasferito dall'IPI.

Ruoli	Dotazione DPR 197/2008	Riduzione Art.2, co.8bis L.25/2010	% variazione	Dotazione dopo riduz.	Incremento IP1 Art.7, co.20 L.122/2010	Dotazione finale
dirigenti I fascia	29	0	0,00%	29	0	29
dirigenti II fascia	208	21	10,10%	187	19	206
totale qualifiche dirigenziali	237	21	8,86%	216	19	235
Area III	1.955	196	10,03%	1759	123	1882
Area II	1.679	169	10,07%	1510	106	1616
Area I	99	8	8,08%	91	0	91
totale personale delle aree	3.733	373	9,99%	3.360	229	3.589
TOTALE GENERALE	3.970	394	9,92%	3.576	248	3.824

Al momento non è stato ancora emanato il DM che deve individuare e definire i compiti degli uffici e dei posti di funzione di livello dirigenziale non generale, nonché la loro distribuzione nelle strutture di livello dirigenziale generale in cui si articola l'Amministrazione, nella misura corrispondente ai 206 posti.

Deve ancora essere precisata la ripartizione dei contingenti di personale nelle strutture centrali e periferiche nonché nell'ambito delle aree prima, seconda e terza, in fasce retributive e profili professionali. La legge 214/2011 che istituisce l'Agenzia per il commercio con l'estero, ha previsto infatti che personale dell'ex ICE e relative competenze vengano attribuite al Ministero dello sviluppo economico.

Al 31 dicembre 2011 risultavano coperte 26 delle posizioni dirigenziali di prima fascia (il 90 per cento), 161 di seconda fascia (il 78 per cento) mentre il personale non dirigente in servizio era pari a 3.184 unità (l'89 per cento del previsto in ruolo).

2.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche

Il Ministero dello Sviluppo economico presenta una rete di strutture territoriali afferenti al Dipartimento per le comunicazioni, costituita da 16 Ispettorati territoriali per le comunicazioni, a cui vanno aggiunti 3 uffici territoriali afferenti al Dipartimento dell'energia.

Gli Ispettorati territoriali per le comunicazioni sono articolati sul territorio in sessanta sedi istituzionali. Essi generano, attraverso l'attività in conto terzi, significativi livelli di entrate nel bilancio dello Stato. Tali entrate affluiscono in numerosi piani gestionali del capitolo delle entrate 2569. Non sono stati previsti, per il momento, interventi di riorganizzazione delle strutture periferiche. Come si vedrà in seguito, un'analisi dell'efficienza di tali strutture è stata avviata nell'ambito dei lavori del Nucleo di analisi e valutazione della spesa.

2.3. La riorganizzazione degli enti vigilati

Il Ministero dello sviluppo economico per lo svolgimento delle proprie funzioni si avvale delle attività di alcuni enti pubblici e privati nei quali partecipa (con apporto al capitale o al patrimonio in relazione alla natura giuridica di tali soggetti o solo mediante l'esercizio del diritto di azionista) o su cui vigila per espressa scelta normativa o a seguito della acquisita e/o dichiarata natura 'in house' degli stessi enti (acquisita per intervento statutario e atto amministrativo).

Ad oggi, gli enti vigilati dal Ministero dello sviluppo economico, secondo le disposizioni di legge o di regolamento richiamate, sono i seguenti:

- FONDAZIONE UGO BORDONI (art. 41 l. 16 gennaio 2003, n. 3 – art. 18 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- ENEA - AGENZIA NAZIONALE PER LE NUOVE TECNOLOGIE, L'ENERGIA E LO SVILUPPO ECONOMICO SOSTENIBILE (art. 37 l. 23 luglio 2009, n. 99 – art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- CASSA CONGUAGLIO GPL – GAS DI PETROLIO LIQUEFATTO art. 1 l. 26 gennaio 1948, n. 98 – art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- GSE S.p.A. – GESTORE SERVIZI ENERGETICI (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- AU S.p.A. – ACQUIRENTE UNICO (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- GME S.p.A. – GESTORE MERCATI ENERGETICI (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- RSE S.p.A. – RICERCA SISTEMA ENERGETICO (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- SOGIN S.p.A. – SOCIETA' GESTIONE IMPIANTI NUCLEARI (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- CONSORZIO CONOE – CONSORZIO OBBLIGATORIO NAZIONALE DI RACCOLTA E TRATTAMENTO OLI E GRASSI VEGETALI E ANIMALI ESAUSTI (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- CONSORZIO COOU – CONSORZIO OBBLIGATORIO DEGLI OLI USATI (art. 12 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- INVITALIA S.p.A. - AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA – GIA' SVILUPPO ITALIA S.p.A. (art. 1, c. 460-463, l. 27 dicembre 2006, n. 296 – art. 14 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- FONDAZIONE VALORE ITALIA (art. 4 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- SIMEST S.p.A. – SOCIETA' ITALIANA PER LE IMPRESE ALL'ESTERO (art. 9 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- CONSORZIO INFOMERCATI (art. 2 DL 17 giugno 1996, n. 321, convertito in l. 8 agosto 1996, n. 421 – art. 19 Statuto)
- CONSAP S.p.A. – CONCESSIONARIA SERVIZI ASSICURATIVI PUBBLICI (limitatamente alla gestione dei fondi - art. 19 DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in l. 3 agosto 2009, n. 102)
- ACCREDIA – ENTE ITALIANO DI ACCREDITAMENTO (art. 4 l. 23 luglio 2009, n. 99 – art. 1 Statuto)
- CEI – COMITATO ELETTROTECNICO ITALIANO (art. 6 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- UNI – ENTE NAZIONALE ITALIANO DI UNIFICAZIONE (art. 6 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- SISTEMA CAMERALE ITALIANO: CAMERE DI COMMERCIO; UNIONCAMERE; UNIONI REGIONALI; AZIENDE SPECIALI (art. 4bis l. 29 dicembre 1993, n. 580 – art. 6 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- ASSOCIAZIONE ITALIANA DI STUDI COOPERATIVI “LUIGI LUZZATTI” (art. 10 l. 23 luglio 2009, n. 99 – art. 7 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197)
- ENTE NAZIONALE PER IL MICROCREDITO (art. 7 d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in l. 30 luglio 2010, n. 122)
- CONSORZI AGRARI (di concerto con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - art. 7 d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197).

Dal 2008, a seguito del processo di riorganizzazione e incorporazione di altri due Dicasteri (Comunicazioni e Commercio Internazionale), il Ministero ha gestito anche l'incorporazione delle attività con gli enti partecipati e vigilati dei Ministeri confluiti.

Nel 2010 il DL 78 ha disposto la soppressione dell'IPI² e la sua incorporazione nel Ministero, nonché di altri enti vigilati dallo stesso Ministero ma confluiti in altre

² L'IPI aveva il compito istituzionale di promuovere lo sviluppo produttivo delle imprese e promuovere iniziative nel settore degli incentivi e della produzione di energia. Svolgeva, inoltre, attività di studio e assistenza tecnica per l'attuazione delle azioni e dei programmi del Ministero dello sviluppo economico in materia di politiche comunitarie e degli interventi pubblici, a sostegno del sistema imprenditoriale. Gli stessi servizi sono stati resi anche in favore delle altre pubbliche amministrazioni centrali e locali (a titolo esemplificativo le Regioni Veneto, Lombardia, Molise e la Regione Sicilia) tramite apposite convenzioni e previa autorizzazione del MISE. La programmazione dell'attività veniva effettuata su base pluriennale e aggiornata annualmente.

Per lo svolgimento dei compiti istituzionali lo Stato, con legge finanziaria, riconosceva all'Istituto un contributo annuale. Dal 2008 il versamento delle quote di contributo era stato subordinato alla rendicontazione delle spese effettivamente sostenute.

L'IPI, nella natura giuridica di Associazione, aveva individuato i propri organi nel Presidente, il Consiglio di amministrazione, l'assemblea degli associati, il Direttore generale, il Collegio dei revisori. Il personale dell'ente, cui si applicava il Contratto collettivo nazionale per dirigenti d'azienda (Industria) e il Contratto di lavoro del personale IPI per le qualifiche non dirigenziali del 23.7.2001 (in regime di proroga), era impiegato con rapporto a tempo indeterminato e determinato. La dotazione organica è stata oggetto di diverse rideterminazioni operate con decreto del Ministro vigilante. In base all'ultima, effettuata il 30.11.2007, aveva una consistenza di 250 unità. Al momento della soppressione risultavano in servizio a tempo indeterminato 248 unità, di cui 19 di livello dirigenziale. I rapporti di lavoro a tempo determinato in essere al momento della soppressione e le collaborazioni afferenti alle attività istituzionali o di supporto al funzionamento generale sono stati mantenuti sino al 31 dicembre 2010 al fine di garantire il buon andamento delle attività stabilito dalla norma di soppressione.

Al 31 dicembre 2010 all'Istituto sono state assegnate contribuzioni da parte del MISE (contributo statale annuale) per 16 milioni di euro. La mancata ridenominazione del capitolo preordinato alla erogazione del contributo annuale (atta a consentirne l'utilizzo dopo la data di soppressione per gestire le operazioni di pagamento dei debiti del soppresso

Amministrazioni. Si tratta, ad esempio delle Stazioni sperimentali per l'industria e dell'Istituto Nazionale per le conserve alimentari rispettivamente incorporati nelle Camere di Commercio e nel Ministero dell'Agricoltura. Il DL 225/2010 ha, poi, soppresso il Banco Nazionale di prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali.

La relazione tecnica al DL 78/2010 non recava elementi di valutazione utili alle previsioni di risparmio di spesa che avrebbe comportato la soppressione di tali enti.

Il processo di incorporazione di IPI ha incontrato, nell'attuazione, una serie di difficoltà e ritardi. La mancanza della previsione normativa di una specifica procedura di passaggio in ambito pubblico e le difficoltà di rapporto tra MEF e Ministero subentrante con riferimento alle problematiche procedurali e di provvista finanziaria sono alla base delle criticità della gestione dell'intero processo³.

IPI) ha comportato sin dal 31 maggio un incremento dell'indebitamento già in essere alla data di soppressione. L'IPI presentava, infatti, un indebitamento con il sistema bancario pari a 14,2 milioni di euro e linee di credito ancora utilizzabili per ulteriori 19,1 milioni di euro; la passività bancaria alla data del 31 dicembre 2010 raggiungeva i 22,3 milioni di euro a causa del pagamento delle spese obbligatorie e indifferibili per il funzionamento della struttura e dei debiti certi diversamente non liquidabili in assenza di altre fonti di finanziamento. In tale contesto, gli interessi sullo scoperto maturati nel quarto trimestre 2010 ammontavano a 88 mila euro.

Al momento della soppressione l'Ente non risultava proprietario di immobili, ma locatario della sede centrale (canone annuo di circa 1,4 milioni) e di 4 sedi periferiche (canoni annui per complessivi 99 mila euro).

Per la gestione del processo di soppressione e incorporazione con Decreto dell'allora Ministro dello sviluppo economico, in data 8 giugno 2010 è stata rimessa all'Ufficio per gli affari generali e per le risorse la funzione di ricognizione delle risorse trasferite, di gestione delle attività strumentali al trasferimento e di inquadramento giuridico ed economico nei ruoli del Ministero del personale proveniente dall'ente cessato. Non è stata disposta alcuna procedura liquidatoria in quanto la procedura di soppressione dell'ente *'in house'* di fatto aveva determinato unicamente la reinternalizzazione delle attività a suo tempo assegnate in gestione dell'Istituto.

Il 27 ottobre 2010, tuttavia, i due membri del collegio dei revisori nominati dal Ministero dello sviluppo economico hanno presentato istanza al Presidente del Tribunale civile di Roma per sottoporre l'Istituto a procedura di liquidazione secondo le norme del codice civile. Il Tribunale, con decisione del 15 febbraio 2011, ha ritenuto opportuna la messa in liquidazione dell'Istituto, nominando quattro commissari liquidatori. Il decreto legge 98/2011 ha poi previsto, fornendo l'interpretazione autentica dell'articolo 7, comma 20, del DL 78 /2010 , che “ le amministrazioni di destinazione subentrano direttamente nella titolarità di tutti i rapporti giuridici attivi e passivi degli enti soppressi, senza che tali enti siano previamente assoggettati a una procedura di liquidazione”.

³ La Corte dei Conti in sede di indagine di controllo sull'attuazione del decreto legge 78/2010 (Verifica dello stato di attuazione del processo di soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici disciplinato dal DL n. 78/10, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato Deliberazione 1/2012/G) ha sottolineato che la difficoltà incontrata nella gestione dell'IPI “conferma l'insufficienza della norma di soppressione a disciplinare un processo istituzionale tanto complesso e giuridicamente delicato. Devono essere sottolineate le implicazioni in termini di inefficienze e maggiori costi che derivano dal *modus operandi* seguito dal legislatore, in quanto si pongono in evidente contraddizione con la ratio di miglioramento dell'efficienza e riduzione di spesa cui la normativa del DL 78 si informa”. Rimane necessaria una attenta riflessione sulla opportunità di procedere a manovre di “aggiustamento istituzionale” mirate al conseguimento della riduzione dei costi e al miglioramento della efficienza organizzativa che non siano supportate da una disciplina normativa sufficientemente articolata e funzionale allo scopo.

La chiusura delle attività dell'IPI è ancora in corso⁴. Nelle more del perfezionamento del processo di subentro il Ministro dello Sviluppo economico, con atto di indirizzo del dicembre 2010, ha previsto l'attribuzione ad altri soggetti *'in house'* del Ministero stesso o anche partecipati e/o vigilati, e, prioritariamente ad Invitalia S.p.A., delle funzioni e dei compiti relativi alle attività di assistenza e di supporto tecnico all'attuazione dei programmi europei già svolte dall'IPI le cui esigenze di esternalizzazione permanessero dopo l'incorporazione.

Sulla ridefinizione dell'assetto organizzativo del MISE incide anche la soppressione dell'Istituto per il Commercio Estero, disposta con il decreto legge 98/2011. E' in corso la procedura di costituzione dell'Agenzia ICE prevista dal decreto legge 201/2011, che ha definito la parziale incorporazione dell'ICE nel Ministero dello sviluppo economico. Anche in questo caso non sono stati indicati elementi utili ad una valutazione a preventivo dei risparmi di spesa.

Riguardo alle riduzioni della spesa per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, in attuazione dell'art. 61, comma 1 della legge 133/2008 e dell'art. 6, commi 1 e 2, della legge 122/2010 l'amministrazione ha prorogato gli organismi collegiali operanti presso il Ministero con il dPCM 25 maggio 2011.

Nella tabella che segue sono, invece, riassunti i risparmi che vengono attribuiti alla limitazione del turnover del personale del MISE (art. 66, comma 7, della legge 133/2008, come modificata dalla legge 122/2011).

Anni	Personale cessato nell'anno	Ammontare risorse disponibili	Personale assunto nell'anno	Ammontare spese	Risparmi di spesa	Utilizzo disponibilità
2008	115	5.009.090,70	10*	475.305,00	4.533.785,70	Economia
2009	160	6.617.529,00	32**	1.316.369,79	5.301.159,21	Economia
2010	183	9.526.346,60	***	//	//	//
2011	178	9.892.069,00	****	//	//	//

* Personale assunto nell'anno 2010 a fronte delle cessazioni dell'anno 2008.

** Personale assunto nell'anno 2011 a fronte delle cessazioni dell'anno 2009.

*** Il DPCM di autorizzazione deve essere ancora emanato.

**** La programmazione non è stata ancora predisposta.

Fonte: Ministero dello Sviluppo economico

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. Primi risultati della attività dei nuclei di valutazione della spesa

Il Nucleo di Analisi e Valutazione della Spesa (NAVS) per il Ministero dello Sviluppo Economico è stato costituito a metà giugno 2011. Ad esso, come agli altri nuclei delle amministrazioni centrali, è stato attribuito il compito di razionalizzare la spesa attraverso l'analisi e il monitoraggio degli effetti delle misure adottate; la verifica dell'articolazione dei programmi e della coerenza delle norme di autorizzazione; la formulazione di proposte per l'accorpamento e/o razionalizzazione delle leggi di spesa; il supporto alla definizione di proposte di rimodulazione delle risorse iscritte in bilancio; l'elaborazione e/o affinamento di

⁴ Il personale a tempo indeterminato è stato assegnato alle strutture ministeriali competenti sulle materie di riferimento delle attività cui era applicato in precedenza. Gli emolumenti sono stati pagati, per il 2011 (dal mese di febbraio) sui capitoli di spesa dei rispettivi centri di responsabilità del bilancio del Ministero. La tabella di corrispondenza è stata approvata nel febbraio 2011. La definizione del trattamento economico riportato nei contratti individuali di lavoro è stata effettuata con decreto del Direttore generale competente. Nei mesi di giugno e luglio 2011 sono stati emanati quattordici decreti di conferimento delle funzioni dirigenziali di seconda fascia ad altrettanti dirigenti ex IPI, inizialmente non ammessi a visto dalla Corte a causa della mancata preventiva adozione del regolamento di riorganizzazione.

In ordine alle risorse strumentali, la sede principale di Roma, il cui contratto di locazione scade il 31 dicembre 2012, è stata mantenuta inizialmente per ospitare le strutture ministeriali che a seguito dell'incorporazione del personale ex IPI non potevano essere allocate negli stabili del Ministero, interamente occupati. Successivamente, a seguito del provvedimento del Tribunale di Roma, la sede si è resa indisponibile per lo stesso Ministero in quanto occupata dal collegio commissariale. Tutte le altre sedi sono state dismesse in tempi brevi.

metodologie per il miglioramento delle previsioni di spesa e del fabbisogno; la predisposizione di indicatori di risultato utili a misurare gli obiettivi intermedi e finali dei programmi di spesa.

Limitati o interlocutori sono per ora i risultati dell'attività svolta nel 2011. Nell'ambito di un programma di lavoro triennale sono state, infatti, previste tematiche comuni a tutte le Amministrazioni centrali e approfondimenti su temi specifici. Si è disposta una revisione delle missioni e dei programmi di spesa ed è stata avviata una analisi della coerenza delle norme di autorizzazione delle spese rispetto al contenuto dei Programmi, al fine di pervenire ad una razionalizzazione delle leggi di finanziamento e ad una ricognizione dei piani di formazione del bilancio attraverso l'analisi della coerenza delle leggi di finanziamento sottese a ciascun capitolo di bilancio.

Un secondo tema di approfondimento è stato quello della spesa per consumi intermedi con particolare attenzione ai meccanismi di formazione/smaltimento dei debiti pregressi. Il programma di analisi prevedeva l'individuazione delle voci di spesa per consumi intermedi anche attraverso la costruzione di rapporti caratteristici e l'analisi della consistenza e della composizione (per categoria economica e finalità della spesa) e una verifica di eventuali debiti pregressi. L'attività di verifica, ancora in corso, prevede una ricognizione, per ciascun centro di responsabilità, delle spese per consumi intermedi a partire dall'esercizio 2008. L'obiettivo è quello di verificare l'efficacia degli sforzi già compiuti nella direzione del contenimento della spesa e di individuare ulteriori spazi di razionalizzazione. Funzionale alla revisione della spesa è l'individuazione di indicatori di risultato da associare ai programmi, al fine di misurare i risultati della spesa e quindi l'opportunità di un suo mantenimento. I nuclei hanno definito uno schema di rilevazione comune a tutti i Ministeri oggetto di *spending review*, predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato. Tale schema è ancora da completare.

Un ultimo tema affrontato nel 2011 è stato quello dei fabbisogni delle strutture periferiche. Si tratta dell'individuazione di fabbisogni in relazione ai livelli di servizi da erogare e dell'analisi dei criteri di ripartizione delle risorse disponibili tra le strutture con l'individuazione di eventuali squilibri allocativi. Il Ministero dello Sviluppo economico presenta una rete di strutture periferiche afferenti al Dipartimento per le Comunicazioni, costituita da 16 Ispettorati territoriali per le comunicazioni; inoltre, sono presenti nelle sedi di Roma, Bologna e Napoli 3 uffici territoriali afferenti al Dipartimento per l'Energia. In questa prima fase, è stata prevista la rilevazione degli *input* e degli *output* di tali strutture al fine di effettuare un'analisi dell'efficienza.

A chiusura dell'attività del 2011, il Nucleo ha previsto di orientare l'attività in direzione di una razionalizzazione delle forme di aiuto e sostegno alle imprese. Su due temi sono in particolare volte le attività di verifica: il sistema degli incentivi e il funzionamento del Fondo centrale di garanzia per le PMI. Il programma si propone di quantificare l'ammontare di risorse che, a vario titolo, sono destinate ad incentivi. L'ipotesi di lavoro assunta è che, come evidenziato nell'ultimo rapporto Mise, il sistema di incentivazione sia al momento caratterizzato da un eccessivo numero di strumenti finanziari (crediti d'imposta, sgravi contributivi, contributi agli investimenti, interventi a garanzia, etc.) e da una certa farraginosità e lentezza delle procedure di spesa. Per quanto concerne il Fondo centrale di garanzia per le PMI l'obiettivo è comprenderne l'effettivo operare al fine di programmare, in modo più funzionale alle esigenze, il fabbisogno per i prossimi esercizi finanziari.

Più direttamente operativo è quanto l'Amministrazione ha predisposto nell'ambito dell'attuazione del comma 4 dell'articolo 16 del DL 98/2011, che dispone la possibilità che vengano adottati (entro il 31 marzo di ciascun esercizio) piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e di ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento (ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze). La ricognizione effettuata e diffusa nel mese di aprile 2012, riguarda le spese connesse alle sedi sia centrali che territoriali, le possibili dismissioni delle sedi in locazione passiva e i possibili risparmi sulle spese di funzionamento per la telefonia e i materiali di consumo.

A fine 2011 l'amministrazione disponeva di 136 sedi, di cui 115 demaniali e 21 sedi in locazione. Alle 9 sedi centrali era riconducibile un costo di quasi 14,4 milioni, a cui si aggiunge quello delle 12 sedi periferiche in locazione di 0,5 milioni. Dalla ricognizione effettuata dall'amministrazione è emersa la possibilità di dismettere 5 delle sedi centrali entro il giugno 2013. A detto processo è riconducibile un risparmio complessivo nel prossimo triennio di circa 15,4 milioni, di cui poco meno di 9 nel 2014. A regime (dal 2014) si prevede di produrre ulteriori risparmi in termini di spese di funzionamento per 1,3 milioni.

Anche la revisione del contratto relativo alla telefonia e a quello per la raccolta dei *toner* esauriti potrebbe comportare nelle valutazioni prodotte un risparmio di 0,5 milioni annui.

L'analisi svolta ha poi consentito di evidenziare ulteriori risparmi sulle spese di funzionamento degli uffici di diretta collaborazione per 0,5 milioni.

3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

Il quadro complessivo delle entrate extra-tributarie di competenza del Mise è particolarmente complesso. Vi si intrecciano diverse tipologie di entrata (quelle per compensi dovuti da terzi per incarichi conferiti a dirigenti, entrate per contributi a fronte di servizi goduti o di beni venduti, entrate da sanzioni, restituzioni di finanziamenti ottenuti, tasse annuali per l'iscrizione ad albi etc). Il solo riferimento a queste entrate attribuite direttamente al Mise non esaurisce il quadro dei proventi riferibili all'attività di questa amministrazione. Parte delle entrate, infatti, vengono rimosse su capitoli del Ministero dell'economia che ne riversa una quota direttamente su capitoli di spesa dell'amministrazione. Per una valutazione complessiva del peso e della destinazione delle riassegnazioni si deve, inoltre, considerare che una parte di esse viene in certa misura "anticipata" in un apposito capitolo del MISE in occasione della formazione del bilancio di esercizio. Si tratta del capitolo 1740 "Fondo da ripartire per le finalità previste da disposizioni per le quali non si dà luogo a riassegnazioni delle somme versate all'entrata" che viene ripartito con decreti ministeriali all'interno dello stesso MISE. Per una chiara identificazione del fenomeno, anche le somme così ripartite a partire da detto stanziamento devono essere quindi ricomprese tra quelle riassegnate.

Guardando quindi ai diversi aggregati nel 2011 le entrate extra tributarie affluite su capitoli riferibili al Ministero dello sviluppo economico sono risultate in termini di accertamenti pari 3,8 miliardi, ben superiori ai 2,8 miliardi stimati a preventivo. A queste, per una rappresentazione complessiva (ma non esaustiva non conoscendo l'effettiva entità degli incassi, ma solo quanto riassegnato) vanno aggiunti 58,7 milioni attribuiti direttamente dal MEF.

Le riassegnazioni riferibili al complesso delle entrate extratributarie risultano pari a 360,1 milioni attribuiti nell'esercizio con DMT, a cui si aggiungono i 55,8 milioni del Fondo ex capitolo 1740 ripartiti con DMCE. Escludendo i proventi derivanti dall'assegnazione delle frequenze e quelli relativi alle licenze UMTS, si può valutare che sono state riassegnate all'amministrazione circa il 57 per cento delle risorse extratributarie accertate. Una prima valutazione che deve essere meglio precisata guardando alle diverse voci di entrata.

Nel seguito si fornisce una prima panoramica del sistema delle entrate dipendenti dalle strutture e dagli uffici dell'amministrazione, per poi soffermarsi su quelle riassegnate. Una particolare attenzione è riservata all'utilizzo di tali somme, letto per categoria economica della spesa che viene finanziata.

Dall'Ufficio per gli affari generali e per le risorse dipendono le somme relative ai compensi dovuti da terzi per incarichi conferiti ai dirigenti del ministero o a questi conferiti dalla stessa amministrazione. L'amministrazione tiene conto delle quietanze di versamento che provengono da parte di terzi. In considerazione che esiste uno sfasamento temporale tra il versamento e la notifica all'amministrazione la previsione di norma è effettuata su base storica. Nel corso del 2011 i versamenti sul capitolo 3415 sono stati pari a 882 mila euro. A queste vanno ad aggiungersi le entrate relative alla contribuzione per la gestione di strutture di servizio del ministero versate nel capitolo 3592. Ben più consistenti sono le

somme destinate al capitolo 3600, un capitolo “calderone” nel quale possono affluire cumulativamente entrate diversificate relative all’intero Ministero. I versamenti, relativi a tutto il Ministero, registrati nel corso del 2011 ammontano a 13,1 milioni.

Più numerose le entrate destinate a interventi gestiti dal Dipartimento per l’impresa e l’internazionalizzazione. Si tratta innanzitutto delle sanzioni inflitte a seguito della attività di controllo sui concorsi e sulle operazioni a premio (capitolo 2331): le somme versate sono state pari a 686 mila euro. Di tale importo non è prevista la riassegnazione. Al capitolo 3592 sono destinate somme per diverse finalità, che nel complesso hanno prodotto versamenti per più di 400 milioni: tra queste relative al dipartimento sono le somme derivanti da sanzioni amministrative irrogate dall’autorità garante della concorrenza e del mercato (piano gestionale 14 – preventivo 90 milioni consuntivo 105,6 milioni), in relazione alle società cooperative (piano gestionale 15 – preventivo 20 milioni consuntivo 23,2) e dall’Autorità per l’energia elettrica (piano gestionale 24 – previsione 5 milioni consuntivo 5,5 milioni). Di minor rilievo i proventi derivanti dal pagamento della tassa annuale da parte dei periti assicurativi iscritti all’albo (capitolo 3595 – previsione 350 mila euro, consuntivo 286,8 mila), il contributo dovuto dall’Inail per l’attività svolta dall’UNI e CEI (capitolo 3596 previsione 6,2 milioni, consuntivo 6,7 - pressoché completamente assegnato al dipartimento). Di diversa natura le somme versate sul capitolo 3597 riguardanti la restituzione di finanziamenti ottenuti in base all’articolo 3 della legge 808/1985. Si prevedevano riversamenti per 120 milioni, mentre a consuntivo sono entrati 31,7 milioni che non vengono destinati al dipartimento.

Il Dipartimento dell’energia gestisce i contributi versati per ogni chilogrammo di benzina immesso sul mercato interno dalle raffinerie nazionali. Si tratta di 5 centesimi a chilo che confluiscono nel capitolo 2202. La materia è monitorata dalle strutture periferiche della Guardia di Finanza e i dati di previsione seguono un andamento storico. Nel 2011, a fronte di previsioni per entrate pari a 362 mila euro, i versamenti si sono attestati sui 157 mila euro

Nel capitolo 3592 confluiscono anche somme relative al Dipartimento dell’energia. Si tratta delle somme versate dalle imprese per le verifiche e i collaudi (articolo 4), i versamenti dei canoni di iscrizione all’elenco dei prodotti esplodenti (articolo 17 – 20 mila euro annui) e le somme versate dalle imprese interessate alla realizzazione e alla verifica degli impianti e infrastrutture energetiche in applicazione della legge 239/04 (articolo 19, 1,6 milioni). Le riassegnazioni di cui alla legge 239/04 hanno consentito di implementare di circa il 77 per cento le spese di funzionamento della struttura pari ad euro 350.000 senza gravare su ulteriori stanziamenti di bilancio.

Le entrate gestite dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione, ed in particolare dalla Direzione generale per l’incentivazione delle attività imprenditoriali, confluiscono tutte in alcuni articoli del capitolo 3592. Si tratta delle somme restituite dalle imprese quali recuperi dei contributi operati ai sensi della legge 753/82 da destinare all’attuazione della politica mineraria (articolo 1), a seguito di revoca di agevolazioni (articolo 2, legge 317/91; articolo 3, d.P.R. 218/78 e d.lgs. 96/93; articolo 22, programmazione negoziata per patti territoriali, contratti d’area e di programma; articolo 23, leggi 341/95 e 266/97); delle somme versate per le verifiche e i controlli eseguiti dalle commissioni tecniche previste dalla legge 246/84 (articolo 12), per le verifiche e gli accertamenti in ordine alla progettazione di impianti che usufruiscono dei contributi ex legge 308/82 (articolo 13); delle eccedenze riscontrate nella gestione degli interventi per l’imprenditoria femminile (articolo 16) e dei rientri da finanziamenti, partecipazioni azionarie e quote contributive revocate in riferimento ad iniziative agevolate in base alla legge 181/89 (articolo 21). In relazione a questi piani gestionali non è possibile formulare previsioni iniziali di cassa trattandosi di importi derivanti da fattispecie non quantificabili ex ante (revoche, rinunce, restituzioni, verifiche etc.). Per il piano di gestione 13, inoltre, un altro fattore d’incertezza è rappresentato dall’introito delle riscossioni da parte di Equitalia di cartelle esattoriali iscritte a ruolo a fronte di revoche.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Capitolo di Entrata	Previsioni Iniziali Cassa	Versamenti Totali	Accertato	Riscosso Totale
2202	CONTRIBUTO DI CENTESIMI 5 SU OGNI CHILOGRAMMO DI BENZINA IMMESSO SUL MERCATO INTERNO DALLE RAFFINERIE NAZIONALI	362	157	157	157
2331	SANZIONI INFLITTE A SEGUITO DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO SUI CONCORSI E SULLE OPERAZIONI A PREMIO	500	686	701	730
2569	ENTRATE DERIVANTI DA ATTIVITA' E SERVIZI DI TELECOMUNICAZIONE AD USO PRIVATO, DA SERVIZI RESI A VARIO TITOLO E DA SANZIONI PECUNiarIE PER ILLECITI AMMINISTRATIVI, INDENNITA' E INTERESSI DI MORA	299.900	153.708	160.135	153.809
2570	VERSAMENTI, A TITOLO DI CONTRIBUTO PER LE SPESE AMMINISTRATIVE RIGUARDANTI L'ISTRUTTORIA ED IL RILASCIO DELL'ATTESTATO O CERTIFICATO CE DEL TIPO RELATIVO ALLA RISPONDEZZA ALLE NORME DI COMPATIBILITA' ELETTROMAGNETICA PER GLI APPARECCHI DI TELECOMUNICAZIONI E PER TUTTI GLI ALTRI APPARECCHI LIMITATAMENTE ALLA PROTEZIONE DELLE RADIOCOMUNICAZIONI DAI DISTURBI CAUSATI DALL'UTILIZZO DI TALI ULTIMI APPARECCHI	0	11	11	11
2571	PROVENTI DERIVANTI DALLE LICENZE UMTS	0	121.842	121.842	121.842
2572	ENTRATE DERIVANTI DALL'ASSEGNAZIONE DI DIRITTI D'USO DI FREQUENZE RADIOELETTRICHE A OPERATORI DI COMUNICAZIONI ELETTRONICHE	2.400.000	2.855.605	2.855.605	2.855.605
2576	VERSAMENTO DEI FINANZIAMENTI RICEVUTI DALL'ISTITUTO SUPERIORE DELLE COMUNICAZIONI E DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE PER L'ESPLETAMENTO DELLE ATTIVITA' DI RICERCA	350	365	365	365
2647	CANONE AGGIUNTIVO UNICO SULLE GRANDI CONCESSIONI DI DERIVAZIONE IDROELETTRICA	0	0	0	0
3317	CONTRIBUTO, DOVUTO DA PARTE DEI TITOLARI DI LICENZE INDIVIDUALI PER IL SERVIZIO POSTALE	0	186	186	186
3415	SOMME RELATIVE AI COMPENSI DOVUTI DAI TERZI PER QUALSIASI INCARICO CONFERITO AI DIRIGENTI DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	1.225	888	882	888
3444	RECUPERO DEI CREDITI E DI OGNI ALTRA SOMMA CONNESSA AI MEDESIMI, DI PERTINENZA DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, LIQUIDATI DALLA CORTE DEI CONTI CON SENTENZA O ORDINANZA ESECUTIVA, A CARICO DI RESPONSABILI PER DANNO ERARIALE	0	68	68	68
3592	ENTRATE DI PERTINENZA DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0	400.361	555.689	412.287
3592	SOMME DA INTROITARE AI FINI DELLA RIASSEGNAZIONE, IN TUTTO O IN PARTE, ALL'AMMINISTRAZIONE DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0	0	0	0
3595	PROVENTI DERIVANTI DAL PAGAMENTO DELLA TASSA ANNUALE DA PARTE DEI PERITI ASSICURATIVI PER L'ISCRIZIONE AL RUOLO NAZIONALE ISTITUITO AI SENSI DELLA LEGGE 17 FEBBRAIO 1992, N.166	0	287	287	287
3596	CONTRIBUTO ANNUALE DEL 3% DOVUTO DALL'INAIL PER L'ATTIVITA' DI NORMAZIONE TECNICA SVOLTA DALL'UNI E DAL CEI	6.200	6.698	6.698	6.698
3597	RESTITUZIONE ALLO STATO DEI FINANZIAMENTI DI CUI ALL'ART. 3,PRIMO COMMA, LETTERA A) DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 1985, N. 808	120.000	31.962	31.737	31.962
3598	SOMME DOVUTE PER LA TASSA ANNUALE DAGLI ISCRITTI ALL'ALBO DEI MEDIATORI DI ASSICURAZIONE E RIASSICURAZIONE, DI CUI ALLA LEGGE 28 NOVEMBRE 1984, N. 792, ART. 13, 3* COMMA	30	0	0	0
3599	SOMME DERIVANTI DALLA RESTITUZIONE DELLE AGEVOLAZIONI CONCESSE PER LA RAZIONALIZZAZIONE E LA RISTRUTTURAZIONE, NONCHE' PER LA RICONVERSIONE PRODUTTIVA NEL CAMPO CIVILE E DUALE DELLE IMPRESE OPERANTI NEL SETTORE DELLA PRODUZIONE DI MATERIALI DI ARMAMENTO, AI SENSI DELLA LEGGE 237/1993	0	8	10.379	8
3600	ENTRATE EVENTUALI E DIVERSE CONCERNENTI IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	15.000	13.487	13.057	13.534
3603	SOMME DOVUTE DAI CONTRAENTI CON L'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO PER SPESE DI COPIA, STAMPA, CARTA BOLLATA E LE ALTRE SPESE INERENTI AI RELATIVI CONTRATTI CONCERNENTI IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	0	0	0	0
3608	SOMME A CARICO DEI PRIVATI PER ISTRUTTORIE VARIE E COLLAUDI, ACCERTAMENTI E CONTROLLI RELATIVI AGLI IMPIANTI E APPARECCHIATURE PER L'UTILIZZAZIONE DELLE FONTI RINNOVABILI DI ENERGIA O ASSIMILATE QUALI DEFINITE DALLA LEGGE 29 MAGGIO 1982, N. 308	0	1	1	1
3610	VERSAMENTI DERIVANTI DALLE GESTIONI FUORI BILANCIO PROPRIE DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO DA RICONDURRE IN BILANCIO AI SENSI DELL'ART.93, COMMA 8, DELLA LEGGE 289/2002	0	37.239	37.239	37.239
3634	VERSAMENTI DI SOMME DA EROGARE AL PERSONALE DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, 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	0	20.542	20.542	20.542
	Totale	2.843.567	3.644.101	3.815.581	3.656.218

Al Dipartimento per le comunicazioni sono riconducibili entrate extratributarie per oltre 178 milioni. Si tratta dei versamenti confluiti sul capitolo 2569, quali proventi e servizi radiotelevisivi privati in ambito nazionale e locale (articolo 1 - accertato 16,4 milioni, riscosso e versato 15,7 milioni), proventi derivanti da collegamenti in ponte radio ad uso privato (articolo 2 - accertati 25,2 milioni, riscossi e versati 23,9 milioni), proventi per prestazioni effettuate per conto terzi relative a ispezioni, collaudi esami tecnici, verifiche ecc. (articoli 3 e 5 - accertati, riscossi e versati 2,8 milioni), proventi per attività radioamatoriali (articolo 6 - accertati 2,4 milioni, riscossi e versati 2,2 milioni), proventi relativi a linee di telecomunicazione ad uso privato (articolo 7 - accertato, riscosso e versato 0,8 milioni), contributi per rilascio di autorizzazioni e licenze per telecomunicazione (articolo 8 - accertato 104,4 milioni riscosso e versato 101,6 milioni), proventi per sanzioni amministrative alle norme sui servizi di telecomunicazione e in materia postale (articolo 9 e 13 - accertato 3,6 milioni, riscosso e versato 0,7 milioni), proventi derivanti da servizi di telecomunicazione via satellite (articolo 10 - accertati, riscossi e versati 1,6 milioni) somme dovute dai titolari di licenze individuali di servizio postale per rimborsi spese amministrative e per controlli (articolo 14 - accertati riscossi e versati 1,5 milioni) e altri introiti (articolo 15 - accertati, riscossi e versati 1,4 milioni). Ad essi vanno ad aggiungersi i versamenti per le spese amministrative per il rilascio di attestazioni di compatibilità elettromagnetica (capitolo 2570 - 11mila euro accertate riscosse e versate), i versamenti per finanziamenti ottenuti dall'istituto superiore delle comunicazioni (capitolo 2576 - 365 mila euro accertati, riscossi e versati) e i contributi dovuti da titolari di licenze postali da destinare al fondo di compensazione degli oneri per il servizio universale (capitolo 3317 - 186 mila euro accertati, riscossi e versati). Riguardo alle entrate confluite sul capitolo 2569 va osservato che la digitalizzazione televisiva ha determinato negli ultimi anni una diminuzione dei canoni versati per l'analogico, non compensata dai corrispettivi contributi per il digitale (per questi si attende la quantificazione da parte dell'Agcom). Per l'articolo 7 si sono ottenuti introiti straordinari per l'attribuzione di diritti d'uso delle frequenze: circa 18 milioni di euro sono relativi alla seconda rata, con scadenza 30 giugno 2011, per l'assegnazione di frequenze nella banda 900 Mhz svoltasi nel 2010 (l'importo complessivo di 69,6 milioni è rateizzato in quattro rate annuali).

Sempre all'interno del Dipartimento delle telecomunicazioni la Direzione generale per la regolamentazione del settore postale svolge, per l'intero territorio nazionale, le funzioni relative al rilascio delle licenze individuali e al conseguimento delle autorizzazioni generali per i servizi postali non rientranti nel servizio universale. Nel corso del 2011 sono state rilasciate 304 licenze e 276 autorizzazioni generali a nuovi operatori postali privati⁵. Sono previsti contributi: per l'istruttoria e per controlli e verifiche che vengono versati al momento della richiesta di una licenza o di una autorizzazione e per variazioni societarie. Il contributo per controlli e verifiche deve essere pagato invece ogni anno. Le entrate versate sul capitolo 3317 (e pari a 186 mila euro nell'esercizio) sono poi attribuite al Fondo di compensazione degli oneri del servizio postale universale (art. 10 del d.lgs. 22 luglio 1999, n.261) capitolo 4160 (del Mise) le cui risorse sono volte a garantire l'espletamento del servizio universale affidato a Poste Italiane. I titolari di licenze debbono versare all'entrata del bilancio statale entro il 30 settembre di ogni anno il 3 per cento degli introiti lordi derivanti dall'attività inerente al servizio universale.

Non sempre la richiesta di riassegnazione e quindi l'attribuzione alle Poste avviene con tempestività.

Di questo complesso insieme di entrate solo una quota, come si diceva, viene riassegnata al MISE: nel 2011 si tratta di circa 416 milioni.

Sono per oltre il 77 per cento somme che, frutto del riversamento da parte delle imprese, sono destinate ad alimentare interventi finanziari e contributi alle imprese produttive. Di non limitato rilievo sono anche le somme attribuite a capitoli di spesa corrente. Tra essi di particolare valore la quota (55,3 milioni) che alimenta il Fondo per la riduzione del prezzo alla pompa per la benzina nelle regioni dove sono presenti impianti di estrazione di idrocarburi. Oltre 22 milioni vanno poi a rialimentare le spese per consumi intermedi.

⁵ In particolare, la licenza individuale consente di fornire servizi rientranti nell'ambito del servizio universale, mentre con l'autorizzazione generale si consegue l'abilitazione ad offrire servizi al di fuori dell'ambito del servizio universale (servizi a valore aggiunto, caratterizzati cioè da particolari prestazioni aggiuntive a richiesta del cliente quali, ad esempio, il corriere espresso, il ritiro a domicilio, la consegna rapida, la tracciatura dell'invio, l'indirizzamento plurimo, la possibilità di cambiare il destinatario "in itinere").

Il fenomeno delle entrate extra tributarie è stato per molti anni un fenomeno marginale nella previsione dell'attività delle amministrazioni. La difficoltà di vedersi riconoscere sulla base di un meccanismo certo il riversamento di quanto prodotto con le attività di servizio ha inciso, spesso, anche sulla attenzione che le amministrazioni stesse hanno riservato all'adeguamento dei corrispettivi alla variazione dei costi e all'effettivo valore dei servizi resi.

LA DESTINAZIONE DELLE RISORSE RIASSEGNATE PER CATEGORIA ECONOMICA (IMPORTI IN MILIONI)

	riassegnazioni di entrate extratributarie	ripartizione fondo capitolo 1740	Totale	comp. %
Redditi da lavoro dipendente	5,3		5,3	1,3
Consumi intermedi	1,4	20,7	22,1	5,3
Irap	0,3	0,0	0,3	0,1
Trasferimenti correnti a Pa	0,0			
Trasferimenti correnti a famiglie		10,5	10,5	2,5
Trasferimenti correnti a imprese	0,1	0,3	0,4	0,1
Altre uscite correnti	55,4		55,4	13,3
Totale uscite correnti	62,5	31,5	94,0	22,6
Investimenti fissi	0,4	0,5	0,9	0,2
Contributi agli investimenti a imprese	54,3	23,8	78,1	18,8
contributi a investimenti a estero	4,8		4,8	1,2
acquisizione attività finanziarie	238,1		238,1	57,3
Totale uscite in conto capitale	297,6	24,3	321,9	77,4
Totale uscite	360,10	55,80	415,9	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

In un momento che richiede un inevitabile ridisegno dei confini entro cui garantire il servizio pubblico un più esteso ricorso a questo tipo di entrata può consentire di ridurre il peso per la finanza pubblica di alcuni interventi consentendo alle imprese di poter contare, in ogni caso, su economie di scala. Una scelta che sottopone le strutture pubbliche di servizio, allo stimolo e, ad un tempo, a un più stringente controllo di efficienza. La revisione dei criteri e delle modalità di gestione delle entrate extra-tributarie può ben inserirsi, quindi, in un “progetto di *spending review*”, senza escludere che in alcuni casi l'intero “servizio” offerto oggi in ambito pubblico possa essere restituito più efficacemente al mercato.

3.3. Analisi della gestione delle spese

3.3.1. I principali andamenti delle spese per categoria economica

La gestione nel 2011 ha potuto contare su stanziamenti definitivi per 12.008 milioni, di poco inferiori agli stanziamenti iniziali pari a 12.697 milioni. Agli stanziamenti iniziali, infatti, provvedimenti amministrativi adottati nell'anno hanno apportato variazioni in aumento per 163,8 milioni

Il provvedimento di assestamento ha, tuttavia, corretto in riduzione la dotazione iniziale di 853 milioni soprattutto tagliando spesa in conto capitale.

Forte è l'aumento delle risorse rispetto al dato del 2010 (+ 68 per cento). Si tratta, tuttavia, di una variazione solo apparente. L'incremento si riduce se si tiene conto che, in entrambi gli esercizi, ma soprattutto nel 2011, parte dello stanziamento del Fondo aree sottoutilizzate (oggi Fondo per la crescita e la coesione) non è stato ripartito né, quindi impegnato, senza per questo che ne sia data la disponibilità, come residuo di stanziamento, alle attività del Mise. Il Fondo, come è noto, va ad alimentare la spesa di diverse amministrazioni.

Al netto delle somme rimaste nel FAS, nel 2011 l'aumento delle risorse stanziate rimane comunque di rilievo (+4,2 per cento). In termini di impegni e di pagamenti l'aumento si fa più pronunciato rispettivamente del 6,3 e dell'11,2 per cento. Come è possibile vedere nella tavola

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che segue, che fornisce un confronto tra i valori 2010 e 2011 delle dotazioni finanziarie, impegni lordi, pagamenti complessivi e residui finali del MISE (ma al netto delle risorse rimaste nei due anni nel FAS), l'aumento delle risorse ha modificato la composizione della spesa letta nelle sue diverse componenti.

I RISULTATI DELLE GESTIONI 2010 E 2011 A CONFRONTO (IMPORTI ASSOLUTI IN MILIONI – RISULTATI AL NETTO DEL FAS)

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		var. ass.	Impegni lordi		var. ass.	Pagato totale		var. ass.	Residui finali		var. ass.
	2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011	
Redditi di lavoro dipendente	205,4	231,8	26,4	207,0	206,2	-0,8	192,9	211,5	18,6	24,7	9,3	-15,4
di cui imposte pagate sulla produzione	10,9	12,9	2,0	11,5	11,5	0,0	11,5	11,7	0,2	0,6	0,2	-0,4
Consumi intermedi	77,7	90,0	12,3	75,1	89,1	13,9	72,5	102,2	29,7	66,5	58,3	-8,2
Trasferimenti di parte corrente	419,7	470,4	50,8	415,3	468,2	52,8	431,5	302,9	-128,6	237,6	346,0	108,4
di cui alle amministrazioni pubbliche	246,3	123,9	-122,3	246,1	122,9	-123,2	199,5	152,3	-47,2	48,5	17,7	-30,9
Altre uscite correnti	99,0	87,3	-11,7	57,0	76,5	19,5	21,5	56,6	35,1	46,1	65,7	19,7
di cui interessi	20,7	20,4	-0,3	9,9	9,6	-0,4	9,9	9,6	-0,2	0,1	0,0	-0,1
SPESE CORRENTI	801,8	879,5	77,8	754,5	839,9	85,4	718,5	673,3	-45,2	374,9	479,4	104,5
Investimenti fissi lordi	1.044,6	127,2	-917,3	1.044,6	127,0	-917,6	1.100,8	255,1	-845,8	350,2	125,6	-224,7
Trasferimenti di parte capitale	4.102,9	5.171,1	1.068,2	4.101,5	5.162,7	1.061,3	4.988,8	6.647,3	1.658,5	3.648,7	1.539,0	-2.109,7
di cui alle Amministrazioni pubbliche	612,0	622,7	10,7	611,0	622,7	11,7	1.253,8	1.704,5	450,7	331,0	69,2	-261,7
Altre spese in conto capitale	206,8	238,7	32,0	91,7	238,7	147,0	245,1	269,3	24,2	151,5	120,8	-30,8
SPESE IN CONTO CAPITALE	5.354,2	5.537,1	182,9	5.237,8	5.528,5	290,7	6.334,8	7.171,7	836,9	4.150,5	1.785,3	-2.365,2
SPESE FINALI	6.156,0	6.416,6	260,7	5.992,3	6.368,4	376,1	7.053,3	7.845,0	791,7	4.525,4	2.264,6	-2.260,7
Rimborso passività finanziarie	36,0	36,0	0,0	2,8	2,9	0,2	2,8	2,9	0,2	2,5	0,0	-2,5
SPESE COMPLESSIVE	6.192,0	6.452,6	260,7	5.995,0	6.371,3	376,3	7.056,0	7.847,9	791,9	4.527,8	2.264,6	-2.263,2
	2010	2011	var %	2010	2011	var %	2010	2011	var %	2010	2011	var %
Redditi di lavoro dipendente	3,3	3,6	12,8	3,5	3,2	-0,4	2,7	2,7	9,6	0,5	0,4	-62,2
di cui imposte pagate sulla produzione	0,2	0,2	18,1	0,2	0,2	-0,1	0,2	0,1	1,8	0,0	0,0	-71,7
Consumi intermedi	1,3	1,4	15,8	1,3	1,4	18,6	1,0	1,3	41,0	1,5	2,6	-12,3
Trasferimenti di parte corrente	6,8	7,3	12,1	6,9	7,3	12,7	6,1	3,9	-29,8	5,2	15,3	45,6
di cui alle amministrazioni pubbliche	4,0	1,9	-49,7	4,1	1,9	-50,0	2,8	1,9	-23,7	1,1	0,8	-63,6
Altre uscite correnti	1,6	1,4	-11,8	1,0	1,2	34,2	0,3	0,7	163,2	1,0	2,9	42,7
di cui interessi	0,3	0,3	-1,5	0,2	0,2	-3,8	0,1	0,1	-2,5	0,0	0,0	-85,9
SPESE CORRENTI	12,9	13,6	9,7	12,6	13,2	11,3	10,2	8,6	-6,3	8,3	21,2	27,9
Investimenti fissi lordi	16,9	2,0	-87,8	17,4	2,0	-87,8	15,6	3,3	-76,8	7,7	5,5	-64,1
Trasferimenti di parte capitale	66,3	80,1	26,0	68,4	81,0	25,9	70,7	84,7	33,2	80,6	68,0	-57,8
di cui alle Amministrazione pubbliche	9,9	9,7	1,7	10,2	9,8	1,9	17,8	21,7	35,9	7,3	3,1	-79,1
Altre spese in conto capitale	3,3	3,7	15,5	1,5	3,7	160,3	3,5	3,4	9,9	3,3	5,3	-20,3
SPESE IN CONTO CAPITALE	86,5	85,8	3,4	87,4	86,8	5,6	89,8	91,4	13,2	91,7	78,8	-57,0
SPESE FINALI	99,4	99,4	4,2	100,0	100,0	6,3	100,0	100,0	11,2	99,9	100,0	-50,0
Rimborso passività finanziarie	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0	6,0	0,1	0,0	-100,0
SPESE COMPLESSIVE	100,0	100,0	4,2	100,0	100,0	6,3	100,0	100,0	11,2	100,0	100,0	-50,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs - CDC

La spesa corrente presenta le variazioni maggiori, con una crescita del 9,7 per cento nell'anno. Sono gli oneri per il personale comprensivi delle imposte pagate sulla produzione e i consumi intermedi a presentare gli incrementi maggiori rispettivamente, del 12,8 e del 15,8 per cento. Essi assorbono comunque una quota ridotta della spesa complessiva (il 5 per cento contro il 4,6 del 2010). Si dimezzano i trasferimenti di parte corrente alle amministrazioni pubbliche, a fronte, tuttavia, di una forte crescita di quelli alle imprese e famiglie. Nella spesa in conto capitale, alla caduta degli investimenti fissi, che si riducono di quasi il 90 per cento, si contrappone l'aumento dei trasferimenti in conto capitale, che arrivano ad assorbire oltre l'80

per cento della spesa complessiva. Un andamento riconducibile all'aumento dei fondi distribuiti dal FAS.

La gestione offre un risultato in parte diverso. Si conferma la crescita degli impegni per consumi intermedi (+18,6 per cento). Non si traduce in un aumento delle somme impegnate, invece, la variazione degli stanziamenti per redditi da lavoro. In termini di pagamenti si osserva la modifica maggiore. La spesa corrente si riduce del 6,3 per cento: tale risultato deriva da un aumento di oltre il 40 per cento dei pagamenti per consumi intermedi, più che compensato da una contrazione dei trasferimenti correnti soprattutto a famiglie e imprese, in media calati di oltre un terzo. Sono i pagamenti in conto capitale a crescere in misura più sostenuta (+13 per cento). Tra di essi, quelli verso amministrazioni pubbliche presentano le variazioni maggiori (+36 per cento). Come si vedrà meglio in seguito, un risultato su cui ha pesato il forte rilievo dei trasferimenti alle regioni di fondi per la copertura di disavanzi sanitari pregressi, operata attingendo alle risorse del FAS.

L'accelerazione di parte dei pagamenti, ma soprattutto le modifiche intervenute nei tempi di mantenimento in bilancio delle risorse impegnate, sono alla base della consistente riduzione dei residui finali. La riduzione è concentrata sulla spesa in conto capitale, in flessione di oltre il 57 per cento.

3.3.2. Caratteristiche e criticità della gestione

Sull'esercizio 2011 si sono riflessi gli effetti finanziari delle misure di stabilizzazione della finanza pubblica contenute nel decreto legge 78/2010, nella legge di stabilità, nonché nelle altre misure di contenimento della spesa, comprese quelle assunte nello stesso 2011.

Le manovre sono intervenute sul bilancio con l'istituzione di tetti massimi (per alcune tipologie di spese quali studi e incarichi, spese di rappresentanza, missioni, manutenzioni ecc.), tagli lineari e riduzioni degli acquisti per consumi intermedi. Altre misure quali il blocco del *turn-over* hanno avuto riflessi sul funzionamento delle strutture amministrative, secondo l'amministrazione, non consentendo sempre di sostituire adeguatamente professionalità e competenze specifiche secondo le necessità. Un esame degli elementi che si sono riflessi sulla gestione rappresenta uno strumento prezioso per la verifica della efficacia degli interventi attuati e per l'individuazione di ulteriori spazi

Il ricorso alla flessibilità e le modifiche di bilancio. Il Ministero dello sviluppo economico, in sede di previsione per l'anno 2011, ha fatto un ricorso alla flessibilità di bilancio, anche a seguito della rivisitazione dei programmi di spesa che hanno comportato l'accorpamento di alcuni di essi, in conformità a quanto previsto nella Circolare RGS n. 14/2010. In particolare, sono stati interessati da modifiche dell'impianto originario il CDR Energia, che ha visto l'accorpamento di due programmi della missione 10 (10.4 e 10.5) in uno di nuova formulazione (10.6), il CDR Comunicazioni, con l'accorpamento di due programmi della missione 15 (15.5 e 15.6) in un unico programma (15.5), e il CDR Sviluppo e coesione economica che alla missione 17 ha disposto la soppressione del programma 17.17, (che confluisce nel programma 11.7) ad eccezione dei capitoli 8371 e 8424 che confluiscono nel programma 28.4. Sono state apportate rimodulazioni anche tra missioni diverse rispettando, comunque, l'invarianza della spesa sia per le spese correnti sia per quelle in conto capitale.

Inoltre nel corso dell'esercizio sono state effettuate 568 variazioni agli stanziamenti di bilancio riguardanti i capitoli di competenza, nonché 167 richieste di reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti. Dall'esame delle variazioni disposte con decreto del Ministro competente emerge come le modifiche apportate hanno riguardato in misura pressoché esclusiva la ripartizione di Fondi (quello consumi intermedi e quello relativo alle entrate extra tributarie confluite nel fondo in sede di bilancio di previsione). Limitate risultano le altre variazioni.

Nella tavola che segue sono ricostruite in termini di stanziamenti, le principali modifiche intervenute nei conti dell'amministrazione dal bilancio di previsione per il 2011 al rendiconto. Variazioni disposte soprattutto per tener conto di riassegnazioni di entrate, riparto dei fondi,

assegnazione di finanziamenti e revisione delle posizioni debitorie o rifinanziamenti di residui perenti.

Di particolare rilievo è la variazione intervenuta nello stanziamento per consumi intermedi. Rispetto al bilancio iniziale, 44 milioni, lo stanziamento definitivo di competenza è cresciuto ad oltre 90 milioni. Tale variazione trae origine come si è visto dalla riassegnazione di entrate ma,

GLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO. LE VARIAZIONI INTERVENUTE IN ESERCIZIO (VALORI IN MILIONI)

categorie economiche	prev iniz. LB	atti amministrativi			assestamento	previsioni definitive
		DMC	DMCE	DMT		
redditi da lavoro dipendente	183,1		0,0	27,7	8,1	218,8
consumi intermedi	44,0	0,0	20,7	35,0	-9,7	90,0
irap	11,1			1,8	0,0	12,9
trasferimenti correnti ap	128,1			0,0	-4,3	123,9
trasferimenti correnti famiglie e isp			10,5	0,4		11,0
trasferimenti correnti a imprese	309,1		0,3	21,7	-23,6	307,5
trasferimenti correnti a estero	28,1			0,0		28,1
interessi passivi	20,3			0,1		20,4
poste correttive e compensative				3,5		3,5
altre uscite correnti	65,0	0,0	-55,8	63,3	-9,0	63,4
investimenti fissi lordi	36,9		0,5	97,6	-7,8	127,2
contributi agli investimenti a ap	180,2			444,3	-1,8	622,7
contributi agli investimenti a imprese	2.576,7		23,8	263,1	145,5	3.009,1
contributi agli investimenti a estero				9,7		9,7
altri trasferimenti in c/cap	9.078,8			1.043,3	-950,4	7.085,1
acquisizioni attività finanziarie				238,7		238,7
rimborso passività finanziarie	36,0					36,0
Totale complessivo	12.697,4		0,0	163,8	-853,0	12.008,2

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

anche, dal fondo per canoni di locazione (di cui si è prevista con la legge 221/2010 la gestione centralizzata) per circa 10 milioni, dal fondo di riserva per spese impreviste (8,5 milioni), dal fondo riassegnazioni residui perenti per circa 6,5 milioni, nonché dalle somme attribuite dal Fondo estinzione debiti pregressi (8,3 milioni).

La ripartizione del FAS è alla base delle variazioni intervenute sul fronte della spesa in conto capitale, a cui si aggiungono le risorse a tale finalità attribuite in sede di riparto del fondo riassegnazioni di entrate (capitolo 1740), nonché quelle per la reiscrizione dei residui perenti che nell'esercizio hanno contato per 282 milioni.

La verifica dei tetti di spesa. Il forte e crescente rilievo delle somme che derivano da variazioni successive alla definizione del progetto di bilancio è sicuramente alla base della difficoltà di cogliere nei dati di rendiconto elementi utili alla verifica dell'efficacia di misure di contenimento della spesa.

Ai tagli e accantonamenti lineari si sono aggiunte le misure di contenimento della spesa previste dall'art. 6 del DL 78/2010, che hanno introdotto tetti alla spesa per studi e consulenze, spese per relazioni pubbliche, missioni, attività di formazione, acquisto manutenzione e noleggio autovetture. Guardando ai risultati del monitoraggio forniti dall'amministrazione, tali misure sembrano aver conseguito i risultati attesi, determinando una riduzione della spesa maggiore rispetto a quanto richiesto dalle disposizioni normative.

LA VERIFICA DEI LIMITI DI SPESA DEL DL 78/2010

tipologia di spesa	Rendiconto 2009	riduzione	Limite di spesa	Rendiconto 2011
	Impegni		Impegni	
Studi e consulenze	205.222,55	80%	41.044,51	11.419,94
Relazioni pubbliche convegni mostre pubblicità e rappresentanza	762.903,00	80%	152.580,60	151.766,00
Missioni	1.821.975,16	50%	910.987,58	730.919,85
Attività di formazione	327.479,00	50%	163.739,50	143.638,85
Acquisto, manutenzione noleggio autovetture	1.041.866,00	20%	208.373,20	206.844,70
Sponsorizzazioni	0	100%	0,00	0,00
Spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati	N.D.	Riduzione entro il 2% del valore dell'immobile	$839.001.944 \times 2\% =$ 16.780.038,87 *	612.252,00

* Dati forniti dall'Agenzia del demanio

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB Ministero dello Sviluppo Economico

Come si evince dalla tabella comunicata dall'UCB in sede istruttoria, sono stati rispettati i limiti posti a tutte le tipologie di spesa, con una riduzione degli importi che, escludendo le spese per manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili di cui non si dispone del dato base, risulta di poco inferiore ai 3 milioni. Un dato di rilievo ed inferiore anche al limite stesso previsto per queste voci di spesa per oltre 230 mila euro.

L'esame dei dati di consuntivo contenuti nella banca dati RGS CDC fornisce tuttavia una rappresentazione in parte diversa. Nella tavola che segue si dà conto nel dettaglio della spesa per l'acquisto di beni e servizi secondo la classificazione economica del bilancio dello Stato.

Gli acquisti di beni e servizi. I dati di rendiconto

Impegni di consuntivo (in milioni)

Tipologia	2009	2010	2011
Beni di consumo	3,04	5,42	1,14
Pubblicazioni periodiche	0,53	0,34	0,41
Totale acquisti di beni	3,57	5,76	1,55
Noleggi locazioni e leasing	22,65	14,33	16,49
Manutenzione ordinaria	4,35	4,30	2,34
Utenze, servizi ausiliari spese di pulizia	2,11	7,12	9,90
Spese postali e valori bollati	0,27	0,24	0,37
Corsi di formazione	0,40	0,28	0,67
Spese per accertamenti sanitari	0,06	0,18	0,12
Spese di rappresentanza relazioni pubbliche, convegni	1,20	1,23	0,61
Commissioni, comitati e consigli incarichi	1,43	2,08	2,67
Studi consulenze indagini	6,76	2,43	0,69
Indennità di missione e rimborsi spese di viaggio	2,62	2,60	2,10
Altri servizi	71,05	34,61	51,56
Totale acquisti di servizi	112,91	69,38	87,52
Totale acquisti di beni e servizi	116,48	75,13	89,07

Fonte elaborazione su dati SI RGS CDC

Per tutte le voci oggetto dei limiti di spesa, l'importo impegnato è notevolmente superiore a quello indicato a rendiconto nel monitoraggio, anche se per molte delle voci il confronto con il dato del 2009 di impegni a consuntivo indica una forte riduzione della spesa (in alcuni casi più severa ancora di quella prevista con il DL 78/2010).

L'amministrazione ha osservato che le differenze riscontrate possono derivare da alcune specifiche ragioni: alcune tipologie di spesa sarebbero esenti dal monitoraggio, ad esempio le missioni in ambito UE e quelle ispettive e per conto terzi che vengono rimborsate all'Amministrazione; le autovetture speciali con cui si compiono le ispezioni radioelettriche sono esenti dal monitoraggio, così come tutta l'attività di formazione svolta per conto terzi; gli oneri per consulenti e co.co. pro rientranti negli uffici di Gabinetto o quelli di comitati istituiti con normativa speciale non rientrerebbero nel monitoraggio.

Non è possibile in quest'ambito ricostruire, a partire dai dati del sistema informativo un tale dettaglio degli oneri sostenuti per le funzioni oggetto di verifica. Va, tuttavia, osservato che il riferimento ad un complesso sistema di esenzioni ed eccezioni al limite di spesa rende certamente difficile una valutazione, sia a preventivo che a consuntivo, dell'efficacia delle misure assunte, lasciando alla valutazione delle singole amministrazioni margini di flessibilità che possono rendere inefficaci misure di contenimento della spesa aventi caratteristiche simili a quelle proposte con il D.L. 78/2010.

L'utilizzo delle convenzioni Consip per acquisti di beni e servizi. Ancora limitato il ricorso dell'amministrazione agli acquisti di beni e servizi in base alle convenzioni Consip. Nella tabella che segue sono riportati i dati forniti dall'amministrazione in milioni.

Nelle strutture centrali la quota riferita alle convenzioni varia negli anni, ma tra importi compresi tra il 6 e il 7 per cento. Negli anni più recenti, invece, ha raggiunto la totalità degli acquisti nel caso delle sedi periferiche.

Anni	Spese correnti acquisto beni e servizi	di cui spesa tramite convenzioni Consip	Spesa acquisto beni e servizi sedi periferiche	di cui spesa tramite convenzioni Consip
2008	n.c.	2,7	0,65	0,60
2009	50,6	3,4	0,65	0,080
2010	39,1	2,8	0,89	0,11
2011*	57,4	3,6	0,82	0,89

*L'importo di 57,4 milioni è comprensivo di 9,3 milioni relativi ad acquisti di beni e servizi effettuati su capitoli di spesa di parte capitale

Fonte Ministero dello Sviluppo economico

Il ricorso alle convenzioni. Nel 2011 sono state stipulate convenzioni per oltre 63 milioni a valere sugli stanziamenti di 13 capitoli, di cui la maggioranza di parte capitale, la cui durata varia tra i 12 e i 36 mesi (più lunga quella con Infratel per attività di potenziamento della rete). Va rilevato che nell'esercizio sono stati pagati sugli stessi capitoli oltre 90 milioni per convenzioni. Si tratta di importi di particolare rilievo. Le necessità di contenimento della spesa richiedono una verifica attenta di quanto delle attività che vengono affidate all'esterno non possa, invece, essere portata a termine con risorse proprie dell'amministrazione. E' il caso, ad esempio, di attività relative al digitale terrestre o per la gestione di interventi a sostegno delle imprese che hanno depositato brevetti. A ciò si aggiunga che alcune convenzioni riguardano la realizzazione di progetti su cui, almeno in questa fase, è necessaria una valutazione innanzitutto sull'opportunità che essi siano portati avanti con il contributo pubblico. Il ridisegno dei confini entro cui prevedere l'azione diretta dello Stato non può non interessare, infatti, soprattutto quelle attività che, per le ricadute commerciali immediate, possono trovare le risorse necessarie negli stessi operatori del settore.

Debiti pregressi e riconoscimento di debito. E' proseguita nell'esercizio la ricognizione dei debiti pregressi ed è stato richiesto il finanziamento di riconoscimento di debiti comunicati alla Corte dei Conti, ai sensi della Circolare RGS n. 7/2008.

Con il DMT 114154 del novembre 2011 è stato possibile finanziare debiti fuori bilancio per oltre 8,3 milioni.

La verifica al 31 dicembre 2011 (effettuata nel marzo scorso) ha evidenziato l'esistenza di ulteriori debiti per ancora 43,7 milioni. Di questi, 14,4 milioni sono riferiti ad acquisti di beni e servizi. Si tratta in prevalenza di importi per noleggi di mezzi di trasporti (in riferimento a contenziosi per 3 milioni), spese per canoni e utenze degli ultimi due esercizi (5 milioni) e interventi in materia di brevetti (4 milioni per mancate riassegnazioni di diritti di brevetto). Tra i debiti pregressi sono stati inseriti anche poste non relative alla categoria dei consumi intermedi. Ci si riferisce in particolare a 28,9 milioni da rimborsare a seguito di una sentenza che ha visto il Mise soccombente in decisioni del Consiglio di Stato, secondo le quali l'amministrazione deve rimborsare delle quote versate in anni passati al fondo per il servizio universale. Di minor rilievo le somme per sentenze esecutive (0,6 milioni).

Gli accumuli di residui di stanziamento Oltre ai capitoli che storicamente presentano un ricorrente accumulo di residui di stanziamento, (i capitoli 1700 (FUA) e 8425 (FAS)) nell'esercizio sono stati evidenziati residui nel capitolo 7476 (Interventi in materia di brevettualità e per le attività connesse con la ricerca di anteriorità) per 52,1 milioni in seguito alla riassegnazione di risorse effettuata con DMT n. 124805, registrato dalla Corte dei conti ad aprile 2012. Tale capitolo presentava nel passato una notevole quantità di residui di stanziamento, che nell'esercizio era stata azzerata anche a seguito dei tagli effettuati dalle varie manovre, ed in particolare dall'articolo 23, comma 29, della legge di stabilità per l'anno 2012, che ha previsto la mancata riassegnazione e la definitiva acquisizione al bilancio dello Stato di 32,1 milioni derivante dai versamenti effettuati ai sensi dell'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Brevetti). Presentano nell'esercizio residui di stanziamento superiori al

milione di euro i capitoli 7360, 7420/07, 7421, 7480, 7481, 8363 (istituito nel corso del 2011). Sono inoltre presenti, su un numero ingente di capitoli, sia in conto capitale che di parte corrente, consistenti residui passivi propri in conseguenza del lungo *iter* dei programmi di finanziamento a causa dell'assegnazione in chiusura d'anno di risorse da parte del MEF.

I residui passivi perenti. L'ammontare dei residui passivi perenti del Ministero dello sviluppo è particolarmente consistente. Ciò a causa della lunghezza dei programmi di assegnazione dei contributi che frequentemente prevedono una durata maggiore rispetto al termine di conservazione dei residui in bilancio. Nella tavola che segue sono riportati i residui passivi andati in perenzione per anno di riferimento, le richieste di reiscrizione, nonché le reiscrizioni assentite per ciascun titolo di spesa:

(milioni di euro)						
Anni	Residui perenti di parte corrente	Ammontare richieste di reiscrizione	Ammontare reiscrizioni	Residui perenti di parte capitale	Ammontare richieste di reiscrizione	Ammontare reiscrizioni
2008	43,7		3,2	2.158,7		35,5
2009	12,9	28,9	28,9	369,7	1.808,7	853,6
2010	19,5	100,5	92,0	388,0	758,2	432,8
2011	55,4	10,6	19,2	812,5	441,4	282,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e Ministero dello sviluppo economico

Nel 2011 si presenta un forte aumento dei residui propri che, anche per l'accorciamento dei tempi di mantenimento in bilancio, sono stati posti in perenzione. L'importo cresce nel complesso da 407 milioni del 2010 agli 868 milioni del 2011. Si tratta in prevalenza di spesa in conto capitale (oltre 812 milioni, di cui 483 verso imprese). Dal lato della spesa corrente si tratta in prevalenza di somme per trasferimenti a imprese (34,5 milioni) e per consumi intermedi (14 milioni).

Al 31 dicembre la consistenza complessiva dei residui perenti è di poco inferiore ai 13,2 miliardi (due volte la dimensione annuale del bilancio del MISE al netto del FAS). Per circa l'80 per cento (10 miliardi) si tratta di obbligazioni relative a trasferimenti in conto capitale ad imprese; ad esse si aggiungono i 2,6 miliardi verso la pubblica amministrazione. Sono 173,2 milioni i residui perenti di parte corrente relativi a redditi da lavoro dipendente (18,5 milioni), consumi intermedi (63 milioni) e, principalmente, trasferimenti a imprese (73,1).

Due elementi devono essere sottolineati. In primo luogo la forte differenza tra ammontari richiesti e rescritti: ciò da conto della effettiva dimensione del debito che grava sull'amministrazione. La dimensione, poi, dei pagamenti effettuati in conto residui di somme reiscritte è un ulteriore indicatore della difficoltà di portare a termine la procedura e del peso delle re-iscrizioni tardive sulle somme concesse. Nel 2011 i pagamenti di somme re-iscripite hanno registrato un picco significativo (oltre 583 milioni), di questi quasi 360 erano relativi a residui di re-iscrizioni di anni precedenti.

I capitoli con ricorrenti e rilevanti economie e quelli con eccedenze di spesa. I capitoli con ricorrenti e rilevanti economie sono i capitoli 9705, 9700, 5305 e 5310. Si tratta di capitoli classificati come oneri inderogabili su cui non è stato possibile, pertanto, operare attraverso la flessibilità di bilancio⁶.

⁶ In particolare, si sono verificate economie di rilievo sul capitolo 5305 "Rimborso alla Cassa depositi e prestiti della quota di interessi delle rate di ammortamento relative ai mutui contratti nel settore dell'edilizia sanitaria" per 7,8 milioni a fronte di uno stanziamento definitivo di 17,3 milioni, sul capitolo 5310 "Rimborso della quota interessi dei mutui contratti per le esigenze di manutenzione straordinaria e per gli acquisti delle attrezzature sanitarie in sostituzione di quelle obsolete" per 3 milioni su uno stanziamento definitivo di pari importo, sul capitolo 9700 "Rimborso alla Cassa depositi e prestiti della quota capitale delle rate di ammortamento relative ai mutui contratti per l'edilizia sanitaria" per 13,1 milioni su uno stanziamento definitivo di 16 milioni e sul capitolo 9705 "Rimborso della quota capitale dei mutui contratti per le esigenze di manutenzione straordinaria e per gli acquisti delle attrezzature sanitarie in sostituzione di quelle obsolete" per 30 milioni su uno stanziamento definitivo di pari importo.

Si tratta di capitoli relativi al pagamento di mutui (sia sugli interessi che sulla quota capitale) verso la Cassa depositi e prestiti, i quali sono stati oggetto di rinegoziazione e da allora si sono verificate economie o addirittura non ci sono state spese. Di minor rilievo finanziario le economie sul capitolo 2531/01 “Somma da assegnare all’Istituto nazionale per il commercio con l'estero per il finanziamento dell’attività di promozione e di sviluppo degli scambi commerciali con l'estero” (957 mila euro su uno stanziamento di 33 milioni) legate alla soppressione dell’ICE e sul capitolo 7342/81 “Fondo per la competitività e lo sviluppo – Reiscrizione residui passivi perenti relativi ad imprese private” (8 milioni su uno stanziamento di 116,7 milioni) dovuti ad irregolarità riscontrate nella concessione dei contributi.

Dalla gestione relativa all’esercizio finanziario 2011, sono emerse eccedenze di spesa relative a capitoli riguardanti il cedolino unico (rispettivamente per stipendi 42 mila euro e Irap per 35,4 mila euro) ma soprattutto per consumi intermedi (fitti) per poco meno di 5,4 milioni. Si tratta di eccedenze che sono state sanate nell’ambito della stessa unità di voto.

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Nel 2011 è stato avviato il primo ciclo della performance in attuazione del d.lgs. 150/2009.

Con DM 10 febbraio 2011 è stato approvato il “Sistema di misurazione e valutazione della performance”, definito ai sensi dell’art.7 del decreto e sulla base delle linee guida emanate dalla CIVIT con le delibere n. 89 e 112 del 2010, per la valutazione della performance individuale e di quella organizzativa.

La valutazione della performance organizzativa è stata riferita, in fase di prima applicazione, ai primi due dei tre macroambiti individuati dall’art.8 del d.lgs. 150 (attuazione delle strategie e prestazioni, funzionalità dell’amministrazione, rapporti con il cittadino-utente) ed è basata sulla misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi e sull’applicazione di indicatori di funzionalità amministrativa.

Per la valutazione del terzo macro-ambito, relativo all’impatto dell’azione del MISE sugli utenti-*stakeholder*, è stato avviato nel corso del 2011 il Tavolo della performance, costituito presso l’OIV con i rappresentanti di tutte le strutture.

In stretto collegamento con il Sistema è stato predisposto, ai sensi dell’art.10 del d.lgs. 150, il primo Piano della performance, relativo al triennio 2011-2013, che contiene gli obiettivi strategici, operativi, strutturali e divisionali definiti in una logica a cascata ed affidati ai dirigenti. Tali obiettivi individuali di miglioramento contribuiscono a creare uno stretto collegamento tra la performance del singolo e quella dell’amministrazione. Ad ogni obiettivo sono applicati indicatori e *target* per un’efficace misurazione dei risultati.

Sempre in attuazione del d.lgs. 150, l’OIV, sulla base delle delibere CIVIT del 2010, ha promosso la definizione da parte dell’Amministrazione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, adottato con DM 28 febbraio 2011.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

Come detto in precedenza le risorse gestite dal Ministero dello sviluppo economico sono riferibili a otto missioni (oltre alle due di carattere orizzontale). Ai quattordici programmi riconducibili a dette missioni vanno nel 2011 (depurando gli andamenti relativi alla missione Sviluppo e riequilibrio dal dato del FAS, il cui risultato, come si è detto in precedenza, non consente una corretta valutazione dei risultati effettivi) stanziamenti per 6.411 milioni (6.123 milioni nel 2010) con una crescita del 4,7 per cento, gli impegni del 6,4 per cento, il pagato totale del 11 per cento. Un risultato che è tuttavia frutto di andamenti diversi tra missioni. Nel seguito si esaminano i risultati finanziari relativi al consuntivo 2011 per ciascuna missione e 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, per

programma, su alcuni degli andamenti della gestione di maggior rilievo o problematicità e su eventuali caratterizzazioni finanziarie.

LE MISSIONI NEL BIENNIO 2010 – 2011(IMPORTI ASSOLUTI IN MILIONI – RISULTATI AL NETTO DEL FAS)

	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	valori assoluti in milioni							
Missione	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	11,3	9,8	10,5	9,2	10,8	10,0	95,9	2,7
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	3.761,7	3.423,8	3.642,9	3.409,1	4.051,9	3.958,4	2.669,6	1.569,5
012.Regolazione dei mercati	70,9	46,3	67,4	45,0	70,0	57,6	38,4	21,0
015.Comunicazioni	164,5	417,4	163,6	411,5	304,9	238,2	268,1	337,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	312,0	172,8	311,1	170,6	274,6	256,7	209,3	107,5
017.Ricerca e innovazione	239,4	240,3	240,0	239,5	200,6	216,6	44,2	66,3
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1,7	1,7	1,4	1,4	5,1	1,4	0,2	0,2
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	1.540,7	2.075,9	1.496,8	2.028,4	2.096,0	3.044,7	1.175,7	150,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	47,6	53,1	46,9	45,3	42,2	47,1	12,0	8,6
033.Fondi da ripartire	42,2	11,5	14,4	11,4	0,0	17,2	14,4	1,5
Totale	6.192,0	6.452,6	5.995,0	6.371,3	7.056,0	7.847,9	4.527,8	2.264,6

	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	composizione %							
Missione	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	2,1	0,1
011.Competitività e sviluppo delle imprese	60,8	53,1	60,8	53,5	57,4	50,4	59,0	69,3
012.Regolazione dei mercati	1,1	0,7	1,1	0,7	1,0	0,7	0,8	0,9
015.Comunicazioni	2,7	6,5	2,7	6,5	4,3	3,0	5,9	14,9
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	5,0	2,7	5,2	2,7	3,9	3,3	4,6	4,7
017.Ricerca e innovazione	3,9	3,7	4,0	3,8	2,8	2,8	1,0	2,9
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	24,9	32,2	25,0	31,8	29,7	38,8	26,0	6,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,3	0,4
033.Fondi da ripartire	0,7	0,2	0,2	0,2	0,0	0,2	0,3	0,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

5.1. Energia e diversificazione delle fonti energetiche (missione 10)

All'Energia e diversificazione delle fonti di energia sono stati destinati nell'anno 9,7 milioni, in flessione di oltre il 13 per cento rispetto al 2010. Si tratta prevalentemente di redditi da lavoro dipendente (72,2 per cento) e di spese per consumi intermedi (20 per cento). Marginale (solo il 3,5 per cento) lo stanziamento per spesa in conto capitale. La gestione ha registrato impegni inferiori di circa il 7 per cento agli stanziamenti, soprattutto nei redditi da lavoro dipendente. Consistenti i residui di parte corrente, concentrati nei consumi intermedi.

MISSIONE: 010. ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE

Programmi	Gestione, regolamentazione, sicurezza e infrastrutture del settore energetico							
CATEGORIE	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		pagato totale		residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	7.077	72,2	6.597	71,6	6.483	65,1	394	14,7
di cui imposte pagate sulla produzione	425	4,3	393	4,3	398	4,0	6	0,2
Consumi intermedi	1.953	19,9	1.888	20,5	2.292	23,0	1.419	52,8
Trasferimenti di parte corrente	397	4,1	356	3,9	453	4,5	446	16,6
di cui alle amministrazioni pubbliche	306	3,1	305	3,3	403	4,0	446	16,6
Altre uscite correnti	29	0,3	28	0,3	75	0,8	30	1,1
SPESE CORRENTI	9.455	96,5	8.869	96,3	9.304	93,4	2.289	85,3
Investimenti fissi lordi	337	3,4	337	3,7	656	6,6	395	14,7
Trasferimenti di parte capitale	5	0,1	5	0,1	5	0,1	0	-
di cui alle Amministrazione pubbliche	0	-	0	-	0	-	0	-
SPESE IN CONTO CAPITALE	342	3,5	342	3,7	662	6,6	395	14,7
SPESE FINALI	9.797	100,0	9.211	100,0	9.966	100,0	2.685	100,0
SPESE COMPLESSIVE	9.797	100,0	9.211	100,0	9.966	100,0	2.685	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Programma 106 Gestione, regolamentazione, sicurezza infrastrutture del settore energetico elettrico, minerario, petrolifero, combustibili solidi e gassosi

La prosecuzione nell'attuazione della legge 99/09 ("legge Sviluppo"), che ha introdotto riforme strutturali anche nel settore energetico, ha caratterizzato, nel 2011, le attività svolte dal Dipartimento per l'energia.

Nel mercato del gas naturale è stato recepito nel giugno del 2011 il cosiddetto "3° pacchetto di liberalizzazione del mercato europeo", approvato dall'Unione Europea nel 2009. Il decreto legislativo 93/2011 contiene norme relative: alla completa apertura, nei confronti dei consumatori, del mercato di gas naturale alla sicurezza del settore tramite misure volte a garantire la continuità dell'approvvigionamento alla semplificazione delle norme relative alla vendita del gas naturale, alla maggiore liquidità del mercato tramite l'introduzione del bilanciamento di merito economico per gli utenti della rete e all'avvio di una borsa del gas naturale più evoluta che consentirà anche la negoziazione di contratti a termine; alla separazione della proprietà dei sistemi di trasporto del gas naturale dalla loro gestione per le imprese verticalmente integrate; all'efficientamento del servizio di distribuzione del gas naturale.

Sulla base di una valutazione dei rischi che incidono sulla sicurezza del sistema nazionale del gas naturale è stato definito il piano di azione preventivo e il piano di emergenza e monitoraggio della sicurezza degli approvvigionamenti in base alle disposizioni del regolamento n. 994/2010.

Si sono adottati provvedimenti per l'ampliamento del sistema di stoccaggio sotterraneo di gas e lo sviluppo dei terminali di rigassificazione del gas naturale liquefatto (GNL). E' stata inoltre rafforzata l'importazione di gas dal Nord Africa (GALSI) attraverso il completamento degli iter autorizzativi per altri progetti di rigassificatori, e del gasdotto.

E' iniziata la fase istruttoria del metanodotto TAP di interconnessione Italia - Albania con la richiesta di presentare la valutazione di impatto ambientale al Ministero dell'Ambiente da parte della società Trans Adriatic Pipeline. Sono stati autorizzati due metanodotti interregionali (Larino- Chieuti e Paliano Busso), una centrale di compressione gas (Flaibano -UD) ed un metanodotto di allacciamento (Stogit Campo di stoccaggio di Bordolano).

Il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 che ha recepito la direttiva comunitaria 28/2009/CE è volto al conseguimento degli obiettivi sulle fonti rinnovabili da raggiungere entro il 2020. Le misure introdotte dispongono la semplificazione delle procedure autorizzative; la definizione dei criteri per la revisione del sistema di incentivi; un sistema di controlli e sanzioni in materia di incentivi e di sanzioni per la violazione delle norme sulle autorizzazioni degli impianti; il rafforzamento dell'efficienza energetica e delle infrastrutture di rete necessarie al miglior utilizzo dell'energia rinnovabile prodotta; la promozione di progetti comuni con gli Stati membri e i Paesi terzi e sistemi di collaborazione tra le Regioni per il conseguimento degli obiettivi loro assegnati. Sotto il profilo della semplificazione sono state definite tipologie di autorizzazioni differenziate in considerazione della taglia degli impianti e della fonte di alimentazione. Per quanto riguarda invece la produzione di elettricità da fonte fotovoltaica è stata prevista una progressiva riduzione delle tariffe incentivanti che mira a orientare il mercato verso una riduzione dei costi e alla tecnologia fotovoltaica di essere competitiva anche in assenza di incentivi.

Nel corso del 2011 è stato definito ed implementato, (percorso ultimato attraverso il D.M. 14 gennaio 2012), il sistema italiano di monitoraggio per le energie rinnovabili (SIMERI), gestito dal Gestore servizi energetici GSE S.p.A.

Il decreto legislativo n. 28/2011 interviene anche in materia di biocarburanti innalzandone la quota minima, entro il 2014, nella misura del 5 per cento e disponendo che dal 1° gennaio 2012 i biocarburanti immessi in consumo sono conteggiati ai fini del rispetto dell'obbligo solo a condizione che rispettino i criteri di sostenibilità e con una maggiorazione, qualora siano prodotti in stabilimenti ubicati in Stati dell'Unione europea

Riguardo alle infrastrutture della rete elettrica di trasmissione nazionale nell'esercizio sono stati avviati 34 procedimenti unici di autorizzazione di elettrodotti e sono stati conclusi alcuni procedimenti di autorizzazione per lo sviluppo della RTN (provvedimenti per la realizzazione di un'interconnessione tra l'Italia e il Montenegro, per un investimento di circa 820 milioni, e per una nuova interconnessione tra l'Italia e la Francia)

5.2. Competitività e sviluppo delle imprese (missione 11)

La Missione competitività e sviluppo delle imprese ricomprende tre programmi di cui due centrali nell'attività del ministero: si tratta dei programmi "Regolazione ed incentivazione", "Promozione, coordinamento e vigilanza del movimento cooperativo" e "Incentivazione per lo sviluppo industriale". Nel complesso alla Missione sono stati destinati nell'esercizio circa 3,4 miliardi (in flessione dai 3,8 milioni registrati nel 2010). Si tratta in prevalenza di spese in conto capitale (poco meno del 97 per cento), sostanzialmente concentrati in pochi capitoli di bilancio e nei due programmi maggiori. Nel programma "Regolamentazione, incentivazione dei settori industriali (11.5) gli stanziamenti definitivi di parte capitale riguardano essenzialmente gli interventi a favore del settore aeronautico (circa 1.900 milioni), gli investimenti nel programma Fimm (510 milioni), le somme destinate al Fondo finanza di impresa (270 milioni) e interventi in materia di brevetti (72 milioni). Marginali o nulli i fondi destinati agli altri capitoli di parte

capitale. Una particolare attenzione va riservata al capitolo 7476: un esame dei pagamenti effettuati nell'esercizio (122 milioni di cui 102 in conto residui) rileva la forte variabilità dei titoli di pagamento, esborsi per convenzioni (Fondazione Futuro Italia) e associazioni dei consumatori oltre che per somme dovute all'EPO, con una quota minoritaria, ma significativa, di spese di missione e corsi di formazione.

MISSIONE: 011. COMPETITIVITA' E SVILUPPO DELLE IMPRESE

CATEGORIE	Totale missione							
	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	45.898	1,3	39.056	1,1	38.057	1,0	2.043	0,1
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	2.606	0,1	2.269	0,1	2.298	0,1	13	0,0
Consumi intermedi	37.814	1,1	38.163	1,1	41.763	1,1	29.840	1,9
Trasferimenti di parte corrente	25.799	0,8	25.745	0,8	23.939	0,6	7.252	0,5
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	0	0,0	6.430	0,2	7.891	0,2	3.402	0,2
Altre uscite correnti	6.435	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE CORRENTI	115.945	3,4	109.395	3,2	111.650	2,8	42.538	2,7
Investimenti fissi lordi	73.222	2,1	73.222	2,1	122.975	3,1	68.825	4,4
Trasferimenti di parte capitale	2.995.862	87,5	2.987.777	87,6	3.454.494	87,3	1.337.356	85,2
<i>di cui alle Amministrazione pubbliche</i>	1.044	0,0	1.044	0,0	20.999	0,5	0	0,0
Altre spese in conto capitale	238.744	7,0	238.744	7,0	269.288	6,8	120.761	7,7
SPESE IN CONTO CAPITALE	3.307.828	96,6	3.299.743	96,8	3.846.758	97,2	1.526.942	97,3
SPESE FINALI	3.423.773	100,0	3.409.137	100,0	3.958.408	100,0	1.569.479	100,0
SPESE COMPLESSIVE	3.423.773	100,0	3.409.137	100,0	3.958.408	100,0	1.569.479	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Nel programma "Incentivazione per lo sviluppo industriale (11.7) i trasferimenti di parte capitale riguardano il Fondo della competitività e lo sviluppo e rappresentano, per oltre la metà, re-iscrizioni di residui perenti. Sono invece classificati come altre spese in conto capitale i 239 milioni destinati al Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica: le somme destinate ad una contabilità speciale si sono tradotte solo in parte in erogazioni alle imprese.

Totalmente di parte corrente è invece la spesa del programma "Promozione del movimento cooperativo: si tratta di 31 milioni di cui 21 per consumi intermedi. In tale ambito sono collocate le spese relative alla vigilanza sulle società cooperative, prestazioni professionali corrisposte ai revisori e un corrispettivo per la Fondazione Luzzatto per la tenuta di albi e formazione. Nel complesso gli impegni sulla competenza sono stati di poco inferiori al 94 per cento.

Programma 11.5 - Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetto industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale.

Il programma prevede interventi per il sostegno dei processi di ristrutturazione aziendale e definizione di programmi di reindustrializzazione e riconversione delle aree di crisi industriale⁷ attraverso l'attività dell'Unità Gestione Vertenze della Struttura per gli interventi sulle situazioni di crisi di impresa. Nel 2011, sono stati approvati 14 programmi di cessione di complessi aziendali, relativi a 11 procedure aperte ai sensi del d.lgs. 270/99 ed a 3 procedure aperte ai sensi del DL 347/03(cd Legge Marzano). Sono stati gestiti 109 tavoli di confronto, riferiti ad altrettante aziende in situazioni di difficoltà produttiva ed occupazionale.

Nell'esercizio è stata svolta un'attività di concertazione, nell'ambito di alcune aree territoriali in crisi, con i soggetti istituzionali locali (regioni, province, comuni) e con le associazioni di categoria per sostenere il rilancio di alcuni settori industriali in difficoltà (protocollo d'intesa sulla riconversione industriale del polo petrolchimico di

⁷ Sulle difficoltà degli interventi volti al salvataggio e alla ristrutturazione delle imprese si veda la relazione "Gestione del Fondo salvataggio alle imprese in difficoltà" predisposta dalla Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (deliberazione 5/2012/G). Di particolare interesse dal punto di vista del risultato della gestione sono i rilievi relativi alla rendicontazione di Invitalia e alle caratteristiche delle modalità di calcolo del corrispettivo definite dal 2010 nella convenzione MISE Invitalia.

Porto Torres). Nel corso dell'anno si sono poi aperte 7 procedure di amministrazione straordinaria, di cui 6 ai sensi del decreto legislativo 270/99 ed 1 ai sensi della cd Legge Marzano.

Sull'attività ha pesato il ritardo nella definizione dei provvedimenti per la nomina dei commissari e la definizione dei relativi compensi (definiti solo a fine dicembre 2011). La mancata riattribuzione delle risorse per le finalità di bonifica e reindustrializzazione di siti industriali inquinati (3.009 milioni assegnate con le Delibere CIPE 166/07 e 61/08 (e poi confluite nel "Fondo strategico per il Paese a supporto dell'economia reale") ha inciso sulla proposizione di interventi volti al recupero industriale ed occupazionale nei siti compromessi dal punto di vista ambientale.

CATEGORIE	Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetto industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale.							
	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	19.770	0,7	15.891	0,5	15.806	0,5	454	0,1
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	1.157	0,0	954	0,0	966	0,0	0	0,0
Consumi intermedi	11.661	0,4	10.927	0,4	26.265	0,9	5.637	0,7
Trasferimenti di parte corrente	21.511	0,7	21.461	0,7	21.461	0,7	0	0,0
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>		0,0	5.573	0,2	5.451	0,2	122	0,0
Altre uscite correnti	5.578	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE CORRENTI	58.519	2,0	53.853	1,9	68.983	2,3	6.213	0,7
Investimenti fissi lordi	73.022	2,5	73.022	2,5	122.761	4,2	68.506	8,0
Trasferimenti di parte capitale	2.779.273	95,5	2.779.272	95,6	2.753.910	93,5	781.038	91,3
<i>di cui alle Amministrazione pubbliche</i>	1.044	0,0	1.044	0,0	20.999	0,7	0	0,0
Altre spese in conto capitale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	2.852.294	98,0	2.852.293	98,1	2.876.671	97,7	849.545	99,3
SPESE FINALI	2.910.813	100,0	2.906.146	100,0	2.945.654	100,0	855.757	100,0
SPESE COMPLESSIVE	2.910.813	100,0	2.906.146	100,0	2.945.654	100,0	855.757	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs -CDC

La maggioranza delle risorse gestite nel programma (complessivamente 2.911 milioni) sono continuate a fluire per lo sviluppo e la costruzione del nuovo velivolo da difesa EUROPEAN FIGHTER AIRCRAFT (EFA) e per il finanziamento dei programmi di fornitura e sviluppo per l'Amministrazione Difesa. Si tratta delle attività realizzate dall'industria nazionale per il programma Eurofighter (legge 266/96), per il programma FREMM (Fregate Europee Multi Missione) in cooperazione con la Francia e delle attività per l'attuazione delle Convenzioni interministeriali definite ai sensi dell'art. 5 del decreto legge 321/1996. E' stato altresì completato l'iter relativo a tre nuove Convenzioni interministeriali concernenti la seconda fase dei programmi Forza NEC, Elicotteri C-SAR, Sistema satellitare SICRAL 2.

Sono proseguite le attività relative agli interventi riguardanti i programmi di ricerca ammessi negli esercizi precedenti ai benefici della legge 808/85. Nel triennio 2009-2011 sono stati ammessi ai benefici della legge complessivamente 262 interventi a fronte di finanziamenti per 2.009 milioni. Le concessioni hanno riguardato nel 2011 89 interventi per complessivi 399 milioni di euro.

Nel corso del 2011 sono state definite e avviate le procedure per il nuovo esame delle domande di brevetto per invenzione industriale, da applicare alle domande depositate a partire dal 1° luglio 2008. Come previsto da un'apposita Convenzione stipulata tra l'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi e l'E.P.O. (European Patent Office - Ufficio europeo dei brevetti), l'E.P.O. effettua, attraverso propri esperti, la cosiddetta ricerca di anteriorità, al termine della quale viene redatto un rapporto. Nell'anno sono stati rilasciati oltre 1.000 brevetti, valutati secondo i criteri stabiliti per la nuova procedura.

Nel corso del 2011 sono state ricevute domande per 9.507 invenzioni, 2.416 modelli di utilità, 1.393 disegni e modelli, 55.688 marchi (di cui 17.474 rinnovi) e 24.585 traduzioni di brevetti europei. L'Ufficio ha poi provveduto a concedere l'attestato a 6.358 invenzioni, 6.468 modelli di utilità, nonché a registrare 967 disegni e modelli e 77.145 marchi (di cui 20.947 rinnovi).

La mancata riassegnazione delle somme derivanti dal pagamento dei diritti sui titoli di proprietà industriale sul capitolo 7476, prevista dalla legge n. 296/2006 (oltre 65 milioni di euro) ha impedito la realizzazione di interventi mirati ad agevolare lo sviluppo del sistema produttivo nazionale, in particolare delle micro, piccole e medie imprese interessate alla realizzazione di progetti innovativi che alla base avessero la tutela del proprio patrimonio intellettuale.

Nel 2011 sono stati introdotti strumenti di miglioramento di alcuni servizi erogati dal Dipartimento per l'Impresa e l'Internazionalizzazione, attraverso l'utilizzo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ai fini del conseguente risparmio sul costo del lavoro. Sono stati potenziati i servizi informativi resi attraverso il sito web del Ministero. Attraverso una migliore accessibilità ai link dedicati ai servizi all'utenza si è alleggerito il ricorso agli sportelli. Ciò ha riguardato, ad esempio, il servizio "riconoscimento dei titoli professionali ottenuti all'estero" per i

quali si è avuta una flessione di circa il 20 per cento degli accessi diretti allo sportello al pubblico. La gestione informatizzata dei fascicoli cartacei riguardanti le traduzioni per la validazione in Italia del brevetto europeo mira ad acquisire nel sistema informativo UIBM i dati e la documentazione in formato elettronico (firmata digitalmente), dismettendo le procedure gestite ancora su cartaceo che richiedono un pesante utilizzo di *data entry*. L'implementazione del servizio telematico per le comunicazioni delle manifestazioni a premio consentirà una riduzione di costi in termini personale e carta e un miglioramento dell'attività istituzionale in termini di efficacia ed efficienza, grazie al potenziamento, attraverso l'utilizzo del personale precedentemente impiegato in attività di *data entry*, dell'attività istruttoria e di informazione⁸.

Nel 2011 sono ulteriormente aumentati gli accessi al Fondo Centrale di garanzia: le operazioni registrate nell'anno hanno superato le 55 mila (24.600 nel 2009 e circa 50.000 nel 2010), sono state concesse garanzie per circa 4,4 miliardi a fronte di finanziamenti a favore del settore imprenditoriale di circa 8,4 miliardi. Le domande accolte provenivano per il 46,4 per cento da aziende localizzate nel Nord e per il 34,7 per cento nel Mezzogiorno. Sono riconducibili al settore industriale 22.605 operazioni di poco superiori a quelle del commercio (21.198). Circa il 65 per cento degli accessi ha riguardato microimprese, ciò ha comportato una diminuzione consistente del valore medio garantito. Per superare le difficoltà poste dalla insufficienza dei fondi disponibili, nell'anno sono state rimodulate le percentuali di copertura e le quote di accantonamento a titolo di coefficiente di rischio (la riduzione delle percentuali di copertura è stata di circa il 10 per cento, mentre la rimodulazione delle percentuali di accantonamento è stata rivista in base al diverso livello di rischiosità delle operazioni portandola dal 10 per cento all'8 per cento per le operazioni presentate dai confidi autorizzati e dal 20 per cento al 15 per cento per le operazioni relative ad imprese *start up*).

Programma 11.6 - Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo

Il programma ha come obiettivo il sostegno delle piccole e medie imprese attraverso la realizzazione di iniziative che ne favoriscano lo sviluppo di nuove e il rafforzamento di quelle esistenti. Rientra nel programma anche l'assistenza e la tutela del movimento cooperativo.

A tal fine sono proseguiti nel 2011 i lavori del Tavolo Permanente PMI, composto dai rappresentanti delle Associazioni di impresa, di Regioni e Enti locali, del sistema delle Camere di Commercio, dell'ABI, dell'ISTAT e da alcuni esperti di Centri studi di rilevanza nazionale. Una attività in parte finalizzata all'individuazione di proposte di *policy* mirate alla preparazione del Disegno di Legge Annuale 2011 previsto dalla Direttiva PCM in attuazione dello SBA e in parte confluita per l'anno 2011 nella Legge 180/2011. A tal fine, fondamentale è stata l'azione di monitoraggio svolta con la realizzazione del Terzo Rapporto sulle misure di attuazione dello SBA realizzate in Italia ed in Europa, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per verificare il grado di realizzazione delle politiche previste a sostegno delle PMI.

Nel corso del 2011 sono state portate a compimento le attività di verifica e di erogazione afferenti ai finanziamenti per la promozione e lo sviluppo del movimento cooperativo attraverso il finanziamento di progetti previsti dalla Legge 59/1992 approvate nel 2008. Nell'esercizio si è dato avvio alla procedura di valutazione delle iniziative progettuali relative al Bando 2010, impegnando sul capitolo 2301 2,8 milioni per il finanziamento di 17 iniziative progettuali.

Programmi	Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo							
	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
CATEGORIE								
Redditi di lavoro dipendente	6.352	20,3	5.741	19,0	5.773	29,1	190	0,7
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	362	1,2	341	1,1	349	1,8	0	0,0
Consumi intermedi	20.618	65,9	20.178	66,8	11.508	58,0	19.619	72,3
Trasferimenti di parte corrente	4.288	13,7	4.284	14,2	2.478	12,5	7.252	26,7
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>		0,0	21	0,1	17	0,1	4	0,0
Altre uscite correnti	21	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE CORRENTI	31.279	100,0	30.224	100,0	19.776	99,7	27.066	99,7
Investimenti fissi lordi	0	0,0	0	0,0	58	0,3	71	0,3
Trasferimenti di parte capitale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<i>di cui alle Amministrazione pubbliche</i>	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Altre spese in conto capitale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	0	0,0	0	0,0	58	0,3	71	0,3
SPESE FINALI	31.279	100,0	30.224	100,0	19.834	100,0	27.137	100,0
SPESE COMPLESSIVE	31.279	100,0	30.224	100,0	19.834	100,0	27.137	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

⁸ Il servizio comporta annualmente 5.533 comunicazioni di concorsi a premio, 3.115 modifiche di regolamento, 115 lettere di contestazione, 3.060 contatti telefonici al numero verde, 1.400 contatti telefonici al *call center* e 2.990 richieste posta elettronica dedicata.

Programma 11.7– Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione

L'attività connessa ai contratti di innovazione tecnologica è stata nel corso del 2011 limitata alla chiusura della fase di negoziazione delle proposte definitive relative ai progetti riguardanti le Regioni Convergenza e alla predisposizione degli elementi necessari per la presentazione dei progetti definitivi. Quattro progetti dei 5 presentati hanno superato la fase di accesso e si sono successivamente ridotti a 3 nella successiva fase di negoziazione. Uno di questi con ricadute nel Centro/nord è soggetto a ulteriori verifiche.

Nell'attuazione dei contratti di sviluppo avevano inciso nel 2010 i ritardi nel perfezionamento del provvedimento attuativo dello strumento (diretto a favorire interventi per l'attrazione degli investimenti, anche esteri, e la realizzazione di progetti di sviluppo di impresa rilevanti per il rafforzamento della struttura produttiva del Paese) pubblicato solo a fine anno. Nel 2011 l'attuazione e gestione dei contratti di sviluppo prevedeva la presentazione e l'istruttoria di 15 contratti di sviluppo dopo aver provveduto nel corso dell'anno alla definizione delle procedure di attivazione dello strumento. Questo è divenuto operativo solo a fine settembre e da quella data è stato possibile presentare le domande.

Programmi	Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione							
	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	19.776	4,1	17.424	3,7	16.478	1,7	1.399	0,2
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	1.087	0,2	973	0,2	983	0,1	13	0,0
Consumi intermedi	5.536	1,1	7.057	1,5	3.990	0,4	4.584	0,7
Trasferimenti di parte corrente	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>		0,0	836	0,2	2.423	0,2	3.275	0,5
Altre uscite correnti	836	0,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE CORRENTI	26.148	5,4	25.317	5,4	22.891	2,3	9.259	1,3
Investimenti fissi lordi	200	0,0	200	0,0	156	0,0	247	0,0
Trasferimenti di parte capitale	216.589	45,0	208.505	44,1	700.584	70,6	556.317	81,0
<i>di cui alle Amministrazione pubbliche</i>	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Altre spese in conto capitale	238.744	49,6	238.744	50,5	269.288	27,1	120.761	17,6
SPESE IN CONTO CAPITALE	455.534	94,6	447.450	94,6	970.029	97,7	677.326	98,7
SPESE FINALI	481.682	100,0	472.767	100,0	992.920	100,0	686.585	100,0
SPESE COMPLESSIVE	481.682	100,0	472.767	100,0	992.920	100,0	686.585	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Non concluso nell'anno anche il processo di ricognizione, semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti e degli atti adottati nella gestione della legge n. 488/1992. Progetto volto a definire modelli uniformi e standardizzati per le procedure e per gli atti dell'amministrazione, al fine di fissare un quadro di riferimento gestionale omogeneo, certo e trasparente che determini un potenziamento degli strumenti di controllo e monitoraggio interno e una riduzione dei tempi di lavoro. Solo l'11 novembre è stato emanato il provvedimento di competenza del Direttore Generale con il quale sono state impartite disposizioni agli Uffici.

Dilatati i tempi di realizzazione anche di progettazione e reingegnerizzazione del sistema di gestione degli incentivi. I tempi necessari per l'espletamento delle procedure di assegnazione del personale proveniente dall'IPI alle Divisioni competenti, nonché la presa in carico delle attività di assistenza tecnica da parte del nuovo soggetto (Promuovi Italia), hanno reso necessaria una rimodulazione delle fasi realizzative inizialmente previste e un ulteriore approfondimento delle specifiche di massima per la reingegnerizzazione.

5.3. Regolazione dei mercati (missione 12)

Alla Regolazione dei mercati sono destinati nell'esercizio 46,3 milioni (in forte riduzione rispetto ai 70,8 milioni del 2010) Si tratta in prevalenza di spese correnti: oltre alle uscite per redditi da lavoro e consumi intermedi, si evidenziano trasferimenti per poco meno di 25 milioni. Si tratta dei trasferimenti all'Autorità garante della concorrenza (16,8 milioni) e del contributo agli organismi di normalizzazione e misura (6,7 milioni). A questi vanno ad aggiungersi i 6 milioni relativi a iscrizioni per residui passivi perenti destinate a iniziative a favore dei

consumatori⁹. Nell'esercizio gli impegni hanno riguardato circa il 97 per cento della massa impegnabile, mentre i pagamenti il 68 per cento della massa spendibile; quota che cresce al 90 per cento se si rapportano alle autorizzazioni di cassa.

Programma 12.4 – Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori
L'attuazione della riforma del sistema delle Camere di Commercio; la vigilanza sulle società fiduciarie e di revisione; il rafforzamento del sistema dei controlli nei settori della metrologia legale e della sicurezza dei prodotti; la predisposizione della Legge annuale per il mercato e la concorrenza e il rafforzamento delle misure a tutela della concorrenza rappresentano alcuni degli obiettivi operativi riconducibili al programma.

Programmi	Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
CATEGORIE								
Redditi di lavoro dipendente	11.337	24,46	10.084	22,43	10.068	17,47	336	1,60
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	653	1,41	601	1,34	607	1,05	0	-
Consumi intermedi	7.669	16,55	7.549	16,79	20.667	35,85	12.978	61,70
Trasferimenti di parte corrente	24.830	53,58	24.826	55,21	25.434	44,12	291	1,38
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	16.839	36,34	16.836	37,44	16.836	29,21	0	-
Altre uscite correnti	507	1,09	507	1,13	723	1,25	1.692	8,05
<i>di cui interessi</i>	0	-	0	-	0	-	0	-
SPESE CORRENTI	44.343	95,68	42.966	95,55	56.892	98,70	15.297	72,73
Investimenti fissi lordi	0	-	0	-	351	0,61	137	0,65
Trasferimenti di parte capitale	2.000	4,32	2.000	4,45	400	0,69	5.600	26,62
<i>di cui alle Amministrazione pubbliche</i>	2.000	4,32	2.000	4,45	400	0,69	5.600	26,62
SPESE IN CONTO CAPITALE	2.000	4,32	2.000	4,45	751	1,30	5.737	27,27
SPESE FINALI	46.343	100,00	44.966	100,00	57.643	100,00	21.034	100,00
SPESE COMPLESSIVE	46.343	100,00	44.966	100,00	57.643	100,00	21.034	100,00

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

La vigilanza sulle società fiduciarie e di revisione, in applicazione della disciplina primaria di settore (L. 23/11/1939, n. 1966; D.L. 5/6/1986, n. 233 convertito con L. 1/8/1986, n. 430), che, nel periodo di riferimento, ha riguardato la conclusione, complessivamente, di 497 provvedimenti concernenti nuove autorizzazioni all'esercizio, fusioni per incorporazione, decadenze per cessazione dell'attività, revoche, assoggettamento alla liquidazione coatta amministrativa etc.

La vigilanza nel settore della sicurezza e conformità alle regole tecniche di prodotti destinati al consumatore finale è svolta in rapporto con il sistema di allerta internazionale (RAPEX) mediante l'istruttoria e l'immissione nel sistema delle segnalazioni di prodotti pericolosi sui mercati nazionali ed internazionali. In tale ambito sono stati emessi 185 provvedimenti restrittivi o di conformità per i prodotti rivelatisi non conformi ai requisiti essenziali di sicurezza e sono state definite apposite convenzioni con altri soggetti istituzionali ("Per un Mercato più sicuro", con l'Agenzia delle Dogane, l'ISS e l'IMQ, "Giocattolo sicuro 2012").

E' poi continuata la vigilanza del mercato nel settore della metrologia legale con l'emissione di 691 provvedimenti (+96 per cento rispetto al 2010), la vigilanza nel settore degli impianti, macchine e apparecchiature. Di particolare rilievo il contributo riconosciuto agli Organismi di normalizzazione italiani circa 7 milioni (capitoli 2280 e 2285) a fronte di spese per il funzionamento dell'attività dell'Ispettorato tecnico concernenti l'attività autorizzativa per la certificazione CE, nonché la connessa attività di controllo preventivo e successivo (capitolo 2242) per 140 mila euro.

Non presentata nell'anno la legge annuale per il mercato e la concorrenza; nell'esercizio, tuttavia, sono stati inseriti interventi in provvedimenti normativi urgenti, che hanno realizzato nella sostanza molti degli obiettivi propri del provvedimento normativo. Si tratta in particolare degli interventi in materia di razionalizzazione della rete distributiva dei carburanti (DL 6 luglio 2011, n. 98), dell'abrogazione delle indebite restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche (DL 13 agosto 2011, n.138), della liberalizzazione gli orari di apertura e della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali, dell'ampliamento della gamma dei farmaci che possono essere venduti, a determinate condizioni,

⁹ Va sottolineato al riguardo il rilievo nell'anno dei pagamenti effettuati in riferimento al capitolo 1650, 14,7 milioni, di cui 10 destinati all'Enel per gli interventi di riduzione dei costi di energia in base a convenzione.

presso le parafarmacie e del potenziamento dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato (DL 6 dicembre 2011, n.201).

Per la promozione della concorrenza e delle corrette dinamiche del mercato e per l'esame del settore dei servizi e delle professioni sono state elaborate proposte normative e garantito un monitoraggio del settore commerciale con l'analisi dell'apparato distributivo dei mercati, delle imprese e delle attività commerciali, anche a supporto dell'Osservatorio nazionale del commercio.

Sono state realizzate iniziative per la valorizzazione e l'armonizzazione del sistema fieristico nazionale anche attraverso la gestione del "Fondo per la mobilità al servizio delle Fiere". Nel corso del 2011 sono predisposti accordi di programma con le Regioni Piemonte, Liguria, Toscana, Emilia Romagna, Umbria a cui sono destinati 6 milioni (capitolo 7495) ed è stata approvata la graduatoria e il riparto definitivo delle risorse.

E' infine proseguita la partecipazione dell'amministrazione alla elaborazione di politiche per la concorrenza e i consumatori in ambito comunitario e presso l'Ocse e gli organismi internazionali. Particolare attenzione meritano, in tale ambito, gli interventi relativi a politiche per i consumatori in ambito nazionale e gli interventi a favore degli stessi. Nel corso del 2011 sono state erogate somme per 3,6 milioni impegnate nel 2010. Esse sono state utilizzate prevalentemente per promuovere i diritti e le opportunità per i consumatori mediante convenzioni con autorità, enti ed organismi pubblici, ovvero con associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco di cui all'articolo 137 del d.lgs. 6 settembre 2005, con ISVAP (con particolare riguardo al Preventivatore unico), Unioncamere (su Osservatorio prezzi e tariffe), ADICONSUM (svolgimento delle funzioni di centro europeo consumatori per la rete ECC NET), Fondazione Bordoni, INVITALIA (informazione sui diritti e le opportunità per i consumatori), ISTAT (elaborazione e analisi dei dati sui prezzi). A seguito della re-iscrizione in bilancio di residui passivi in perenzione amministrativa sul capitolo 1650 (2,3 milioni), relativi ad iniziative a vantaggio dei consumatori realizzate attraverso varie convenzioni (Unioncamere, Enea, Adiconsum) e programmi pluriennali di intervento delle Regioni e Province Autonome avviati negli precedenti esercizi, nell'esercizio 2011 sono stati assunti i relativi impegni di spesa ed emesse le erogazioni. Ad esse si aggiungono le risorse erogate nel 2011 e riferite a re-iscrizioni di anni passati per 12,5 milioni relative a varie convenzioni (Unioncamere, Consorzio Obbligatorio Infomercati, AEEG, con l'ex Istituto per la promozione industriale -IPI) e realizzate da Regioni e Province Autonome¹⁰.

5.4. Comunicazioni (missione 15)

Alla missione "Comunicazione" sono state destinati nell'anno oltre 417 milioni, una crescita consistente rispetto al 2010 (164 milioni). Si tratta di importi che fluiscono a 3 programmi, concentrandosi prevalentemente in quello "Servizi di comunicazione elettronica e di radio diffusione" (15.8) che pesa per oltre 348 milioni. Gli stanziamenti definitivi sono per oltre il 92 per cento di parte corrente e riguardano in prevalenza trasferimenti correnti. Si tratta di due interventi in particolare: i contributi e il rimborso oneri sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive locali (circa 115 milioni) e il Fondo per la diffusione di servizi di media audiovisivi in ambito locale (175 milioni). Ad essi vanno ad aggiungersi trasferimenti all'Istituto europeo di standardizzazione e all'Unione internazionale delle telecomunicazioni per poco meno di 5 milioni. Di rilievo è il peso degli oneri per redditi da lavoro dipendente che nel complesso della misure assorbono oltre il 15 per cento dello stanziamento.

¹⁰ A seguito dell'istituzione ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge 24 dicembre 2007 n. 244, (legge finanziaria 2008), del capitolo 1652 "Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori di energia elettrica e gas", per l'esercizio 2011 sono state riassegnate solo le somme corrispondenti alle sanzioni AEEG relative al periodo 1° luglio - 31 ottobre 2011, pari a 41 mila euro. Le rimanenti somme spettanti così come quelle relative alle sanzioni comminate dall'AGCM nel periodo 1° settembre - 31 dicembre 2010 sono state acquisite al bilancio dello Stato, secondo quanto disposto dalla legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità 2012).

MISSIONE: 015 COMUNICAZIONI

CATEGORIE	totale missione							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	63.349	15,2	58.887	14,3	59.482	25,0	519	0,2
di cui imposte pagate sulla produzione	3.810	0,9	3.547	0,9	3.609	1,5	2	0,0
Consumi intermedi	17.821	4,3	17.568	4,3	16.640	7,0	3.329	1,0
Trasferimenti di parte corrente	301.742	72,3	300.539	73,0	101.733	42,7	309.953	92,0
Altre uscite correnti	3.447	0,8	3.446	0,8	2.651	1,1	959	0,3
SPESE CORRENTI	386.359	92,6	380.439	92,5	180.506	75,8	314.760	93,4
Investimenti fissi lordi	1.064	0,3	1.054	0,3	34.565	14,5	765	0,2
Trasferimenti di parte capitale	30.000	7,2	30.000	7,3	23.160	9,7	21.524	6,4
SPESE IN CONTO CAPITALE	31.064	7,4	31.054	7,5	57.725	24,2	22.289	6,6
SPESE FINALI	417.423	100,0	411.493	100,0	238.231	100,0	337.050	100,0
SPESE COMPLESSIVE	417.423	100,0	411.493	100,0	238.231	100,0	337.050	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs – CDC

Anche nel caso delle Comunicazione, gli impegni in c/competenza risultano elevati (quasi il 99 per cento della massa impegnabili), mentre i pagamenti raggiungono solo il 34,7 per cento della massa impegnata, e poco più del 50 per cento delle autorizzazioni di cassa. Il rilievo dei residui in conto competenza è da attribuire in prevalenza alla mancata operatività del fondo per la diffusione di servizi media audiovisivi in ambito locale.

Programma 15.5 – Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione

Al programma è riconducibile l'obiettivo operativo volto alla diffusione della tecnologia digitale e della progressiva sostituzione di quella analogica, obiettivo che nel 2011 è stato raggiunto nelle aree della Liguria, Toscana, Umbria, provincia di Viterbo, Marche, Abruzzo e Molise.

Progressi sono stati ottenuti anche nello sviluppo della larga banda. Una attività svolta con il coinvolgimento di Infratel Italia spa costituita su iniziativa del Ministero delle Comunicazioni nel 2003, con l'obiettivo di potenziare le moderne infrastrutture ottiche di comunicazione nelle aree marginali, dove non intervengono gli operatori di mercato, ed abbattere il *digital divide* che caratterizza parte del territorio nazionale. Le caratteristiche del rapporto tra MISE e Infratel è tale che la Commissione Europea ne ha sancito il carattere *in house* rispetto al MISE stesso.

CATEGORIE	Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	51.915	81,2	48.420	81,4	48.988	81,9	382	9,0
di cui imposte pagate sulla produzione	3.184	5,0	2.915	4,9	2.967	5,0	2	0,0
Consumi intermedi	6.005	9,4	5.975	10,0	5.429	9,1	2.074	48,8
Trasferimenti di parte corrente	4.930	7,7	4.065	6,8	4.065	6,8	0	-
Altre uscite correnti	0	-	0	-	0	-	0	-
SPESE CORRENTI	62.850	98,4	58.460	98,3	58.482	97,8	2.456	57,8
Investimenti fissi lordi	1.049	1,6	1.040	1,7	1.299	2,2	760	17,9
Trasferimenti di parte capitale	0	-	0	-	0	-	1.037	24,4
SPESE IN CONTO CAPITALE	1.049	1,6	1.040	1,7	1.299	2,2	1.797	42,2
SPESE FINALI	63.899	100,0	59.500	100,0	59.781	100,0	4.253	100,0
SPESE COMPLESSIVE	63.899	100,0	59.500	100,0	59.781	100,0	4.253	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs – CDC

Concluso il primo Intervento Attuativo nelle regioni del Mezzogiorno, avviato nel 2005, al termine del 2011 erano state connesse 524 delle 580 previste per il secondo piano di interventi. Gli investimenti complessivi realizzati per il secondo intervento attuativo al termine del 2011 sono pari a circa 89 milioni di euro in 7 regioni italiane e la rete realizzata si estende per circa 2183 km. Il secondo intervento è finanziato dal MISE su capitoli afferenti alle leggi finanziarie e dalle stesse regioni tramite fondi FESR e fondi del bilancio regionale. Nel corso del 2011 sono state avviate le attività relative al terzo intervento che prevede il collegamento di 626 centrali in 10 regioni che servono circa 1 milione di abitanti. Al 31 dicembre 2011 è stata completata la progettazione definitiva di interventi per

complessivi 1460 km, per i quali è stata incaricata la progettazione esecutiva alle varie società aggiudicatrici dei lotti regionali.

Programma 15.7 – Regolamentazione e vigilanza del settore postale

Il settore postale, a livello nazionale e comunitario, è stato interessato negli ultimi anni da profondi cambiamenti che hanno riguardato il contesto regolamentare, il grado di concorrenzialità dei mercati e l'evoluzione delle esigenze della clientela verso una significativa differenziazione dei servizi.

La Direttiva 2008/6/CE, che completa il processo di liberalizzazione del mercato postale, è stata attuata con il Dlgs 58/2011. Secondo quanto previsto dalle direttive i servizi riservati sono stati progressivamente ridotti sino alla completa apertura del mercato alla concorrenza, favorendo la creazione di un mercato unico europeo dei servizi postali.

E' stato completato il processo di liberalizzazione con l'abolizione della riserva sui limiti di peso e prezzo degli invii di corrispondenza, della pubblicità diretta per corrispondenza e delle raccomandate attinenti alle procedure della Pubblica Amministrazione, assecondando le spinte evolutive che hanno caratterizzato il settore. Tale processo determina l'esigenza di una regolamentazione che segua le evoluzioni del mercato, unitamente al rafforzamento delle azioni di vigilanza.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza sull'assolvimento degli obblighi a carico del fornitore del servizio postale universale e su quelli derivanti da licenze e autorizzazioni generali, l'amministrazione coordina l'attività svolta dagli Ispettorati territoriali in materia di vigilanza e di accertamento di violazioni, provvede ad irrogare le eventuali sanzioni ai sensi dell'art.21 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n.261.

L'attività di vigilanza e controllo svolta sul territorio nazionale ha prodotto nell'esercizio 1391 verifiche per le diverse tipologie di violazione a fronte delle quali sono state comminate 88 sanzioni agli operatori economici ed al Fornitore del servizio universale.

CATEGORIE	Regolamentazione e vigilanza del settore postale							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	3.625	66,0	3.045	64,9	3.045	64,7	41	0,1
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	183	3,3	185	3,9	187	4,0	0	-
Consumi intermedi	764	13,9	541	11,5	538	11,4	250	0,6
Trasferimenti di parte corrente	1.090	19,8	1.090	23,2	1.112	23,6	119	0,3
Altre uscite correnti	6	0,1	6	0,1	10	0,2	3	0,0
SPESE CORRENTI	5.485	99,8	4.682	99,8	4.705	99,9	413	1,0
Investimenti fissi lordi	9	0,2	9	0,2	4	0,1	5	0,0
Trasferimenti di parte capitale	0	-	0	-	0	-	0	-
SPESE IN CONTO CAPITALE	9	0,2	9	0,2	4	0,1	5	0,0
SPESE FINALI	5.495	100,0	4.691	100,0	4.708	100,0	418	1,0
SPESE COMPLESSIVE	5.495	100,0	4.691	100,0	4.708	100,0	418	1,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

L'amministrazione svolge, per l'intero territorio nazionale, le funzioni relative al rilascio delle licenze individuali e al conseguimento delle autorizzazioni generali per i servizi postali non rientranti nel servizio universale; alla tenuta del registro degli operatori privati; alla determinazione del contributo relativo al fondo di compensazione degli oneri del servizio universale nonché all'amministrazione ed alla disciplina delle modalità di funzionamento del fondo; all'acquisizione al bilancio e all'aggiornamento periodico dei contributi inerenti all'espletamento del servizio postale.

Le funzioni di rilascio dei titoli abilitativi all'offerta al pubblico di nuovi servizi, tranne quelli riservati in via esclusiva a Poste Italiane, hanno finora consentito l'ingresso sul mercato di circa 1875 operatori privati. In particolare sono state rilasciate 230 licenze individuali che consentono di fornire servizi rientranti nell'ambito del servizio universale e 385 autorizzazioni generali che abilitano ad offrire servizi al di fuori di tale ambito del servizio universale (servizi a valore aggiunto, caratterizzati cioè da particolari prestazioni aggiuntive a richiesta del cliente quali, ad esempio, il corriere espresso, il ritiro a domicilio, la consegna rapida, la tracciatura dell'invio, l'indirizzamento plurimo, la possibilità di cambiare il destinatario "in itinere").

Quanto al fondo di compensazione, esso è volto a garantire l'espletamento del servizio universale affidato a Poste Italiane; esso è alimentato dal contributo dovuto dai soggetti titolari di licenza individuale e fissato nel 3 per cento degli introiti lordi conseguiti nell'anno 2010. Le somme corrisposte (119 mila euro) sono state impegnate; nell'anno sono state liquidate a "Poste Italiane" euro 221 mila euro relative agli esercizi finanziari 2004 e 2006.

Programma 15.8 – Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione

Per la realizzazione del programma sono stati attribuiti nell'esercizio diversi obiettivi operativi: il rilancio dei diritti d'uso per il progressivo *switch-off* nelle aree "all-digital" e l'espletamento delle procedure per la gara del dividendo

digitale e per l'attribuzione della numerazione automatica dei canali; il rilancio dei titoli abilitativi per operatore di rete, fornitori di contenuti e fornitori di servizi in digitale, la gestione del fondo per il passaggio al digitale, l'espletamento della gara e rilascio dei titoli abilitativi per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica nelle bande 2600 MHz, 1800 MHz ed 800 MHz e la vigilanza e controllo delle licenze Wi-Max.

Per l'assegnazione di frequenze televisive in tecnica digitale deve essere espletata una procedura di gara. La delibera Agcom 181/09 oltre ad individuare le frequenze digitali da mettere a gara, ha previsto la competenza del Ministero dello Sviluppo Economico per i relativi provvedimenti attuativi.

All'amministrazione è affidata la gestione del Fondo destinato al finanziamento delle iniziative a sostegno del digitale. Il Fondo opera attraverso la stipula di convenzione e la successiva erogazione degli stanziamenti, a valere sul capitolo 7596, a favore degli organismi che assistono l'amministrazione negli interventi predisposti per la diffusione del digitale su tutto il territorio nazionale entro il 2012. Le iniziative riguardano, in particolare, l'erogazione dei contributi statali per l'acquisto dei *decoder* (Convenzione con la società Poste italiane S.p.A) e le iniziative per la sensibilizzazione della popolazione nelle aree in cui è previsto il passaggio a tale tecnologia (convenzione alla Fondazione Ugo Bordoni).

Per assicurare alle iniziative da attuarsi nel 2011 la copertura finanziaria, sono stati stanziati fondi per 30 milioni (capitolo di bilancio 7596). Nel corso del 2011 sono state pagate le attività svolte secondo le tempistiche predefinite nelle convenzioni, sono stati effettuati alcuni pagamenti in conto residui relativi ad impegni degli anni precedenti e sono state verificate 5 convenzioni, impegnando uno stanziamento di 30 milioni di euro a fronte di mandati di pagamento per 23,2 milioni.

Programmi	Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	7.809	2,2	7.421	2,1	7.450	4,3	95	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	442	0,1	448	0,1	455	0,3	0	-
Consumi intermedi	11.052	3,2	11.051	3,2	10.673	6,1	1.006	0,3
Trasferimenti di parte corrente	295.722	85,0	295.384	85,1	96.557	55,6	309.834	93,2
Altre uscite correnti	3.440	1,0	3.440	1,0	2.640	1,5	956	0,3
SPESE CORRENTI	318.024	91,4	317.297	91,4	117.320	67,5	311.891	93,8
Investimenti fissi lordi	5	0,0	5	0,0	33.262	19,1	0	-
Trasferimenti di parte capitale	30.000	8,6	30.000	8,6	23.160	13,3	20.487	6,2
SPESE IN CONTO CAPITALE	30.005	8,6	30.005	8,6	56.422	32,5	20.487	6,2
SPESE FINALI	348.029	100,0	347.302	100,0	173.742	100,0	332.378	100,0
SPESE COMPLESSIVE	348.029	100,0	347.302	100,0	173.742	100,0	332.378	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Relativamente allo sviluppo della larga banda, l'obiettivo ha riguardato l'espletamento delle procedure di gara per l'attribuzione dei diritti d'uso di frequenze da destinare a servizi di comunicazione elettronica mobili in banda larga ("gara 4G").

Nel corso del 2011 è stato predisposto il bando dei diritti d'uso e sono stati attribuiti i diritti attraverso la compilazione di graduatorie regionali (i soggetti destinatari delle frequenze in digitale sono stati individuati sulla base dell'entità del patrimonio al netto delle perdite, del numero dei lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, dell'ampiezza della copertura della popolazione, delle priorità cronologica di svolgimento dell'attività nell'area).

Nell'esercizio è stato, altresì, emanato un bando per attribuire misure economiche compensative alle emittenti televisive locali per la liberazione delle frequenze dal 61 Uhf al 69 Uhf, precedentemente oggetto di gara a favore degli operatori TLC.

E' continuata, inoltre, l'attività di vigilanza e controllo sui titoli abilitativi rilasciati nel 2008 per i sistemi *Broadband Wireless Access (BWA)* nella banda 3,5 GHz (fornitura di servizi *Wi-Max*), con particolare riferimento alla verifica del rispetto da parte degli aggiudicatari degli obblighi di copertura e degli impegni assunti all'atto di conclusione della gara con la trasmissione del piano tecnico di copertura. Dall'attività di vigilanza è emerso che alcune delle Società non hanno assolto in parte agli obblighi, soprattutto per il mutato quadro economico rispetto all'epoca dell'assegnazione d'asta e per i limitati progressi competitivi della tecnologia *wi-max*. Per questa ragione nel corso del primo trimestre 2011, tutti gli operatori hanno presentato al Ministero i nuovi piani di copertura, modificati nella tempistica ma sostanzialmente invariati rispetto agli impegni assunti all'atto di aggiudicazione dei diritti d'uso; nel termine stabilito del 30 novembre 2011, si è provveduto alla prima verifica (da effettuarsi con cadenza quadrimestrale) degli ulteriori obblighi comunicati dalla società alla concessione della proroga.

La gara si è conclusa nel settembre 2011 con l'aggiudicazione dei lotti di frequenze messe a gara a favore delle società Telecom Italia spa – Vodafone Omnitel N.V – Wind Telecomunicazioni spa ed H3g spa. Rispetto alla stima iniziale di 2,4 miliardi, l'introito ottenuto è salito a 3,9 miliardi.

L'attività amministrativa svolta per il rilascio e la gestione dei titoli abilitativi, nei diversi ambiti delle comunicazioni elettroniche ad uso pubblico e privato e della radiodiffusione, ha prodotto nel 2011 introiti significativi sul capitolo 2569. Sono stati accertati 160 milioni e riscossi in conto competenza 152,2 milioni (rispettivamente 16,4 e 15,7 milioni per i servizi di radiodiffusione sonora e televisiva, 106 e 103,2 milioni per servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico, e 26 e 24,7 milioni per servizi di comunicazione elettronica ad uso privato. L'attività ha riguardato anche la gestione del capitolo 3021 relativo alla convenzione per la trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari per un importo di 9,9 milioni.

Attraverso il capitolo 3121, sono stati, infine, erogati i contributi a favore dell'emittenza radiotelevisiva previsti dalle Leggi finanziarie. In particolare, nel corso del 2011, sono stati impegnati 119,4 milioni e pagati 94,4 milioni di cui 2,1 in conto competenza e 94,3 in conto residui.

5.5. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo (missione 16)

In forte flessione nell'esercizio gli importi riferiti alla missione "Commercio internazionale": dai 312 milioni del 2010 si passa nell'anno a circa 173 milioni. Degli stanziamenti relativi ai due programmi che rientrano nella missione, oltre il 75 per cento è riferito a spese correnti. Si tratta in prevalenza di trasferimenti destinati all'ex-ICE (tre capitoli, per un complesso di oltre 100 milioni) e a enti, istituzioni e associazioni (capitolo 2501 con uno stanziamento di 10,8 milioni).

MISSIONE: 016.COMMERCIO INTERNAZIONALE ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO

CATEGORIE	totale missione							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	18.741	10,8	11.752	6,9	11.986	4,7	94	0,1
di cui imposte pagate sulla produzione	1.141	0,7	712	0,4	726	0,3	0	-
Consumi intermedi	4.836	2,8	2.382	1,4	2.509	1,0	1.119	1,0
Trasferimenti di parte corrente	248	0,1	115.432	67,7	151.380	59,0	26.755	24,9
di cui alle amministrazioni pubbliche	0	-	104.540	61,3	135.040	52,6	15.962	14,9
Altre uscite correnti	64	0,0	17	0,0	18	0,0	11	0,0
SPESE CORRENTI	23.889	13,7	129.582	76,0	165.893	64,6	27.979	26,0
Investimenti fissi lordi	149.904	86,3	20.808	12,2	60.905	23,7	48.376	45,0
Trasferimenti di parte capitale	0	-	20.202	11,8	29.867	11,6	31.118	29,0
di cui alle amministrazioni pubbliche	0	-	10.107	5,9	17.678	6,9	24.467	22,8
SPESE IN CONTO CAPITALE	149.904	86,3	41.010	24,0	90.771	35,4	79.494	74,0
SPESE FINALI	173.793	100,0	170.592	100,0	256.664	100,0	107.473	100,0
SPESE COMPLESSIVE	173.793	100,0	170.592	100,0	256.664	100,0	107.473	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs - CDC

Le spese in conto capitale sono relative a somme gestite dalla Simest (4,8 milioni) e alla realizzazione di campagne promozionali (10 milioni), anch'esse finora transitate attraverso l'ex-ICE. Nel complesso nell'esercizio sono state impegnate oltre il 90 per cento degli stanziamenti (equivalente la quota degli impegni complessivi su massa impegnabile). Di poco superiore al 67 per cento la quota dei pagamenti sulla massa spendibile, sale tuttavia ad oltre il 95 per cento se li si rapportano con le autorizzazioni di cassa. Sull'esercizio ha naturalmente inciso l'abolizione dell'ICE e il processo di riforma ancora in atto.

Programma 16.4 - Politica commerciale in ambito internazionale

Numerosi gli obiettivi operativi riconducibili al programma. Si tratta innanzitutto della attività di valorizzazione degli accordi bilaterali conclusi dall'U.E. in ambito internazionale per l'individuazione delle opportunità di supporto al sistema produttivo italiano, ma anche della partecipazione alla definizione di politica commerciale in ambito sovranazionale e nella gestione del regime degli scambi in sede nazionale per taluni particolari settori.

Alla prima attività sono riferibili le negoziazioni effettuate dalla Commissione europea per la stipula degli accordi bilaterali della UE come nel caso del Giappone, della Corea del Sud, dell'India, del MERCOSUR, del Canada; di quelle volte all'approvazione del Regolamento sul "Made In"; della gestione dell'accordo di cooperazione Italia-Russia, nell'ambito della convenzione di Parigi per il disarmo chimico, per la collaborazione nel campo dello smantellamento dei sottomarini nucleari e per la gestione sicura dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare esaurito, affidato alla Sogin, e per il quale sono stati impegnati nell'esercizio 20,6 milioni.

La gestione del regime degli scambi riguarda l'esportazione dei beni a duplice uso per le quali l'amministrazione rilascia o nega o modifica le autorizzazioni di esportazione di beni e tecnologia al di fuori del territorio doganale europeo, ovvero di quei beni che possono avere sia un impiego civile che militare (es.: componenti per impianti industriali, petrolchimici, missilistici e nucleari), le cui istanze di esportazione vengono sottoposte ad un esame particolare volto a verificarne la completezza ed ad acquisire il parere obbligatorio (ma non vincolante) di un Comitato consultivo interministeriale. Particolare criticità assumono le operazioni commerciali verso i paesi in embargo e sottoposti a restrizioni commerciali. Al 31 dicembre 2011 erano state istruite e sottoposte al Comitato 535 istanze. L'attività relativa agli embarghi e alle restrizioni commerciali si riferisce attualmente alla Corea del Nord, al Myanmar, alla Siria, alla Libia, al Libano, all'Iran, alla Somalia, all'Egitto, alla Tunisia. Sono state rilasciate complessivamente 3 autorizzazioni, di cui due riguardanti esportazioni verso il Myanmar ed una la Corea del Nord.

A queste due attività si affianca quella per la tutela del made in Italy (legge 350/2003) che prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative agli importatori nazionali che introducono merci in Italia prive dell'indicazione d'origine delle merci o con marchi che rechino fallaci indicazioni sull'origine stessa. Nel anno 2011 sono stati effettuati 253 procedimenti che hanno dato origine all'adozione di 114 provvedimenti: 23 ingiunzioni, 91 archiviazioni, 55 in corso di istruttoria e 84 in attesa di istruttoria e/o istruttoria avviata nel 2012.

Nel 2011 sono stati rilasciati i provvedimenti di autorizzazione agli operatori del settore agro-alimentare, secondo la procedura stabilita in sede comunitaria per il meccanismo degli scambi della politica agricola comune.

L'attività finalizzata al rilascio delle licenze di importazione dei settori tessile e siderurgico e dei documenti di vigilanza del settore siderurgico comprende una fase istruttoria e la comunicazione alla Commissione Europea per via elettronica. Tale sistema permette la gestione delle quote di taluni prodotti siderurgici originari da Russia e Kazakistan e la gestione delle quote di taluni prodotti tessili originari da Bielorussia e Corea del Nord. Per quanto riguarda il rilascio dei documenti di vigilanza, il SIGL consente il monitoraggio a fini statistici dei flussi di taluni prodotti siderurgici importati nell'Unione Europea. Nell'anno 2011 sono state rilasciate 32 licenze nel settore tessile e 11.490 nel settore siderurgico.

Rientra, infine, nell'ambito dell'attività finalizzata al rilascio di licenze *import/export* anche l'istruzione delle domande relative ad esemplari di flora e fauna minacciati d'estinzione (CITES). Una attività che va dalla verifica sull'autenticità e sulla regolarità della documentazione prodotta, alla consultazione di regolamenti comunitari; dalle notifiche del Segretariato Cites, alla normativa nazionale in caso di animali pericolosi. Le licenze rilasciate nel corso del 2011 sono state pari a 6.945 unità, mentre le pratiche sottoposte al parere obbligatorio del Cites (istituita presso il Ministero dell'Ambiente), sono state complessivamente 346 unità.

Programmi	Politica commerciale in ambito internazionale							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
CATEGORIE								
Redditi di lavoro dipendente	6.504	22,7	6.043	21,5	6.161	9,0	32	0,1
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	394	1,4	370	1,3	377	0,6	0	-
Consumi intermedi	1.390	4,9	1.378	4,9	1.529	2,2	539	1,1
Trasferimenti di parte corrente	83	0,3	83	0,3	83	0,1	0	-
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	0	-	0	-	0	-	0	-
Altre uscite correnti	18	0,1	17	0,1	18	0,0	11	0,0
SPESE CORRENTI	7.994	27,9	7.521	26,7	7.791	11,4	583	1,2
Investimenti fissi lordi	20.623	72,1	20.603	73,3	60.633	88,6	48.046	98,8
Trasferimenti di parte capitale	0	-	0	-	0	-	0	-
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	0	-	0	-	0	-	0	-
SPESE IN CONTO CAPITALE	20.623	72,1	20.603	73,3	60.633	88,6	48.046	98,8
SPESE FINALI	28.617	100,0	28.124	100,0	68.424	100,0	48.628	100,0
SPESE COMPLESSIVE	28.617	100,0	28.124	100,0	68.424	100,0	48.628	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs -CDC

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

Il programma mira a consolidare e rafforzare la presenza italiana nei mercati e nei settori di particolare importanza e a realizzare iniziative promozionali nei paesi che presentano le maggiori potenzialità di sviluppo.

Nel corso del 2011 di particolare rilievo sono le iniziative relative al mercato cinese (la missione cinese nell'ambito del Progetto Speciale Tecnologia in collaborazione con Federmacchine e l'ICE), ai Paesi del Golfo e alla Russia in connessione all'Anno della cultura italiana in Russia.

Ad esse vanno ad aggiungersi gli interventi volti a consolidare la collaborazione economica con i Paesi dell'America Latina (in particolare, Brasile e Messico). Limitato l'impegno finanziario per queste iniziative: nel corso del 2011 sono stati erogati 235 mila euro sul capitolo 7481 (residui 2010), 150 mila sul capitolo 2531 e circa 22 mila sul capitolo 7481.

Si è poi consolidato l'aumento del numero delle richieste di accesso agli strumenti agevolativi a carico del Fondo 394/81 per l'internazionalizzazione delle imprese, confermando il miglioramento dell'attività del Fondo anche in

rapporto alle innovazioni apportate alle misure già esistenti con l'articolo 6 della legge 133/2008. Sono state concluse 140 istruttorie su domande di finanziamento, sono stati emessi 21 pareri sulla conferma delle agevolazioni concesse sui finanziamenti di progetti realizzati e sono state svolte verifiche, mediante visite ispettive in loco, su 10 iniziative beneficiarie delle agevolazioni. Anche nel 2011 è proseguita la domanda per il nuovo strumento della "patrimonializzazione" di particolare interesse per le PMI esportatrici. Dall'inizio della sua operatività (aprile 2010) alla fine del 2011 sono state presentate 877 richieste di finanziamento, accolte per circa 300 milioni. A fine 2011 le risorse del Fondo 394/81 risultavano notevolmente ridotte. Ciò ha comportato la sospensione dello strumento della cosiddetta "patrimonializzazione". L'operatività dello strumento potrà riprendere solo grazie ai rientri del fondo rotativo o con un rifinanziamento.

Più difficile il funzionamento nell'anno degli accordi di programma, degli accordi di settore con regioni, Associazioni di categoria, Università, fiere e sistema camerale per la realizzazione di progetti di promozione del Made in Italy.

Allo scopo di assicurare un coordinamento unitario degli interventi a sostegno dell'internazionalizzazione, secondo una impostazione volta a "fare sistema", il Ministero ha sottoscritto con le Regioni "Accordi di programma" pluriennali, che prevedono la condivisione e il cofinanziamento di progetti promozionali. Nel 2011, la soppressione dell'ICE ha consentito una sia pur ridotta copertura delle esigenze di finanziamento di nuove Convenzioni operative. Sono state approvate tre sole Convenzioni, per una operatività complessiva di 2,25 milioni di euro (di cui solo 0,8 milioni di euro a carico dell'ICE – 1,3 milioni di euro a carico delle regioni – 115 mila euro a carico di privati).

Programmi	Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	6.175	4,3	5.709	4,0	5.825	3,1	62	0,1
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	374	0,3	342	0,2	349	0,2	0	-
Consumi intermedi	1.023	0,7	1.004	0,7	980	0,5	579	1,0
Trasferimenti di parte corrente	116.321	80,7	115.349	81,0	151.297	80,4	26.755	45,5
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	105.507	73,2	104.540	73,4	135.040	71,7	15.962	27,1
Altre uscite correnti	0	-	0	-	0	-	0	-
SPESE CORRENTI	123.519	85,7	122.061	85,7	158.102	84,0	27.396	46,6
Investimenti fissi lordi	209	0,1	205	0,1	272	0,1	331	0,6
Trasferimenti di parte capitale	20.423	14,2	20.202	14,2	29.867	15,9	31.118	52,9
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	10.107	7,0	10.107	7,1	17.678	9,4	24.467	41,6
SPESE IN CONTO CAPITALE	20.632	14,3	20.407	14,3	30.139	16,0	31.449	53,4
SPESE FINALI	144.151	100,0	142.468	100,0	188.241	100,0	58.845	100,0
SPESE COMPLESSIVE	144.151	100,0	142.468	100,0	188.241	100,0	58.845	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Sono state cofinanziate 14 intese operative, attuative degli Accordi Quadro di Settore in essere, con alcune associazioni e sono stati concordati i contenuti con altre 6 organizzazioni senza che, tuttavia, si sia concluso l'iter con la sottoscrizione per l'intervenuta soppressione dell'ICE.

Rientra tra le attività riconducibili al programma anche il progetto operativo di assistenza tecnica -POAT nell'ambito del PON Governance 2007-2013, che è stato affidato a due enti *in house* del Ministero (IPI e Invitalia) con due convenzioni: una per 2,2 milioni all'IPI (a cui è subentrata INVITALIA dopo la soppressione dell'istituto) e una per 3 milioni ad INVITALIA.

Nel 2011 è stata completata la realizzazione delle attività previste nei "Piani regionali di assistenza tecnica", condivisi con Sicilia, Calabria e Puglia mentre l'azione non è stata svolta in favore della Campania, avendone quest'ultima procrastinato l'attivazione.

Per quanto riguarda il sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo (L.1083/54; L.83/89; L.394/81 art.10; L.518/70; L.212/92; L.84/01), nel corso dell'anno sono state approvate 264 istanze di ammissione a contributo sui programmi promozionali 2011 e sono state liquidate 62 richieste di contributo per l'attività promozionale svolta dai beneficiari della Legge 1083/54 nel 2010. Per quanto riguarda la concessione del riconoscimento governativo e dei contributi finanziari alle Camere di commercio italiane all'estero, (legge 518/70) nell'anno sono state ricevute 73 domande per la concessione di contributi a progetti di internazionalizzazione, per le quali sono state effettuate positivamente e nei termini previsti le operazioni di registrazione e verifica della documentazione presentata.

Non sono stati erogati i fondi per i programmi promozionali del 2010 realizzati dalle Camere di Commercio italiane all'estero, dai Consorzi export e Consorzi agroalimentari a turistico-alberghieri, in quanto, le risorse finanziarie sono state assegnate solo a dicembre 2011.

A seguito della soppressione dell'ICE avvenuta nel luglio 2011 (DL 98/2011) le attività di impulso e vigilanza sull'attività dell'ente si sono interrotte, sostituite dalla gestione della complessa fase transitoria. Superate le

difficoltà interpretative sulle norme applicabili alla fase transitoria, si sono autorizzati gli Uffici dell'ex ICE a portare a termine le attività ricomprese nel piano del 2010. Non è stato invece possibile da parte dell'ex ICE l'utilizzo del contributo per l'attività 2011, che il Ministero aveva già provveduto a trasferire nei primi mesi dell'anno.

La direzione generale per l'internazionalizzazione ha assunto l'attività di approfondimento e coordinamento della gestione dell'ex ICE.

5.6. Ricerca e innovazione (missione 17)

Alla missione Ricerca sono riconducibili due programmi quello relativo alla “Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia” e quello “Innovazione e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni”. In entrambi i casi, gli stanziamenti dell'esercizio si sono mantenuti sui livelli del 2010.

Il programma relativo alla ricerca in campo energetico presenta stanziamenti per circa 230 milioni. Un importo su cui incidono in misura rilevante le somme destinate al finanziamento dell'Enea a cui è riferibile pressochè l'intero ammontare della spesa in conto capitale (166,7 milioni) e quelle, di natura corrente, destinate al Fondo per la riduzione del prezzo alla pompa nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi (capitolo 3593 per 55,3 milioni). Un intervento, quest'ultimo, che assume più carattere di contributo compensativo che di una attività di ricerca. Al netto di tali importi, il programma si traduce in retribuzioni per 4,3 milioni, in consumi intermedi per 1,2 milioni e trasferimenti correnti destinati all'Agenzia per la sicurezza nucleare.

MISSIONE: 017.RICERCA E INNOVAZIONE

CATEGORIE	Totale Missione							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	8.873	3,7	8.422	3,5	8.515	3,9	20	0,0
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	514	0,2	515	0,2	521	0,2	1	0,0
Consumi intermedi	2.310	1,0	2.015	0,8	1.073	0,5	1.270	1,9
Trasferimenti di parte corrente	1.205	0,5	1.205	0,5	0	-	1.205	1,8
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	1.205	0,5	1.205	0,5	0	-	1.205	1,8
Altre uscite correnti	55.495	23,1	55.495	23,2	34.804	16,1	59.201	89,2
SPESE CORRENTI	67.884	28,2	67.137	28,0	44.391	20,5	61.696	93,0
Investimenti fissi lordi	2.543	1,1	2.543	1,1	2.404	1,1	4.498	6,8
Trasferimenti di parte capitale	169.882	70,7	169.792	70,9	169.792	78,4	155	0,2
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	166.693	69,4	166.693	69,6	166.693	77,0	0	-
SPESE IN CONTO CAPITALE	172.425	71,8	172.335	72,0	172.196	79,5	4.653	7,0
SPESE FINALI	240.309	100,0	239.472	100,0	216.587	100,0	66.350	100,0
SPESE COMPLESSIVE	240.309	100,0	239.472	100,0	216.587	100,0	66.350	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Di limitato rilievo finanziario anche il programma di ricerca per le Comunicazioni. Si tratta nel complesso di 10,8 milioni, di cui 3,1 relativi al capitolo 7220 denominato “Spese per lo sviluppo ed il potenziamento della ricerca nel campo delle comunicazioni”, ma di fatto destinato al pagamento delle agevolazioni per gli acquisti di apparecchiature elettroniche (*decoder*) previsti dalla legge 57/2001 per gli anni 2001-2003 e pagati ad istituti di credito e il capitolo 7931 che prevede interventi per 2,2 milioni per l'acquisto di apparecchiature scientifiche (oltre il 10 per cento delle somme pagate nell'esercizio si riferiscono tuttavia a spese di missione e per borse di studio). Nel complesso la missione presenta impegni per il 99,7 per cento della massa impegnabile, mentre i pagamenti si attestano al 76 per cento della massa spendibile.

Programma 17.14 – Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale
Nel 2011 sono proseguite le iniziative a supporto della ricerca nel settore dell'energia previste nel Piano triennale per la

Programmi	Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale							
CATEGORIE	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	4.304	1,9	4.313	1,9	4.319	2,1	20	0,0
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	263	0,1	264	0,1	265	0,1	1	0,0
Consumi intermedi	1.506	0,7	1.408	0,6	676	0,3	958	1,6
Trasferimenti di parte corrente	1.205	0,5	1.205	0,5	0	-	1.205	2,0
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	1.205	0,5	1.205	0,5	0	-	1.205	2,0
Altre uscite correnti	55.495	24,2	55.495	24,2	34.804	16,8	59.201	96,1
SPESE CORRENTI	62.510	27,2	62.422	27,2	39.798	19,3	61.384	99,6
Investimenti fissi lordi	193	0,1	193	0,1	59	0,0	232	0,4
Trasferimenti di parte capitale	166.783	72,7	166.693	72,7	166.693	80,7	0	-
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	166.693	72,6	166.693	72,7	166.693	80,7	0	-
SPESE IN CONTO CAPITALE	166.976	72,8	166.886	72,8	166.752	80,7	232	0,4
SPESE FINALI	229.487	100,0	229.308	100,0	206.550	100,0	61.616	100,0
SPESE COMPLESSIVE	229.487	100,0	229.308	100,0	206.550	100,0	61.616	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs -CDC

ricerca vigente. Sono stati stipulati nuovi Accordi di programma con ENEA e CNR ed è stato predisposto il Piano Operativo Annuale per l'anno 2011, approvato nel luglio 2011 con il quale sono stati stanziati 64 milioni per il finanziamento di progetti di ricerca da affidare tramite Accordi di Programma ad Enea, CNR e RSE. Nel giugno del 2011 è stato stipulato un nuovo Accordo di Programma biennale tra il Ministero e il CNR, per lo svolgimento delle attività afferenti al Piano annuale di realizzazione per un totale di 9 milioni di euro. E' stata avviata la predisposizione del nuovo piano triennale 2012-2014 e un progetto di riforma dei meccanismi amministrativi e procedurali per l'adozione dei Piani triennali con lo scopo di semplificare le procedure e ridisegnare il procedimento anche attraverso una ridefinizione dei ruoli dei vari soggetti coinvolti, degli strumenti e delle competenze.

Programma 17.18 – Innovazione Tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione

Le attività del programma sono svolte dall'Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell'Informazione, organo tecnico-scientifico del Ministero. Esse sono rivolte alle aziende operanti nel settore ICT, alle Amministrazioni pubbliche e all'utenza e riguardano fondamentalmente i servizi di certificazione, la sperimentazione, la ricerca di base e applicata, la formazione e l'istruzione specializzata nel campo delle comunicazioni elettroniche.

Nel 2011 l'Istituto ha proseguito le attività di ricerca, anche nei propri laboratori con l'obiettivo di favorire lo sviluppo del settore delle telecomunicazioni, avviando numerose iniziative nell'ambito della sicurezza informatica e, più in generale, volte all'attuazione dell'Agenda digitale europea. Sono continuate le attività di sostegno ai progetti MAMI, Medi-Access, TV++ , ATENA e SESAMO e la ricerca tecnico-scientifica sulla tecnologia TETRA. Il progetto SESAMO riguarda la sicurezza delle smart-card per i pagamenti con cellulare. Il progetto Medi-Access è dedicato all'analisi della possibile fruizione di servizi in tecnologia web attraverso l'uso di una apposita applicazione per cellulari, i progetti Vate e Atena sono diretti a valutare l'impatto economico e tecnico dello sviluppo delle reti di nuova generazione sul territorio Nazionale. Il progetto Atena riguarda attività di studio e ricerca sull'impatto tecnico economico relativo alla diffusione delle reti di nuova generazione con particolare attenzione ai consumi energetici ed alle reti green broadband. Il progetto di ricerca Mami nel 2011 si è focalizzato sull'implementazione tecnologica di una piattaforma sperimentale per la riproduzione di stimolazioni sensoriali (pneumatiche, termiche, olfattive) da associare ai contenuti audiovisivi. Infine il progetto TV++ che riguarda le telecomunicazioni terrestri e spaziali, i sistemi e misure a radiofrequenza, i sistemi ottici in spazio libero e della modellistica microonde ed elettromagnetica.

Programmi	Innovazione Tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione							
CATEGORIE	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	4.569	42,2	4.109	40,4	4.196	41,8	0	-
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	251	2,3	251	2,5	256	2,6	0	-
Consumi intermedi	804	7,4	606	6,0	397	4,0	312	6,6
Trasferimenti di parte corrente	0	-	0	-	0	-	0	-
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	0	-	0	-	0	-	0	-
Altre uscite correnti	0	-	0	-	0	-	0	-
SPESE CORRENTI	5.373	49,7	4.715	46,4	4.593	45,8	312	6,6
Investimenti fissi lordi	2.350	21,7	2.350	23,1	2.345	23,4	4.266	90,1
Trasferimenti di parte capitale	3.099	28,6	3.099	30,5	3.099	30,9	155	3,3
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	0	-	0	-	0	-	0	-
SPESE IN CONTO CAPITALE	5.449	50,3	5.448	53,6	5.444	54,2	4.421	93,4
SPESE FINALI	10.822	100,0	10.164	100,0	10.037	100,0	4.734	100,0
SPESE COMPLESSIVE	10.822	100,0	10.164	100,0	10.037	100,0	4.734	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

5.7. Missione 18 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

Alla missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio” sono attribuiti stanziamenti per 1,7 milioni (invariati rispetto al 2010) destinati in prevalenza a redditi da lavoro dipendente 1,4 milioni e consumi intermedi, solo 135 mila euro per investimenti. A consuntivo risultavano impegni per l’80 per cento degli stanziamenti ed economie su redditi da lavoro per poco meno di 700 mila euro.

MISSIONE: 018.SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE

CATEGORIE	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	1.436	84,0	1.136	80,8	1.098	78,9	40	19,3
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	60	3,5	67	4,8	67	4,8	0	-
Consumi intermedi	139	8,1	136	9,7	176	12,7	51	24,7
SPESE CORRENTI	1.575	92,1	1.272	90,4	1.274	91,6	90	44,0
Investimenti fissi lordi	135	7,9	134	9,6	116	8,4	115	56,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	135	7,9	134	9,6	116	8,4	115	56,0
SPESE FINALI	1.710	100	1.406	100	1.390	100,0	205	100
SPESE COMPLESSIVE	1.710	100	1.406	100	1.390	100,0	205	100

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Programma 18.10 – Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica

Nel campo della prevenzione l’amministrazione collabora con le autorità regionali e locali nella definizione dei piani di risanamento degli impianti radioelettrici, coordina l'attività tecnica di controllo dei livelli di inquinamento elettromagnetico svolta dagli Ispettorati territoriali (che in questo campo effettuano attività di collaborazione con ANPA e ARPA) collabora con le autorità regionali nelle procedure di delocalizzazione o di riduzione a conformità di impianti radioelettrici

5.8. Sviluppo e riequilibrio territoriale (missione 28)

La missione Sviluppo e riequilibrio territoriale (028) presenta stanziamenti definitivi di competenza per oltre 7,6 miliardi (contro i 2,5 miliardi del 2010) Una crescita da leggere con attenzione legata all’aumento delle dotazioni da quello che fino allo scorso anno era il Fondo da

ripartire per le aree sottoutilizzate (FAS) oggi Fondo per la crescita e la coesione (capitolo 8425) ma che non si è riflessa sulla gestione effettiva giacché dello stanziamento inizialmente previsto sono rimasti non ripartiti e non impegnati 5,5 miliardi. Al netto di tale importo il volume di risorse movimentate continua a crescere, ma in misura molto più contenuta (2,1 contro 2,4 miliardi del 2010).

Di tali stanziamenti, solo una quota marginale è relativa a spesa corrente. Si tratta di 59,3 milioni: in prevalenza redditi da lavoro (24,3 milioni) consumi intermedi e altre spese correnti (20,3 milioni) relative a rimborsi alla Cassa depositi e prestiti per rate di ammortamento di mutui contratti nel settore dell'edilizia sanitaria.

Nel 2011 il riparto dei fondi ex-FAS ha alimentato capitoli di spesa del MISE per oltre 1.840 milioni: essi rappresentano la quota prevalente dei 1.980 milioni di spesa in conto capitale riferibili alla missione.

Anche nel caso della spesa in conto capitale, l'esame delle somme ripartite presenta caratteristiche particolari.

L'importo più consistente è stato, infatti, destinato alla copertura di debiti pregressi nelle regioni in piano di rientro dal disavanzo sanitario: 1279,1 milioni attribuiti alle regioni Abruzzo, Lazio e Campania¹¹.

Al finanziamento degli interventi per l'emergenza idrogeologica in provincia di Messina vanno 145 milioni, agli alloggi temporanei per l'emergenza sisma in Abruzzo 21 milioni, alle spese per il ciclo integrato dei rifiuti e allo smaltimento di quelli urbani nella provincia di Palermo 165 milioni. Le assegnazioni alle regioni per gli interventi ricompresi nelle intese istituzionali sono state pari a 276,6 milioni.

MISSIONE: 028.SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE

CATEGORIE	Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	30.355	1,5	24.218	1,2	24.256	0,8	713	0,5
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	1.948	0,1	1.467	0,1	1.480	0,0	80	0,1
Consumi intermedi	8.627	0,4	11.129	0,5	7.808	0,3	4.897	3,3
Altre uscite correnti	20.300	1,0	9.508	0,5	9.508	0,3	0	-
<i>di cui interessi</i>	20.300	1,0	9.508	0,5	9.508	0,3	0	-
SPESE CORRENTI	59.282	2,9	44.856	2,2	41.571	1,4	5.610	3,7
Investimenti fissi lordi	27.623	1,3	27.623	1,4	30.532	1,0	1.504	1,0
Trasferimenti di parte capitale	1.952.959	94,1	1.952.959	96,3	2.969.605	97,5	143.135	95,3
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	442.837	21,3	442.837	21,8	1.498.708	49,2	39.154	26,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	1.980.582	95,4	1.980.582	97,6	3.000.137	98,5	144.639	96,3
SPESE FINALI	2.039.864	98,3	2.025.437	99,9	3.041.708	99,9	150.249	100,0
Rimborso passività finanziarie	36.000	1,7	2.947	0,1	2.947	0,1	0	-
SPESE COMPLESSIVE	2.075.864	100,0	2.028.384	100,0	3.044.655	100,0	150.249	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs - CDC

Programma 28.4 – Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate
Nel corso del 2011 le linee di azione si sono articolate: nel monitoraggio degli obiettivi programmatici di spesa; nella verifica e aggiornamento del Quadro Finanziario Unico e nell'adozione delle iniziative di adeguamento dei piani finanziari; nella valutazione della coerenza della programmazione al punto di vista finanziario anche al fine di evitare i rischi connessi al disimpegno automatico; nella gestione dei flussi delle domande di pagamento pervenute

¹¹ La Sezione centrale di controllo sulla gestione dell'amministrazione dello Stato nella "relazione concernente la gestione di incentivi alle imprese all'interno del Fondo Aree Sottoutilizzate" (deliberazione 13/2011/G) ha osservato di recente che "dall'utilizzo del FAS, da parte del legislatore o del Governo, quale "bacino finanziario" cui attingere per altre finalità limita fortemente la programmazione delle risorse e si presenta quale elemento distorsivo del sistema"

dalle Autorità di Certificazione e inoltrate alla Commissione Europea; nel coordinamento delle attività in materia di procedimenti di controllo dell'attuazione dei programmi cofinanziati da parte della Commissione Europea, dell'OLAF, della Corte dei Conti europea; nel coordinamento delle attività volte alla gestione dei flussi finanziari a favore dei *partner* italiani dei progetti cofinanziati nell'ambito dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea.

Nell'anno sono state sottoposte alla Commissione Europea le certificazioni (6) riguardanti le spese dichiarate dalla Autorità di Gestione che hanno superato il vaglio dell'Autorità di Certificazione; inoltre è stato redatto ed inviato alla Commissione Europea il Rapporto Annuale di Esecuzione. Dal lato finanziario l'attuazione del Programma, ha fatto registrare a fine 2011 un significativo incremento rispetto al 2010, con un miglioramento della capacità di utilizzo delle risorse, testimoniata dal rapporto fra pagamenti e impegni, superiore al 60 per cento.

E' proseguita l'attuazione del Fondo Infrastrutture (strumento istituito ai sensi del decreto legge n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, e del decreto legge 185/2008, articolo 18, comma 1, lett. b), uno dei Fondi alimentati dal Fondo per le aree sottoutilizzate (ora Fondo per lo sviluppo e la coesione - FSC con una dotazione originaria di risorse complessivamente pari a 12.356 milioni di euro), procedendo al completamento della procedura per l'identificazione dei progetti finanziabili, alla realizzazione nei termini delle istruttorie e delle verifiche di destinazione territoriale e al monitoraggio dell'attuazione degli interventi finanziati dal Fondo secondo le regole del QSN.

La misurazione di risultati/impatti di *policy* a livello territoriale e l'individuazione, quantificazione e revisione di indicatori e *target* (indicatori di realizzazione, risultato e impatto di programmi finanziati da Fondi Strutturali e FAS) costituiscono elemento indispensabile del monitoraggio sistematico degli avanzamenti e dei risultati della politica regionale e condizione per l'introduzione di misure correttive e il miglioramento qualità degli interventi realizzati. Nel corso del 2011 l'Unità ha realizzato un aggiornamento degli indicatori di osservazione delle politiche di sviluppo (per 10 aree inclusi gli indicatori del meccanismo premiale "Obiettivi di servizio"), ha sottoposto a revisione "partenariale" i target fissati su ambiti di policy rilevanti, ha predisposto un set di indicatori per il monitoraggio del Piano Nazionale per il Sud, ha semplificato e omogeneizzato gli indicatori di realizzazione, risultato, impatto della programmazione 2007-2013.

In questo ambito si inquadra l'attività di consolidamento e rafforzamento del Sistema Conti Pubblici Territoriali.

Per ottenere un miglioramento della qualità degli investimenti e dell'efficienza della spesa pubblica è stata avviata un'azione straordinaria di ricognizione degli interventi finanziati con le risorse FAS e con le risorse liberate derivanti dai programmi comunitari 2000-2006 con gli obiettivi, i criteri e le modalità per la riprogrammazione stabiliti con la delibera Cipe dell'11 gennaio 2011, n. 1. In tale ambito sono stati ipotizzati, a sostegno dei processi decisionali e di attuazione degli interventi e della loro efficacia, un rafforzamento dei meccanismi valutativi, una maggiore responsabilizzazione delle istituzioni coinvolte e una costante azione di verifica e monitoraggio.

In linea con quanto avviato l'anno precedente, nel corso del 2011 l'Unità di Verifica ha provveduto a sviluppare l'attività di *audit* nell'ambito della programmazione 2007-2013 per quattro Programmi Operativi cofinanziati dal FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale): PON *Governance* e Assistenza Tecnica (GAT), PON Ricerca e Competitività, PON Energie rinnovabili e risparmio energetico, PON Attrattori culturali, naturali e turismo (ACNT).

Al 31 dicembre 2011 erano stati realizzati 123 rapporti su verifiche di operazioni sui 120 previsti nel 2011, l'effettuazione di 31 rapporti su verifiche di sistema sui 30 previsti, la messa a punto ed invio alla Commissione Europea della documentazione necessaria alla revisione ed integrazione del manuale di audit.

In merito alla verifica sullo stato di attuazione degli interventi finanziati dal FAS e allo stato di attuazione delle Risorse Liberate nel 2011 è stato predisposto il primo rapporto preliminare al CIPE su 468 verifiche ed effettuato il *follow up* definitivo su 280 interventi. E' proseguita nell'anno il Monitoraggio sull'andamento dei programmi di investimento pubblico e della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, nonché su aspetti particolari del processo di attuazione degli investimenti pubblici.

Appendice

UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE

	Massa impegnabile	Impegni in conto competenza	Impegni in conto residui	Impegni totali	Residui di stanziamento finali conto competenza	Residui di stanziamento finali conto residui	Economie o maggiori spese c/c
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche							
	9,9	8,9	0,1	9,1	0,2	0,0	0,6
011.Competitività e sviluppo delle imprese							
	3.612,6	3.207,1	182,5	3.389,6	199,3	0,0	14,6
012.Regolazione dei mercati							
	46,5	45,0	0,0	45,0	0,0	0,0	1,4
015.Comunicazioni							
	417,4	411,3	0,0	411,3	0,0	0,0	5,9
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo							
	183,2	157,8	9,6	167,4	12,8	0,0	2,2
017.Ricerca e innovazione							
	240,9	239,2	0,5	239,6	0,3	0,0	0,8
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente							
	1,7	1,4	0,0	1,4	0,0	0,0	0,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale							
	3.135,3	1.925,4	1.055,7	2.981,2	100,1	0,0	47,5
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche							
	53,4	45,1	0,2	45,3	0,0	0,0	7,9
033.Fondi da ripartire							
	25,9	9,9	7,4	17,2	1,5	0,0	0,1
Totale	7.726,8	6.051,0	1.256,1	7.307,1	314,3	0,0	81,3

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE

	Massa Spendibile	Autorizzazioni finali di cassa	Pagamenti in conto competenza	Pagamenti in conto residui	Residui propri in conto competenza	Residui propri in conto residui
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche						
	105,6	35,9	7,6	2,3	1,4	1,1
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese						
	6.093,4	4.353,5	2.689,1	1.269,3	520,7	849,5
012.Regolazione dei mercati						
	84,8	64,7	37,6	20,0	7,3	13,7
015.Comunicazioni						
	685,6	460,7	93,1	145,1	318,4	18,7
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo						
	382,0	270,2	124,7	132,0	33,1	61,5
017.Ricerca e innovazione						
	284,6	279,9	179,3	37,3	59,8	6,2
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente						
	1,9	1,5	1,3	0,1	0,1	0,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale						
	3.349,0	3.212,1	1.918,9	1.125,7	9,4	40,8
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche						
	65,1	62,3	38,4	8,7	6,8	1,7
033.Fondi da ripartire						
	25,9	18,9	9,9	7,4	0,0	0,0
Totale	11.078	8.760	5.100	2.748	957	993

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Considerazioni di sintesi.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero - Analisi della struttura organizzativa: *1.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi; 1.2 La riorganizzazione delle strutture periferiche; 1.3 La riorganizzazione degli enti vigilati.*

2. I risultati finanziari e contabili: *2.1 Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa; 2.2 Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 2.3 Analisi della gestione delle spese.*

3. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

4. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali.

Considerazioni di sintesi

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta costruendo, dopo un lasso di tempo nel quale tra accorpamenti e scissioni la struttura ha vissuto problematiche gestionali di non scarso rilievo, l'organizzazione che dovrebbe avere caratteristiche durature e consentire quindi l'affinamento delle procedure in una distribuzione di personale, soprattutto nelle sedi periferiche, adeguata alle missioni, molteplici e di grande impatto sulla collettività, che gli sono attribuite.

Va detto che le recenti riforme in materia di previdenza e di mercato del lavoro (quest'ultima ancora non definita) implicano un'ancora maggiore attenzione agli assetti organizzativi ed all'implementazione di strumenti efficaci in grado di governare un mercato del lavoro riformato.

Questa attiene anzitutto, all'azione di vigilanza del Ministero, che deve avere maggiore incisività rispetto al passato, sia nei confronti degli enti previdenziali pubblici, laddove andrà realizzata in concreto l'incorporazione in INPS di INPDAP ed ENPALS con il miglioramento delle sinergie con il Ministero, sia nel contesto degli enti di previdenza di diritto privato previsti dai decreti legislativi 509/94 e 103/96, per le quali sussistono seri problemi di sostenibilità finanziaria che hanno reso necessaria una particolare attenzione alle deliberazioni di tali enti e che vede anche una competenza nuova affidata alla COVIP sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio di tali enti.

Il rapporto tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare è sempre più stretto e certamente le interazioni tra primo e secondo pilastro si pongono a più livelli in un sistema complessivo che allunga l'età lavorativa, ma è sottoposto a termini ravvicinati di revisione dei coefficienti di trasformazione e fa i conti con una congiuntura occupazionale che colpisce soprattutto i giovani e che mette a rischio quella continuità contributiva che ha una grande importanza per entrambi i pilastri. I segnali di ulteriore sviluppo della previdenza complementare non sembrano riguardare, peraltro, proprio quei lavoratori (in particolare, i giovani) che hanno la maggiore esigenza di una integrazione alle prestazioni di primo pilastro.

La riforma degli ammortizzatori sociali, nel più ampio ambiente del mercato del lavoro, attualmente all'esame del Senato dopo la prima approvazione da parte della Camera dei

deputati, modifica infatti sensibilmente un sistema che si caratterizzerà per una più chiara identificazione dei reali livelli occupazionali.

Il contrasto alle irregolarità nei rapporti di lavoro sta dando importanti risultati: è emerso infatti che un'azienda su due di quelle ispezionate si trova in una situazione di irregolarità (le ispezioni in cui sono stati contestati illeciti sono pari a 73.789 che rappresentano il 50 per cento degli accessi effettuati). In 8.564 casi è stata irrogata la sospensione dell'attività. Risultati significativi si rilevano anche nel campo degli istituti conciliativi (conciliazione monocratica e diffida accertativa).

Nel campo delle politiche sociali, il ridimensionamento delle risorse a disposizione sposta in termini considerevoli gli oneri sugli enti territoriali e locali, come del resto prevede la dinamica del Federalismo, nella perdurante carenza di un reale "sistema" per i "Livelli essenziali delle prestazioni sociali".

La diversificazione delle funzioni del Ministero che concerne, come si è detto, aree sensibili, tra le quali l'Immigrazione occupa, soprattutto nella logica dell'Integrazione, un posto importante si riflette sul bilancio che, assistito da una programmazione mirata, va comunque meglio configurato, tenendo naturalmente conto dei progressi, soprattutto per la concentrazione di gran parte delle risorse direttamente impiegate, o, comunque, legate all'azione di *policy*, nel Fondo sociale per occupazione e formazione.

Il Fondo, da parte sua, da un lato, va salvaguardato nella sua unitarietà ma, dall'altro, va depurato da poste non finalizzate ad interventi specifici e, comunque, dovrà tener conto del nuovo istituto dell'ASpI – Assicurazione sociale per l'impiego.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero - Analisi della struttura organizzativa

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha assunto un ruolo centrale nel contesto della crisi economica che, dall'agosto 2007, ha reso necessaria una celere politica d'intervento per la salvaguardia dei livelli occupazionali, con l'utilizzazione intensiva, della quale si dirà nella parte dedicata ai programmi, degli "ammortizzatori sociali".

Di rilievo sono anche gli interventi sul piano della previdenza obbligatoria e di quella complementare, anch'esse oggetto di particolare trattazione nei pertinenti paragrafi della presente relazione.

Il rapporto con gli Enti vigilati ha assunto una rilevanza sempre maggiore per le soppressioni e gli accorpamenti che hanno riguardato, in ultimo, anche Enti di grandi dimensioni, come l'INPDAP e l'INPS, nonché per le sinergie finalizzate all'azione istituzionale (si pensi all'attività ispettiva).

Va anche considerato il diverso approccio nei confronti di settori, in passato non ritenuti prioritari, come il rapporto con le cosiddette Casse private, soggette alla verifica dei bilanci tecnici, che implica un'azione ben più incisiva.

Ne deriva l'esigenza improcrastinabile di una riorganizzazione effettiva del Ministero.

Nelle precedenti relazioni, era stato messo in luce il tormentato percorso di riorganizzazione del Ministero, anche per la fugace integrazione con il Ministero della Salute, rimasta allo stato virtuale e fonte di complicazioni sul piano amministrativo e contabile, anche per lo spostamento delle pretese risarcitorie di categorie che avevano avuto il riconoscimento in sede giudiziale e/o normativa di diritti soggettivi (si pensi ai casi degli emotrasfusi e degli esposti all'amianto) sui capitoli di bilancio del Ministero del lavoro.

Ma il profilo più problematico era stato evidenziato nel disallineamento tra la struttura di bilancio e quella ordinamentale. In sostanza era stata anticipata la riforma organizzativa nella legge di bilancio, riforma avvenuta solo ora, con l'esigenza di operare rettifiche in una sorta di contabilità parallela per la gestione.

1.1 Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Con il d.P.R. 7 aprile 2011, n. 144¹ ha finalmente visto la luce una ristrutturazione del Ministero volta ad ottimizzare funzioni e competenze, in un quadro operativo che è ora attualizzato e supera una situazione transitoria che non ancora indicava, ad esempio, l'accorpamento in un unico C.d.R. delle politiche attive e di quelle passive del lavoro pur essendo stato istituito dal 2009 il Fondo sociale per la formazione e l'occupazione che, in una visione integrata, ha consentito di affrontare l'emergenza degli Ammortizzatori sociali, peraltro ancora in corso ed oggetto della riforma *in itinere* che darà luogo ad un istituto unitario la nuova ASpl, "Assicurazione Sociale per l'Impiego".

Mentre altre modificazioni hanno riguardato settori come il mercato del lavoro e le relazioni industriali in un approccio sostanziale e non meramente nominalistico, come si auspica, per quanto riguarda gli organici, dovrà essere emanato un apposito dPCM² per la rideterminazione in via definitiva degli stessi. Solo in seguito sarà possibile provvedere alla emanazione dei decreti ministeriali di individuazione dei compiti e delle funzioni degli Uffici dirigenziali di seconda fascia dell'Amministrazione centrale e del territorio.

1.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche

Anche a livello territoriale è stato previsto un processo di razionalizzazione delle strutture, articolate in 18 Direzioni Regionali del Lavoro (DRL)³, che esercitano anche i compiti operativi propri delle Direzioni territoriali del lavoro con sedi nel capoluogo regionale; e in 74 Direzioni Territoriali del Lavoro (DTL), situate nelle province non capoluogo di regione, organizzate in uffici affidati ad un solo dirigente di livello dirigenziale non generale. E' stata tracciata una migliore allocazione delle competenze, tra l'altro, con l'accorpamento in un unico ufficio in ambito regionale delle funzioni logistiche e di tipo strumentale. Sono state, infatti, concentrate le funzioni amministrative e gestionali e rafforzate le competenze di coordinamento in materia di vigilanza, attribuendole alle DRL, riservando al livello provinciale alle DTL funzioni prettamente operative.

1.3. La riorganizzazione degli enti vigilati

Le recenti manovre governative varate per far fronte alla crisi economica e strutturale del Paese, che hanno riguardato la materia del *Welfare*, sono state dettate dall'esigenza non solo di conseguire immediati obiettivi di risparmio della spesa pubblica, ma anche di rendere più efficiente ed efficace il sistema di erogazione dei servizi da parte della pubblica amministrazione, attraverso una serie di interventi di razionalizzazione e riordino degli enti e degli istituti preposti alla cura degli interessi pubblici in campo previdenziale, assistenziale e assicurativo.

Tali disposizioni hanno impegnato il Ministero nell'adozione delle misure attuative delle disposizioni contenute nel decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010 ed alla verifica degli obiettivi di risparmio raggiunti dagli enti previdenziali pubblici vigilati in attuazione dell'art. 2, comma 8 bis, del decreto legge n. 194/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25/2010.

¹ Il regolamento ha previsto l'articolazione dell'amministrazione in dieci direzioni generali (tredici erano nella precedente organizzazione) e la figura di un Segretario generale che opera alle dirette dipendenze del Ministro, con compiti specifici compiti di coordinamento di tutta l'attività del Ministero (Direzione generale per le politiche del personale, innovazione, bilancio e logistica; Direzione generale per la comunicazione e informazione in materia di lavoro e politiche sociali; Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro; Direzione generale delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro; Direzione generale per le politiche dei servizi per il lavoro; Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative; Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali; Direzione generale per il terzo settore e le formazioni sociali; Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione; Direzione generale per l'attività ispettiva).

² Il dPCM dovrà recare anche le ulteriori riduzioni delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, previste dalla normativa contenuta nell'art. 1, comma 3, lett. b) del DL n. 138/2011, che prevede l'ulteriore riduzione, non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico.

³ Le 18 Direzioni regionali del lavoro sono così organizzate: 9 direzioni regionali con 3 posti di funzione di livello dirigenziale non generale; 8 Direzioni con 2 posti di funzione di livello dirigenziale non generale ed 1 Direzione con 1 posto di funzione di livello dirigenziale non generale.

In particolare, è stato avviato l'iter procedimentale finalizzato al trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie degli enti soppressi ex art. 7 della legge n. 122 del 2010⁴ agli enti incorporanti⁵. Va detto al riguardo che ciò è avvenuto in via definitiva solo per l'Ente di previdenza Pittori Scultori Musicisti Autori Drammatici (confluito nell'ENPALS), mentre gli altri procedimenti sono ancora in corso.⁶

Devono ancora entrare a regime una serie di interventi di semplificazione e riordino degli enti pubblici previsti, più di recente, con il decreto legge n. 201 del 2011, ed in particolare dall'art. 21, che come è noto, prevede, tra l'altro, la soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS e la loro confluenza in INPS.

A tale riguardo va detto che l'Amministrazione ha diramato le prime istruzioni operative⁷, al fine di assicurare la piena continuità delle funzioni e la correttezza ed economicità della gestione, e di garantire la tutela dei soggetti destinatari dell'azione prima svolta dagli enti soppressi, nel periodo transitorio fino alla conclusione dell'articolato processo di incorporazione.

È stata fortemente sviluppata l'azione di coordinamento per rendere effettivo il ruolo di direzione, indirizzo e vigilanza del Ministero nei confronti degli enti strumentali con particolare riferimento all'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL)⁸, anche a seguito dell'emanazione del nuovo Statuto⁹.

Per quanto attiene ad Italia Lavoro S.p.A., sulle cui caratteristiche ed adeguamento ai canoni del *controllo analogo* - in linea con la giurisprudenza comunitaria prima e la giurisprudenza e la normativa nazionale successivamente - la Corte ha svolto uno specifico referto in sede di controllo sulla gestione, anche per il successivo *Feed-back* e ne ha seguito l'evoluzione nelle precedenti relazioni sul Rendiconto dello Stato, nel corso del 2011 è proseguita l'attività di monitoraggio del processo di dismissione (secondo le indicazioni della Corte) delle partecipazioni societarie già iniziate ad ottobre 2008.

Ai fini del rispetto delle recenti disposizioni di legge in materia di trasparenza recate dalle manovre finanziarie ed in particolare dal decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, la società è stata invitata a provvedere, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto all'inserimento sul proprio sito istituzionale dell'elenco delle società di cui detiene, direttamente o indirettamente, quote di partecipazione anche minoritaria, indicandone l'entità.

⁴ Istituto di Previdenza per il Settore MARittimo (IPSEMA); Istituto Superiore per la Prevenzione E la Sicurezza del Lavoro (ISPESL); Istituto PosteTelegrafonici (IPOST); Ente Nazionale di Assistenza Magistrale (ENAM); Ente Nazionale Assistenza Previdenza Pittori Scultori Musicisti Autori Drammatici (ENAPPSMSAD).

⁵ Istituto Nazionale Infortuni sul Lavoro (INAIL); Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS); Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (INPDAP); Ente Nazionale di Previdenza e di Assistenza per i Lavoratori dello Spettacolo e dello sport professionistico (ENPALS).

⁶ IPOST (confluenza nell'INPS) - si è in attesa di acquisire le conclusive valutazioni da parte delle amministrazioni concertanti sul contenuto del provvedimento già predisposto; ENAM (confluenza nell'INPDAP) - con delibera n. 1 dell'11 luglio 2011, il Commissario ad acta dell'ex ENAM, previa acquisizione del definitivo parere favorevole del Collegio dei revisori, reso con verbale n. 1 del 4 luglio 2011, ha approvato il Rendiconto della gestione dell'ente alla data del 31 luglio 2010. Su tale documento contabile, trasmesso alle Amministrazioni vigilanti ai sensi del DPR 27 febbraio 2003, n. 97, si sono definitivamente espressi, rispettivamente, il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota del 12 gennaio 2012, e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con nota del 22 febbraio 2012; ISPESL (confluenza nell'INAIL) - è stata definita nel corso del 2011 l'istruttoria tecnica del provvedimento che è in via di emanazione; IPSEMA (confluenza nell'INAIL) - è stata definita nel corso del 2011 l'istruttoria tecnica ed il decreto di incorporazione è in via di emanazione.

⁷ Direttiva del 28 dicembre 2011 "Prime istruzioni operative in materia di soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS ai sensi dell'articolo 21 del DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214".

⁸ Nell'ISFOL è stato incorporato, ai sensi del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, l'Istituto per gli affari sociali (IAS), con conseguente corrispondente incremento della dotazione organica del primo. L'approvazione del conto consuntivo 2009 e del bilancio di chiusura al 31 maggio 2010 dell'ex Istituto per gli affari sociali è intervenuta nel mese di giugno 2011 e il decreto interministeriale di assegnazione delle risorse dell'ex Istituto per gli affari sociali da riallocare presso l'ISFOL è allo stato in via di definitiva emanazione.

⁹ DPCM dell'11 gennaio 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 4 aprile 2011.

2. I risultati finanziari e contabili

2.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa, istituito ai sensi della legge n. 196/2009 e del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, coordinato dal Segretario generale del Ministero, ha varato il programma di lavoro sulle seguenti aree:

- Fondo sociale per occupazione e formazione;
- Programmi di spesa relativi alle politiche sociali ed assistenziali;
- Programma di spesa relativo alle politiche previdenziali e assicurative;
- Strutture periferiche che svolgono attività ispettive e di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

Inoltre è stato richiesto, quale attività trasversale ai programmi di proseguire nell'ambito del Nucleo, l'attività di riallineamento tra lo schema del bilancio INPS allo schema del bilancio dello Stato avviato lo scorso anno per la GIAS, anche al fine di rafforzare l'attività di monitoraggio delle rendicontazioni dell'INPS sulla base delle quali si procede ai trasferimenti di risorse.

Sono oggetto di confronto con il MEF alcune tematiche ritenute prioritarie al fine di trovare migliori soluzioni gestionali che, al di là della costruzione degli indicatori (di contesto e di risultato) per alcuni C.d.R., attengono in parte a ricognizioni di dati che dovrebbero già essere nella piena conoscenza e disponibilità¹⁰:

Per l'esame degli aspetti gestionali del fondo sociale per occupazione e formazione si è evidenziata la necessità di una maggiore flessibilità della struttura del capitolo 7206 con variazioni compensative tra i piani gestionali classificati oneri inderogabili ed è stata prospettata la modifica della classificazione economica del fondo, prevedendo uno spostamento dei trasferimenti a Enti di previdenza e assistenza sociale dal titolo II (conto capitale) al titolo I (parte corrente), così come la depurazione dal capitolo degli interventi che non sono propriamente legati alle finalità del Fondo e non rappresentano oneri inderogabili.

Tale ultimo aspetto è certamente rilevante, essendo stata segnalata dalla Corte l'esigenza di riconfigurare il Fondo che anche nella sua nuova struttura (che in un unico fondo concentra la spesa per le politiche attive e passive), come si vedrà successivamente, mantiene i difetti più volte evidenziati.

2.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

Le entrate extratributarie afferiscono direttamente al centro di responsabilità del Segretariato generale. Complessivamente sono state nel 2011 accertate entrate per 109,90 milioni di euro a fronte di previsioni definitive di cassa pari a 20,95 milioni. Le somme riscosse sono pari a 75,27 milioni di euro e costituiscono il 68,49 per cento di quanto accertato.

Entrate	Previsioni Iniziali di Cassa	Previsioni Definitive di Cassa	Versamenti	Accertato	Riscosso
Segretariato generale	8.128.000,00	20.946.596,00	73.778.781,70	108.465.690,50	90.209.966,56

I capitoli che presentano le entrate maggiori sono sul capitolo 2573 con accertamenti pari a 70,29 milioni di euro e in particolare sull'art. 4, relativo a sanzioni per violazioni di norme in materia di lavoro, legislazione sociale, previdenza e tutela della sicurezza e salute nei luoghi di

¹⁰ • Fondo sociale per occupazione e formazione. Sulla base della semplificazione già effettuata del capitolo in questione nel corso del 2010, si sta approfondendo la sistemazione delle autorizzazioni di spesa associati ai corretti piani gestionali.

• Strutture periferiche. Nelle more dell'emanazione del D.M. di riorganizzazione, è stata predisposta una scheda contenente le principali attività delle strutture territoriali. Sono stati richiesti dati relativi al numero di personale distinti per uffici, le principali spese di funzionamento, volume di attività.

• Acquisizione di informazioni per singoli DPL: numero di ispezioni effettuate, sanzioni riscosse, numero di aziende regolari/irregolari, numero di lavoratori in nero, numero delle richieste di intervento, richieste pervenute e trattazione delle richieste nell'anno con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2011.

lavoro, per 33,98 milioni di somme accertate e sull'art.7, che riguarda le 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 e la formazione con somme accertate pari a 39,07 milioni di euro.

Per quanto riguarda le somme riassegnate ai sensi del comma 1 dell'articolo 2, d.P.R. n. 469/1999, relative ai primi 10 mesi del 2011 e quelle del comma 2 del medesimo d.P.R. che riguardano gli ultimi 2 mesi del 2010, si riporta la seguente tavola ripartita per centri di responsabilità ai quali sono state imputate le riassegnazioni con DMT. I provvedimenti (DMT) hanno disposto riassegnazioni di somme che sono affluite nel bilancio del Ministero per 2,56 milioni di euro.

(in migliaia)

entrata		Spesa	
capitoli	competenza	capitoli	competenza
SEGRETARIATO GENERALE			
3635	111.175,00	1201	1.630,00
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA			
3635 - 3636 - 3638 - 3640	906.685,00	2911-4763	212.397,00
DIREZIONE GENERALE PER LA COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE IN MATERIA DI LAVORO E POLITICHE SOCIALI			
3635	380.957,00	3061	18.695,00
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO			
3635	380.957,00	4061	24.679,00
DIREZIONE GENERALE DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI E DEI RAPPORTI DI LAVORO			
3635	492.132,00	4961	8.761,00
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEI SERVIZI PER IL LAVORO			
		3871	8.094,00
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI E ASSICURATIVE			
3635	380.957,00	4231	33.322,00
DIREZIONE GENERALE PER L'INCLUSIONE E LE POLITICHE SOCIALI			
3635 - 2573	567.998,00	3420-3671	380.559,00
DIREZIONE GENERALE PER IL TERZO SETTORE E LE FORMAZIONI SOCIALI			
3635	492.132,00	5141	9.891,00
DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE			
3499 - 3535	2.228.678,00	3783-3680	1.854.214,00
DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA			
3635	492.132,00	2901	7.304,00
		Totale	2.559.546,00

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

La Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione è il centro di responsabilità che riceve le maggiori riassegnazioni (72,45 per cento) sul capitolo 3783 Fondo nazionale per le politiche migratorie. Tali importi derivano principalmente dal capitolo di entrata 3499 relativo alle somme prelevate dai conti correnti di tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito presso il MEF.

2.3 Analisi della gestione delle spese

Ai sensi della circolare MEF n. 38/2010 è stata effettuata per gli anni 2009 e 2010 la ricognizione sistematica delle situazioni debitorie del Ministero, relative a tutte le categorie di spesa del proprio bilancio, ad esclusione delle spese di personale, con l'indicazione dell'esercizio di formazione. L'amministrazione ha segnalato la presenza di situazioni debitorie soprattutto relativamente alle spese per liti che, a suo parere, è stata generata dagli insufficienti stanziamenti di bilancio da cui sono derivati il ricorso al pagamento in conto sospeso ed i tempi lunghi per le integrazioni necessarie per il ripianamento del debito nei confronti delle tesorerie provinciali che hanno anticipato le somme dovute.

Per quanto attiene all'accertamento di tali posizione debitorie, sono stati assegnati al Ministero fondi per ripianare i debiti relativi a spese di funzionamento (utenze) in termini di competenza e cassa per euro 1.145.237,00. I riconoscimenti di debito per canoni di locazione ammontano ad euro 1.716.528,51 sul capitolo 1161, Fondo da ripartire per l'istituzione e per le esigenze degli uffici periferici del Ministero del lavoro ecc. - pg 1, ed euro 7.529.207,97 sul capitolo 2917, Spese per acquisto di beni e servizi - pg 7 (fitto di locali ed oneri accessori).

Una posta risalente nel tempo era quella delle spese per liti del 2007 anticipate dalle Tesorerie provinciali in conto sospeso. La regolazione contabile è stata effettuata sul capitolo 4952, Somma per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso, istituito alla fine dell'esercizio finanziario 2010 con uno stanziamento di euro 2.439.861,00 e dotato di pari importo di cassa nell'anno 2011, per provvedere al pagamento delle competenze di cui sopra. Sul capitolo sono stati emessi titoli per un complessivo importo di euro 2.415.322,27 a ripianamento.

Rilevante formazione di residui passivi

Il peso che i trasferimenti alle gestioni previdenziali hanno sul complesso degli risorse finanziarie del Ministero è molto alto, raggiungendo il 62,06 per cento.

Nel 2011 i residui passivi attinenti ai trasferimenti alle gestioni previdenziali hanno raggiunto i 3.270,91 milioni di euro con un decremento rispetto al 2010 del 2,04 per cento (-525,87 milioni).

I meccanismi che regolano detti trasferimenti sono dettate da disposizioni legislative che riconoscono e tutelano posizioni giuridiche soggettive e individuano, normativamente, l'entità dei medesimi agli Enti previdenziali.

Non va inoltre sottovalutato che i disavanzi delle gestioni previdenziali sono a carico dello Stato e che, nell'ottica della *spending review*, deve essere assicurata la verifica della rendicontazione degli oneri effettivamente sostenuti dagli Enti creditori prima di procedere alle erogazioni.

La stratificazione legislativa, il progressivo disallineamento tra l'articolazione del bilancio dello Stato e l'articolazione del bilancio Inps, il ritardo nella trasmissione della rendicontazione e la trimestralità dei pagamenti hanno evidenziato problematiche di rilievo che determinano la formazione di residui per lo slittamento agli esercizi successivi del pagamento degli oneri sostenuti dagli Enti con conseguente necessità, in caso di perenzione amministrativa, di richiederne la reiscrizione in bilancio, così come avviene per l'INAIL.

Un livello significativo di residui si riscontra come per il passato nel programma "Politiche attive e passive del lavoro" alla cui trattazione si rinvia, in quanto riguarda in misura pressoché totalizzante il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione.

In termini globali, per tutto il Ministero, nel prospetto che segue si dà conto delle perenzioni e delle reiscrizioni relative agli ultimi quattro esercizi:

Anni	Residui perenti di parte correnti	Ammontare reiscrizioni	Residui perenti di parte capitale	Ammontare reiscrizioni
2008	770.853.685,96	27.243.234,80	31.879.817,24	901.823,39
2009	950.259.724,98	7.386.602,53	289.842.184,89	1.597.482,40
2010	685.235.397,66	1.698.349,37	378.747.889,17	0
2011	805.821.314,29	45.415.261,27	6.556.369,94	287.319.708,32

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Di particolare significato è l'ammontare delle reiscrizioni in conto capitale, il cui andamento è piuttosto discontinuo e che attengono tendenzialmente all'area "formazione" del Fondo.

In proposito, tenendo conto che la spesa per la formazione (in tal caso professionale) è naturalmente considerata spesa d'investimento, non convince pienamente la posizione dell'Amministrazione che, nel riconfigurare il Fondo, intenderebbe considerarlo nel suo complesso nella parte corrente del bilancio.

3. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Il problematico quadro di riferimento e le difficoltà di tipo socio-economico hanno reso più complessa la fase di definizione della programmazione strategica e della pianificazione economico-finanziaria, in coerenza con i principi e le finalità della normativa di riforma della pubblica amministrazione e della finanza pubblica. Da un punto di vista generale si osserva che, di fronte alle difficoltà della situazione socio-economica e alla luce del processo di *spending review* in atto, risulta indispensabile ed indifferibile uno sforzo diretto a migliorare le strategie di pianificazione dell'Amministrazione. Tenuto conto dell'esigenza di garantire la convergenza tra programmazione economico-finanziaria e strategica, nonché dei compiti di validazione di quanto rappresentato nel Piano della performance e nella Relazione sulla performance, appare di rilievo l'attività che l'Organismo indipendente di valutazione (OIV) dovrà andare a svolgere in sede di verifica della coerenza del sistema di obiettivi, con particolare riguardo ai connessi piani di gestione delle risorse finanziarie del bilancio e di quelle extra-bilancio.

L'OIV ha elaborato i criteri di applicazione e le procedure operative del sistema di misurazione e valutazione della performance, approvati con il DM del 30 gennaio 2012.

Per quanto riguarda, in particolare, la misurazione e valutazione della performance individuale, sono stati altresì definiti i criteri di formazione delle graduatorie di merito per il personale dirigenziale e delle aree funzionali per distribuire le eventuali risorse aggiuntive di cui all'articolo 16, comma 5 del decreto-legge n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, nonché per le progressioni di carriera del personale non dirigenziale; specifiche modalità applicative per alcuni casi particolari relativi alla dirigenza apicale; le fasi ed i tempi del processo di misurazione e valutazione; la correlazione del sistema alle specifiche fattispecie di cui agli articoli 21, 55- quater e 55-sexies del decreto legislativo n. 165/2001; la modulistica da utilizzare, distinta per la dirigenza di prima e seconda fascia e per il personale delle aree funzionali.

La Nota integrativa al bilancio di previsione dello Stato, che mira ad un efficace raccordo tra la programmazione strategica e quella finanziaria, permette di rilevare il riallineamento delle poste finanziarie reso necessario dalla limitazione delle risorse che ha ovviamente avuto un impatto sulla programmazione strategico-finanziaria del Ministero che è stato necessario rimodulare appropriatamente.

Come risulta dalla Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2012, gli ambiti in cui principalmente si orientano le attività fanno riferimento a:

- riforma del mercato del lavoro e promozione dell'occupazione regolare, con particolare attenzione ai giovani ed alle donne;
- efficientamento e modernizzazione del sistema degli ammortizzatori sociali;
- equilibrio, equità e modernizzazione nella complessiva gestione del sistema previdenziale pubblico e privato;
- contrasto al lavoro sommerso ed irregolare;
- solidarietà, inclusione sociale, promozione delle pari opportunità e contrasto della povertà.

Per quanto riguarda gli ambiti di intervento si propone di seguito uno schema delle aree strategiche che, in funzione degli indirizzi politici e della situazione socio-economica del Paese, costituiscono il terreno specifico di formulazione delle politiche pubbliche e, di conseguenza, il presupposto sia della programmazione economico-finanziaria che della programmazione strategica.

Lavoro	Previdenza	Politiche sociali	Pari opportunità
Riforma del mercato del lavoro, degli ammortizzatori e delle politiche occupazionali	Riforma previdenza	Immigrazione	Azioni positive
Contrasto del lavoro irregolare	Rafforzamento della governance sugli Enti vigilati	Povertà, inclusione e terzo settore	
Tutela della salute e sicurezza nel lavoro	Vigilanza sulle casse privatizzate	Riforma dell'assistenza e politiche sociali	

Al fine di assicurare uno stretto collegamento con le iniziative del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e nell'ottica di una progressiva e costante implementazione, sono individuati nell'ambito della Direttiva generale annuale per l'azione amministrativa e la gestione, contenuta nel Piano della performance, specifici obiettivi relativi alla trasparenza e all'integrità dell'azione amministrativa.

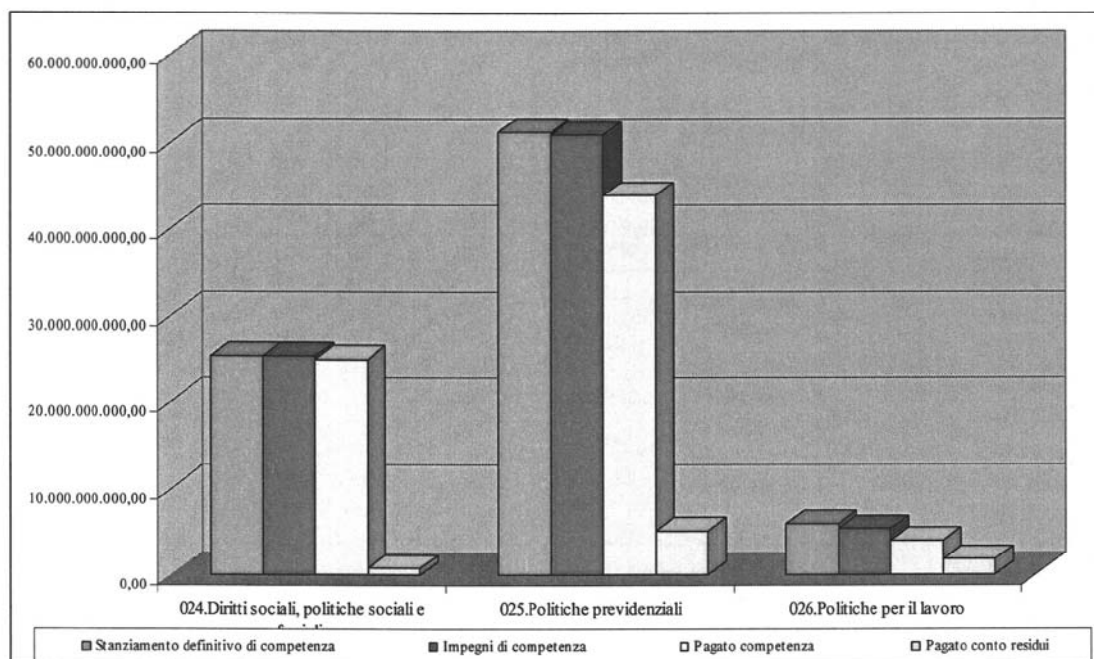
Nel contesto della valutazione della performance, costituisce parte integrante della valutazione della performance organizzativa anche l'analisi dei risultati dell'amministrazione in termini di efficienza e qualità dei servizi, di soddisfazione dell'utenza e di benessere organizzativo interno.

4. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

La ripartizione in termini percentuali degli stanziamenti 2012 tra le missioni del Ministero è la seguente:

24. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	30,70%
25. Politiche previdenziali	61,93%
26. Politiche per il lavoro	7,25%
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,02%
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,07%
33. Fondi da ripartire	0,04%

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.



Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Una prima considerazione attiene alla diminuzione, in termini di stanziamenti definitivi per tutta la spesa del Ministero, nel rapporto 2011-2010 nell'ordine del 2,81 per cento, legata in sostanza alle significative variazioni che erano intervenute nel corso del 2010 e che avevano incrementato del 4,31 per cento gli stanziamenti iniziali.

La composizione della spesa globale deve tener conto di due fattori preponderanti dovuti all'incidenza delle Missioni 25 (Politiche Previdenziali) con il 61,93 per cento e 24 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) con il 30,70 per cento sull'intero bilancio del Ministero.

La missione 26 (Politiche per il lavoro) incide per il 7,25 e la missione 27 (Immigrazione) per lo 0,02 per cento.

Nel caso delle "Politiche previdenziali" si è di fronte a trasferimenti (che pure comportano problemi di formazione di residui per le ragioni descritte in altra parte della relazione) e tale caratteristica è fondamentalmente presente anche per "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" al di là delle risorse dedicate al Terzo settore corrispondenti allo 0,13 per cento della missione.

Per quanto attiene alle prime si rinvia alle motivazioni rese nella pertinente trattazione per pagamenti in conto competenza nell'ordine del 85,48 per cento ed in conto residui del 38 per cento riferiti a spese di trasferimento che dovrebbero presentare un andamento più consistente anche in rapporto agli stanziamenti di cassa.

Gli scostamenti per l'altra missione sono molto limitati (98,43 per cento per i pagamenti sulla competenza e 37,94 per cento sui residui che comunque al 1° gennaio 2011 erano 1/25mo degli stanziamenti di competenza).

L'analisi va dunque concentrata sulla Missione 26 (Politiche per il lavoro) che, a sua volta è essenzialmente rappresentata dal Programma "Politiche attive e passive del lavoro" con il 93,36 per cento di stanziamenti dell'intera missione, che impingono nel Fondo sociale per l'occupazione e la formazione.

Va anche sottolineato come il Programma "Servizi territoriali del lavoro" consista in un coacervo che, in base alla dipendenza organica con la Direzione generale per le politiche del personale, innovazione, bilancio e logistica, riunisce la spesa del personale periferico, a prescindere dalle funzioni assegnate, laddove, più correttamente quest'ultima dovrebbe essere imputata ai Programmi, opportunamente rimodulati, ai quali è finalizzata l'attività.

MISSIONE: 026.POLITICHE PER IL LAVORO

(in migliaia)

Programma	Stanziamiento iniziale di competenza	Variazioni stanz competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali
Politiche attive e passive del lavoro	5.295.439,84	305.917,17	5.601.357,01	3.745.650,42	1.860.809,88	4.371.972,06	4.272.813,45
Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	3.099,44	-189,29	2.910,15	2.973,35	33,59	51,23	51,54
Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	21.668,36	-2.845,82	18.822,54	15.214,30	42.057,14	68.829,10	21.030,43
Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	31.470,08	5.473,46	36.943,54	31.123,94	600,37	832,33	4.228,75
Servizi e sistemi informativi per il lavoro	24.881,95	-8.583,73	16.298,22	6.248,51	6.544,94	10.648,41	10.890,36
Servizi territoriali per il lavoro	294.452,51	23.275,41	317.727,91	268.449,14	4.069,03	10.281,66	16.140,18
Servizi di comunicazione istituzionale e informazione in materia di politiche del lavoro e in materia di politiche sociali	1.117,45	316,86	1.434,30	1.295,25	310,53	399,40	216,02
Totale	5.672.129,63	323.364,05	5.995.493,67	4.070.954,90	1.914.425,46	4.463.014,20	4.325.370,73

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

I pagamenti sulla competenza, i cui stanziamenti hanno registrato variazioni in aumento per il 5,77 per cento, raggiungono il 66,88 per cento, una quota non certamente elevata che ha comunque una parziale spiegazione in uno stanziamento di cassa sostanzialmente

sovrapponibile a quello di competenza a fronte di un notevole livello di residui iniziali (4,37 miliardi di euro).

Il livello di pagamenti sui residui è del 42,56 per cento ed il risultato finale è molto simile a quello dell'esercizio precedente, come dimostrano i residui finali (4,27 miliardi) diminuiti solo del 2,29 per cento.

Se da un lato il disallineamento delle rendicontazioni INPS erogatore delle prestazioni per le varie causali del Fondo è forse la ragione principale di tale andamento nella dinamica del Fondo e potrà essere corretta dai preconsuntivi di cui intende avvalersi l'Amministrazione, dall'altro permane, come ripetutamente sottolineato dalla Corte, una consistenza dei residui legata a prestazioni ed interventi non più attuali, che merita un'attenta verifica.

Vanno segnalati i pagamenti sui residui del Programma Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro che raggiungono il 61,10 per cento e consentono, anche grazie a pagamenti su stanziamenti di competenza fortemente ridimensionati in corso d'anno nell'ordine dell'80,83 per cento di ottenere un decremento dei residui del 69,45 per cento.

Aumenti dei residui si registrano anche in altri Programmi, come Programmazione coordinamento della vigilanza che passa da 832.333 euro a 4,23 milioni e Servizi territoriali per il lavoro che passa da 10,28 milioni a 16,14.

Servizi e sistemi informativi per il lavoro che pure è, come si sottolinea in relazione, al centro della riforma del mercato del lavoro che deve supportare per il sistema informatico, nonostante variazioni in diminuzione di grande consistenza (gli stanziamenti passano da 24,88 milioni a 16,30) mantiene il livello dei residui.

MISSIONE 25 - POLITICHE PREVIDENZIALI

- **Previdenza pubblica obbligatoria: interventi di riforma**

Nella precedente relazione si era notato come, sia pure con interventi limitati (relativi alle "Finestre in uscita" ed al regime delle dipendenti pubbliche) si fosse comunque determinata una modificazione al sistema.

Ben altri sono gli effetti dei provvedimenti urgenti di stabilizzazione finanziaria adottati nel corso del 2011 (DL n.98/2011, conv. legge n. 111/2011 e DL n. 138/2011, conv. legge n. 148/2011) hanno innovato in modo profondo il previgente assetto del sistema di welfare, sia sotto il profilo sostanziale che organizzativo, fino ad arrivare alla riforma complessiva operata dalla Legge n. 214/2011.

L'art. 18 del DL 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, in particolare, ha modificato la disciplina concernente l'innalzamento dei requisiti anagrafici anticipando al 1° gennaio 2013 il primo adeguamento dei trattamenti pensionistici all'indice di speranza di vita. Con il DL 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, è stata, altresì, disposta l'anticipazione, a partire dal 2016, dell'innalzamento dell'età pensionabile delle donne lavoratrici del settore privato.

Con la legge di stabilità 12 novembre 2011, n. 183, è stata introdotta un'ulteriore modifica al requisito anagrafico per l'accesso alla pensione di vecchiaia, volta a garantire l'accesso al trattamento pensionistico ad un'età minima non inferiore a 67 anni.

Ma l'intervento più importante ed in questo caso, chiaramente strutturale è stato realizzato con il DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In sostanza, è stato deciso il passaggio al sistema contributivo¹¹, a far data dal 1° gennaio 2012 anche di coloro per i quali veniva mantenuto, anche parzialmente, il sistema retributivo, avendone i requisiti ai sensi della legge n. 335/1995 ed anche dopo la successiva legge n. 243/2003.

¹¹ Già nel Referto specifico della Corte dei conti sulla Finanza Previdenziale, pubblicato nel 2006, si sottolineava che solo con il passaggio al contributivo "puro" per tutti i beneficiari, si sarebbe effettivamente realizzato un effetto che potremmo definire di "sterilizzazione" della spesa pensionistica, eliminando la commistione tra previdenza ed assistenza sempre presente col permanere di quote di retributivo o di benefici particolari, come nel caso dei "lavoratori usuranti".

Si tratta effettivamente di una riforma che modifica, questa volta su tutta la platea dei lavoratori, il regime pensionistico, con effetti che, combinati con il limite della permanenza in servizio dei 40 anni contributivi, determinano sensibili risparmi, in quanto a tali misure se ne abbinano altre con la finalità dichiarata di assicurare la sostenibilità finanziaria e di attenuare il conflitto generazionale.

Oltre all'estensione del sistema contributivo vi sono quindi altre significative misure:

- sono state abolite le “finestre” di uscita, in quanto inglobate nei nuovi requisiti di accesso;
- sono state abolite le pensioni di anzianità conseguibili attraverso le quote. I trattamenti previdenziali vengono ricondotti sostanzialmente a due tipologie: la pensione ordinaria di vecchiaia e la pensione anticipata;
- l'età di pensionamento delle lavoratrici dipendenti del settore privato e delle lavoratrici autonome è elevata rispettivamente a 62 anni e a 63 anni e sei mesi a decorrere dal 1° gennaio 2012;
- l'equiparazione dell'età di pensionamento delle donne a quella degli uomini (66 anni) avviene entro il 2018, sempre tenendo conto della variazione della speranza di vita;
- viene introdotta una fascia di flessibilità, per l'accesso alla pensione, compresa tra 66 (età minima, oggi prevista per il pensionamento di vecchiaia) e 70 anni; per le donne del settore privato la fascia è compresa, per il 2012, tra 62 e 70 anni di età;
- a tutti i requisiti anagrafici si applicano gli aumenti della speranza di vita (già previsti dal DL 78/2009);
- permane il requisito minimo dell'anzianità contributiva di 20 anni previsto dal precedente ordinamento per la vecchiaia;
- l'accesso “anticipato” alla pensione è in ogni modo consentito con un'anzianità di 42 anni e un mese per gli uomini e di 41 anni e un mese per le donne, anch'essa indicizzata alla longevità. Si prevedono penalizzazioni percentuali sulla quota retributiva dell'importo della pensione, tali da costituire un effettivo disincentivo al pensionamento anticipato rispetto a quello di vecchiaia.

Il quadro delineato implica l'emanazione di circolari applicative che hanno dovuto tener conto dell'esigenza di uniformità nelle indicazioni da parte degli Istituti e delle modifiche recate dal DL n. 98/2011 che ha anticipato al 2013 l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento agli incrementi della speranza di vita¹².

Una questione definita è stata l'attuazione delle disposizioni di legge in tema di accesso anticipato al pensionamento per gli addetti ai lavori “usuranti”, con il DM 20/09/2011, che ha determinato le modalità attuative per definire l'iter di pensionamento anticipato.

- **Indirizzo e vigilanza sugli enti di previdenza di diritto privato (decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996)**

Una problematica più volte evidenziata dalla Corte è quella della vigilanza sulle cosiddette “Casse private”, per le quali sussistono seri problemi di sostenibilità finanziaria che hanno reso necessaria una particolare attenzione alle deliberazioni di tali enti.

Il sistema di controllo sugli enti previdenziali di diritto privato e la razionalizzazione dei criteri di funzionamento dell'attività di vigilanza istituzionale hanno assunto valore prioritario e nel 2011 si registrano atti di rilievo in tale contesto, come la direttiva ministeriale del 10 febbraio 2011 con la quale sono state fornite indicazioni applicative in ordine ai criteri generali cui si dovranno ispirare gli Enti previdenziali privati nell'assumere decisioni in merito all'investimento dei fondi disponibili e alla gestione del patrimonio accumulato.

Con la successiva direttiva del Ministro del 20 giugno 2011, è stato potenziato il monitoraggio, già avviato in precedenza in via sperimentale, sulla composizione delle riserve

¹² E' stato predisposto al riguardo, con il MEF il Decreto direttoriale 06/12/2011.

patrimoniali degli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria di cui al decreto legislativo n. 509/1994 e n. 103/1996 con riferimento ai dati del triennio 2008- 2010¹³.

Di particolare importanza è l'attribuzione alla Commissione di vigilanza dei fondi pensione - COVIP, ai sensi dell'articolo 14, commi 4 e 5, del DL n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011, del controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio degli enti previdenziali di diritto privato, che viene esercitato anche mediante ispezione presso gli stessi¹⁴.

Interventi importanti sono avvenuti in materia di bilanci tecnici, sottoposti al controllo dell'Amministrazione, con il DL 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 che all'articolo 24, comma 24, ha previsto, a garanzia della stabilità finanziaria delle rispettive gestioni dei predetti Enti, l'obbligo di adottare misure volte ad assicurare l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche secondo bilanci tecnici riferiti ad un arco temporale di cinquanta anni.¹⁵

- **La Previdenza complementare**

Nella passata relazione, ci si era soffermati su alcuni aspetti di particolare interesse, oltre alla constatazione di limitati danni dovuto alla crisi dei "Subprimes", anche per la posizione "prudenziale" indicata dalla Corte in più occasioni.

Un fattore che merita attenzione è quello della sospensione delle contribuzioni da parte di soggetti che rimangono iscritti ai Fondi.

Inoltre va considerata la diminuzione dei Fondi nel 2011 (545, 14 in meno rispetto all'anno precedente). Rimane la questione della dimensione dei Fondi più volte sottolineata ed ancora sensibile. Oltre 400 fondi hanno, infatti, meno di 5.000 aderenti, 300 meno di 1.000, 180 meno di 100. Maggiori dimensioni consentirebbero, a beneficio degli aderenti, oltre a economie di scala, un aumento del potere contrattuale nei confronti dei gestori delle risorse e degli enti erogatori di rendite.

Si riscontra, invece, un leggero incremento del livello delle adesioni e, in un contesto congiunturale estremamente difficile. Il totale degli iscritti a forme pensionistiche complementari supera i 5.500.000, in larga misura costituito da lavoratori dipendenti del settore privato (circa 4 milioni). Rispetto all'anno precedente si registra un incremento del 5,7 per cento.

¹³ In particolare, in relazione alla predetta attività di vigilanza tecnico-finanziaria sulla composizione delle riserve patrimoniali, riferita all'anno 2010, sulla base dei dati raccolti dal Ministero, emerge che circa il 70 per cento del patrimonio degli Enti ex d.lgs. n. 509/94 è impiegato in strumenti mobiliari e tale percentuale sale a circa il 90 per cento per gli Enti ex d.lgs. n. 103/96, confermando i risultati del precedente monitoraggio.

In particolare, le obbligazioni sono state lo strumento finanziario maggiormente utilizzato (33 per cento del portafoglio finanziario degli Enti ex d.lgs. n. 509/94 e 49 per cento circa per gli Enti ex d.lgs. n. 103/96), mentre le azioni hanno rivestito un ruolo marginale. Le disponibilità finanziarie residue sono state indirizzate verso la voce "Altre attività", nell'ambito della quale circa il 50 per cento delle risorse sono state impiegate in fondi comuni di investimento.

¹⁴ Al fine di favorire il tempestivo avvio del nuovo strumento di controllo, in attesa della definizione dei provvedimenti attuativi della nuova disciplina è attualmente in corso di definizione il decreto interministeriale Lavoro/Economia di cui all'art. 14, comma 2, del citato decreto legge n. 98/2011, che fissa le modalità con cui la COVIP riferisce ai Ministeri vigilanti delle risultanze del suddetto controllo.

¹⁵ Tali misure dovranno essere adottate entro e non oltre il 30 settembre 2012 e saranno sottoposte all'approvazione dei Ministeri vigilanti. In caso di mancata adozione, ovvero in presenza di misure valutate non congrue dalle Amministrazioni vigilanti, si prevede, per le anzianità maturate a decorrere dal 1° gennaio 2012, il passaggio al sistema contributivo pro-rata, in analogia a quanto previsto per il sistema pensionistico pubblico, nonché l'applicazione di un contributo di solidarietà a carico dei pensionati nella misura dell'1 per cento, per gli anni 2012 e 2013.

La legge n. 14/2012, di conversione del decreto-legge n. 216/2011 recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative", ha differito il precedente termine del 30 giugno 2012, subordinando la transizione ai nuovi assetti degli Enti in questione, all'emanazione di un nuovo decreto interministeriale per la definizione dei parametri di redazione dei bilanci tecnici alla luce delle disposizioni di cui all'art. 24, comma 24 del DL 201/2011.

Va peraltro detto che tale aumento è concentrato nelle adesioni ai Piani individuali pensionistici - PIP (+25 per cento)¹⁶, molto minore è l'aumento (+3,8 per cento) delle iscrizioni a fondi pensione aperti e non è certamente un buon segno la sia pur della lieve riduzione (-0,8 per cento) di quelle a fondi pensione negoziali che comunque registrano tuttora il maggior numero di iscritti (circa 2 milioni).

L'ammontare delle risorse destinate alle prestazioni ha fatto registrare nel 2011 un incremento del 6,5 per cento, attestandosi a 88,6 milioni di euro rispetto agli 83,2 milioni di euro del 2010. Tale dato comprende anche le risorse dei fondi pensione preesistenti, che risultano pari a 42 milioni di euro.

I rendimenti delle varie forme pensionistiche complementari nel 2011, a livello aggregato, sono stati: +0,1 per cento per i fondi pensione negoziali, -2,4 per cento per i fondi pensione aperti, -5,75 per cento per le gestioni *unit linked* dei PIP.

Confermando la valutazione dello scorso anno, il sistema di previdenza complementare ha raggiunto un grado di estensione limitato rispetto alle potenzialità. I segnali di ulteriore sviluppo non sembrano riguardare proprio quei lavoratori (in particolare, i giovani) che maggiormente richiederebbero di una integrazione delle prestazioni di primo pilastro.

Problema particolare è quello dei Fondi per i dipendenti pubblici che non indicano particolari sviluppi per cui le *best practices* continuano ad essere quelle dei Fondi che riguardano i grandi comparti industriali e che sono contraddistinti da grande compattezza categoriale, come Fonchim per la chimica farmaceutica con il 79,7 per cento e Cometa per la metalmeccanica con il 43,6 per cento di adesioni.

Le risultanze fin qui esposte sottolineano come, a causa soprattutto della congiuntura economica, non si sia certamente in una fase espansiva, ma alcuni esiti come nel caso dei Piani individuali pensionistici - P.I.P. che mostrano l'unico reale riscontro incrementale e che sono sempre più quelli di nuova generazione, in linea quindi con le regole generali del sistema anche se non ancora pienamente conformi ai canoni di trasparenza nelle comunicazioni, indicano come molto dipenda dalla capacità di attrarre nuove iscrizioni. Capacità che invece, sotto questo profilo perlomeno, non appare altrettanto evidente per i Fondi negoziali.

Sia l'Amministrazione che la COVIP si sono mostrate consapevoli di tale carenza, individuando nuove linee di azione utili al rilancio della previdenza complementare.

In buona sostanza, è sul ruolo delle parti sociali che bisogna spingere, oltre che sull'educazione previdenziale¹⁷ che deve essere realizzata già in età scolastica per evitare la perdurante tendenza a trascurare la previdenza complementare, a dire il vero motivata in primo luogo dalla precarietà occupazionale, che si avverte soprattutto nei giovani i quali sono maggiormente incisi dalla progressiva diminuzione del "tasso di sostituzione" che misura il livello di copertura del trattamento pensionistico rispetto a quello precedentemente goduto in attività di servizio e, per converso, il delta che dovrebbe essere coperto dalla previdenza complementare.

¹⁶ Continua a ridursi il numero degli iscritti ai "vecchi" Piani Individuali Pensionistici (PIP), scesi a 573 mila, anche per effetto di incorporazioni nei "nuovi" PIP che, sospinti da modalità di collocamento personalizzate, raccolgono circa 1,5 milioni di iscritti, con un incremento nell'anno del 25 per cento.

¹⁷ Di conseguenza, indispensabile risulta essere la programmazione di un'azione sinergica di tutti gli attori istituzionali interessati (Ministeri competenti, enti previdenziali, patronati, parti sociali, Covip e di Mefop, fondi pensione) al fine di sviluppare l'informazione offerta, in termini di: informazione istituzionale, con l'impegno del Ministero, della Covip e di tutti gli enti coinvolti nel settore a fornire dati precisi, certi e soprattutto concordanti; informazione sindacale, da realizzarsi in azienda attraverso le assemblee e i mezzi di informazione propri delle organizzazioni dei lavoratori, con team individuati di persone competenti e destinate allo specifico scopo; informazione resa dai fondi, particolarmente sulle linee di investimento, sui costi di gestione, sui benefici nascenti dall'investimento presso tali organismi, non ultimi le innumerevoli possibilità di richiedere anticipazioni e di poter comunque cambiare fondo dopo due anni nel caso di insoddisfazione.

In questa prospettiva, l'art. 24 comma 29 del DL 06 dicembre 2011, n. 201 ha, da ultimo, previsto un programma coordinato di iniziative di informazione e di educazione previdenziale da realizzarsi annualmente unitamente agli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria. A ciò concorrono la comunicazione da parte degli enti gestori di previdenza obbligatoria circa la posizione previdenziale di ciascun iscritto e le attività di comunicazione e promozione istruite da altre Autorità operanti nel settore della previdenza

Si è già detto di un'altra caratteristica negativa che contraddistingue il panorama dei Fondi Pensione, dovuta alla loro polverizzazione. Fenomeno questo presente in misura rilevante nei Fondi Preesistenti che, laddove lontani dall'avvicinamento alle regole generali, soprattutto quelle relative alle prestazioni definite ed alle riserve patrimoniali, dovrebbero ormai essere considerati al di fuori del sistema.

Va infine fatto un cenno ad una fase molto rilevante per la *Governance* dei Fondi Pensione, in quanto concerne modifiche di rilievo al decreto 703/96 in tema di criteri e limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e in materia di conflitti di interesse.

In passato erano state proposte modifiche tendenti a rendere più flessibili (ed a parere della Corte meno prudenziali) i limiti di investimento, che non hanno avuto esito e, come è stato ricordato in precedenti relazioni COVIP ed in quelle della Corte, sia in sede di analisi del Rendiconto che nella sede specifica della gestione COVIP, hanno sostanzialmente limitato le ripercussioni sui Fondi della crisi innescata dai "Subprimes".

Il nuovo documento è stato messo "in consultazione" il 29 maggio per un mese ed ha ben altre caratteristiche rispetto alla precedente bozza (di quattro anni fa), in quanto si concentra sulla capacità dei fondi pensione di conoscere e gestire i rischi connessi agli investimenti.

Risponde quindi alla richiesta che in particolare lo scorso anno emergeva nella stessa relazione COVIP, di puntare sul "Risk Approach", da leggere, ad avviso della Corte come vero e proprio "Risk Assessment", dotandosi di strutture e professionalità adeguate.

Bisognerà vedere se le indicazioni si tradurranno in una propensione per gli investimenti in private equity e comunque in investimenti alternativi, sui quali permangono perplessità.

La Corte ha sempre sottolineato, infatti, che il "fine previdenziale" che costituisce ovviamente la ragion d'essere dei Fondi pensione è cosa diversa dal fine speculativo che è invece caratteristica degli investimenti finanziari (ovviamente in base al livello più o meno prudenziale rimesso alla volontà dell'investitore).

Tale finalità dovrebbe quindi sempre permeare le scelte anche in presenza di valide strutture in grado di valutare professionalmente il livello del rischio.

L'altro oggetto del provvedimento in consultazione attiene ai conflitti di interesse, anch'essa materia di grande importanza che va correttamente disciplinata. Va anche ricordata la questione dell'esternalizzazione di funzioni gestorie anch'essa non ritenuta in linea con la funzione, appunto di gestione dei Fondi e che riguarda anche i profili dell'organizzazione amministrativa e contabile degli stessi.

Il rapporto tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare è sempre più stretto e certamente le interazioni tra primo e secondo pilastro si pongono a più livelli in un sistema complessivo che allunga l'età lavorativa, ma è sottoposto a termini ravvicinati di revisione dei coefficienti di trasformazione e fa i conti con una congiuntura occupazionale che colpisce soprattutto i giovani e che mette a rischio quella continuità contributiva che ha una grande importanza per entrambi i pilastri, tanto è vero che, come ha sottolineato la Relazione annuale del Presidente COVIP, sulla scorta del collegamento "funzionale" tra i due pilastri previdenziali, sancito dalla Corte Costituzionale, dovrebbe essere normativamente prevista la possibilità di intervento dei fondi in sede giudiziale, che riconoscendo ad essi la contitolarità del diritto di credito contributivo, permetta di configurare un'azione di recupero che vada al di là del semplice sollecito alle aziende inadempienti, delle segnalazioni agli interessati e alle parti istitutive e munisca di adeguati poteri l'Autorità di vigilanza.

- I Fondi gestiti dall'INPS

Fondo di tesoreria TFR

Sulla problematica del Fondo, la Corte si è soffermata non solo in occasione della Relazione sul Rendiconto, ma anche nella sede specifica del Controllo sulla gestione (Del.

2/2010/G e 1/2011/G)¹⁸ per la particolarità di costituire un accantonamento del TFR dei dipendenti di aziende di 50 e più dipendenti che hanno scelto di mantenere il TFR in azienda.

Per tali ragioni, si è anche affermato da parte della Corte che dovevano essere realizzate misure compensative per tali lavoratori e che comunque molta attenzione va posta all'andamento dei flussi in entrata ed uscita per evitare il rischio di inadempienze nei confronti dei lavoratori, anche per la progressiva estensione delle finalità perseguite¹⁹, in considerazione del sistema a ripartizione adottato anche per la compatibilità con le indicazioni della Commissione Europea.

Le Conferenze dei servizi trimestrali, tra MEF, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Inps, ai sensi del comma 759 della d.lgs. n. 252/2005, consentono di determinare con precisione gli afflussi al Fondo dall'Inps che sono pari, al termine dell'anno 2011, a complessivi, 19.228.235.656,94 euro, così distribuite:

Trasferimenti allo Stato TFR		% scost. su anno prec.
Fondo di Tesoreria Legge n. 296/2006		
2007	3.406.782.644,00	-
2008	4.211.944.319,57	23,63
2009	4.530.346.923,13	7,56
2010	3.709.471.013,18	-18,12
2011	3.369.690.757,06	-9,16

Dal monitoraggio dell'andamento della gestione è emerso che il meccanismo introdotto è in grado di garantire una tutela ed un equilibrio strutturale anche nel medio-lungo periodo, in base ai principi della ripartizione, così da assicurare le prestazioni dovute agli aventi diritto.

In ogni caso a conferma del più alto livello di attenzione e vigilanza, a seguito delle Delibere citate, l'Amministrazione ha l'impegno di implementare le attività volte ad assicurare la conoscenza e la trasparenza dei dati e degli impieghi delle risorse, nel quadro delle iniziative di monitoraggio al fine di effettuare ogni utile approfondimento sugli andamenti gestionali del Fondo di garanzia, nonché assicurando il rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa vigente.

FONDINPS

Mentre al Fondo di Tesoreria affluiscono le quote di TFR dei dipendenti di aziende di 50 e più unità che pure avevano espresso l'intenzione di non optare per forme di previdenza complementare, a FONDINPS affluiscono le quote di TFR dei dipendenti per i quali si era formato il cosiddetto "silenzio-assenso".

Tale fondo, infatti, viene anche definito dell'"inoptato", anche se continuano ad esserci confusioni, come si vedrà, nell'imputazione dei conferimenti.

Al 31 dicembre 2011 FONDINPS contava 35.673 iscritti, rispetto ai 41.137 del 2010; di essi, 18.189 risultano aver eseguito versamenti in corso d'anno, mentre 17.484 risultavano "inattivi".

La riduzione degli aderenti nel 2011 deriva comunque, in parte, dalla cancellazione - peraltro ancora in corso - di posizioni meramente nominalistiche, che non hanno mai generato contribuzione.

¹⁸ Nella seconda delibera sono emersi 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.

¹⁹ Il comma 105 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), in combinato disposto con il precedente comma 66, stabilisce che le somme del TFR possano essere destinate dallo Stato, oltre che per gli interventi previsti nell'elenco I, anche a copertura di ulteriori interventi diretti ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione sanitaria.

L'assestamento degli iscritti non ha evidenziato modificazioni nella struttura dei versamenti contributivi, che in pratica corrisponde a quella precedente. Gli apporti contributivi sono in massima parte relativi a dipendenti di società di lavoro temporaneo, quindi con periodi di occupazione brevi e assai spesso non rinnovati.

Tale situazione strutturale di per sé determina, da un lato, una situazione d'instabilità degli apporti e, dall'altro, in misura accentuata, un ammontare di versamenti pro quota di valore molto contenuto, in alcuni casi neppure in grado di coprire i costi di gestione del Fondo.

Come si vede quindi il ricorso al "Silenzio-assenso", peraltro limitato anche per l'efficiente campagna d'informazione e sul quale si erano appuntati dubbi di costituzionalità, non sembra dare risultati che giustificino l'esistenza del Fondo.

Al 31 dicembre 2011 le aziende contribuenti a FONDINPS erano 2.761, rispetto alle 2.974 del 2010.

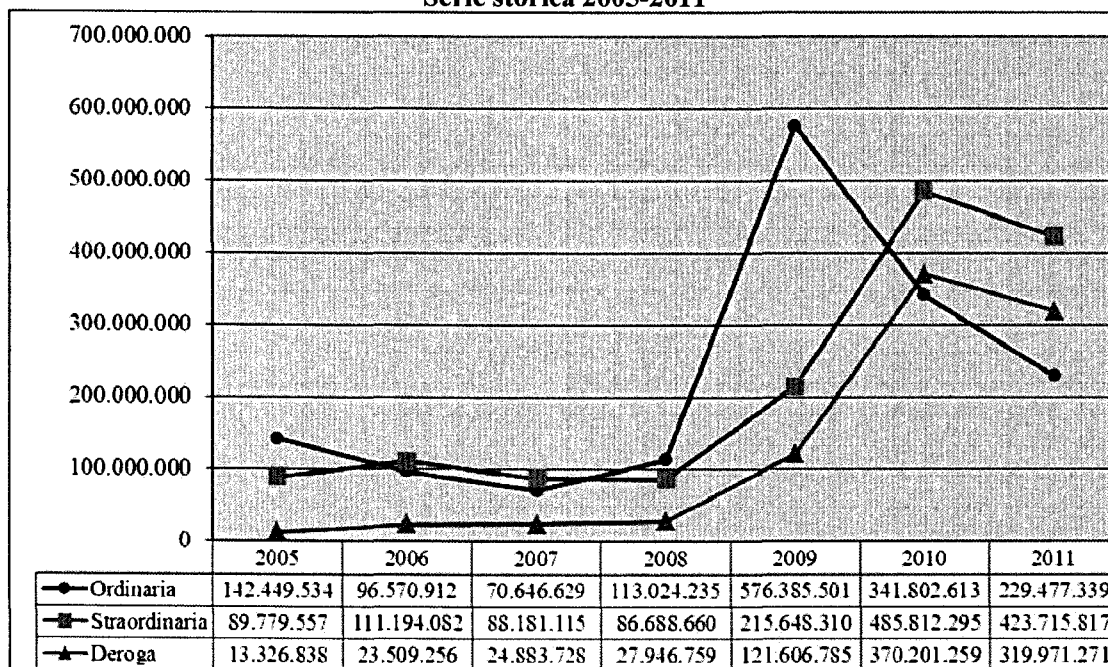
MISSIONE 26 - POLITICHE PER IL LAVORO

Programma 6 - Politiche attive e passive del lavoro

Ammortizzatori Sociali

La materia degli Ammortizzatori sociali è quanto mai di attualità. Come si può evincere dalle tabelle e dal grafico che forniscono la serie storica, in particolare delle ore autorizzate per la Cassa integrazione ordinaria e straordinaria e per quella in deroga, la situazione, dopo il picco riscontrato nel 2009 della Cassa integrazione ordinaria, il cui livello è sceso sensibilmente nel 2010 e nel 2011, si sposta, sia pure parzialmente sui livelli, in questo caso incrementali, della Cassa integrazione straordinaria e di quella in deroga che nel 2010 sono più che raddoppiati per la prima e triplicati per la seconda, rispetto al 2009, per poi scendere moderatamente nel 2011.

**Ore di Cassa integrazione autorizzate
Serie storica 2005-2011**



Fonte: INPS - Osservatorio sulle ore autorizzate di Cassa Integrazione

Per quanto attiene alla Cassa integrazione straordinaria, va detto che nel 2010 si sono avuti gli effetti del nuovo Fondo sociale per occupazione e formazione che ha potuto contare, nella sinergia tra politiche attive e passive del lavoro, oggetto di intese sul piano regionale e comunitario su un bacino di risorse particolarmente significativo.

Bisognerà tener conto al riguardo, in primo luogo del termine di validità della nuova intesa (del maggio 2011) con le regioni che terminerà al 31 dicembre 2012, anche nell'ottica dell'Unione Europea.

A prescindere poi dal mantenimento di un finanziamento che sarà appostato nella Legge di stabilità per un miliardo di euro, la riforma del mercato del lavoro modifica sensibilmente la disciplina degli Ammortizzatori sociali, limitando fortemente il ricorso alla Cassa Integrazione in deroga, attraverso l'ammissione all'ordinaria e straordinaria anche di quei soggetti che non erano contemplati per il ricorso ad esse e che diventeranno anch'essi contributori (imprese e lavoratori) e con la soppressione dell'indennità di mobilità e di quella di disoccupazione in favore di un nuovo istituto l'ASpI Assicurazione Sociale per l'Impiego.

Non va sottovalutato che, oltre alla verifica dell'effettiva gestibilità e finalizzazione dei processi di riqualificazione e tenendo conto che la limitazione della Cassa integrazione in deroga a favore di un ampliamento dell'ordinaria e straordinaria a fronte di contribuzione appare coerente con un trattamento maggiormente equo nei confronti di imprese e lavoratori, visto che sperequazioni si sono comunque realizzate con la concessione della Cassa integrazione straordinaria che comunque non ha avuto per destinatari un numero consistente di soggetti in crisi (solo parzialmente destinatari del contratto di solidarietà), uno degli effetti indotti dal nuovo sistema sarà quello di far emergere un incremento significativo dei livelli di disoccupazione, per la parte afferente agli ammortizzatori.

Andamento del Fondo sociale per occupazione e formazione

Il capitolo di bilancio 7206 è relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. All'interno del Fondo è confluito il cd. Fondo per l'occupazione istituito nel 1993 (DL 148/1998 convertito nella legge n. 236/1993) al fine di finanziare, come si è detto, misure straordinarie di politica attiva del lavoro intese a sostenere i livelli occupazionali.

Fino all'esercizio finanziario 2010, lo stanziamento del capitolo 7206 era ripartito in 2 piani di gestione operativi. Dal 2011, il capitolo è stato ripartito in 10 piani di gestione, suddivisi a seconda delle tipologie di intervento²⁰:

Va detto al riguardo che, laddove in passato si era assistito ad una ripartizione del Fondo in tre diversi Programmi, con effetti di complicazione sul piano amministrativo ai quali era stato posto rimedio, l'attuale polverizzazione in piani gestionali che ha comportato frequenti rimodulazioni ha sostanzialmente amplificato il vecchio difetto di non tener conto che un Capitolo-Fondo, che, ovviamente non ripartisce risorse su altri capitoli, deve poter contare su di una unitarietà gestionale soprattutto per la sua recente diversa configurazione e le finalità sostanzialmente emergenziali.

La formazione dei residui sul capitolo di bilancio 7206 "Fondo sociale per occupazione e formazione" è dovuta essenzialmente al mancato allineamento tra il momento in cui le somme vengono impegnate, la rendicontazione da parte degli enti beneficiari coinvolti e l'effettiva erogazione della spesa.

Le risorse finanziarie vengono impegnate nell'esercizio di competenza, mentre gli Enti beneficiari - in particolare l'INPS - sono in grado di rendicontare, a causa delle proprie procedure gestionali, solo in tempi successivi determinando, quindi, un disallineamento tra l'anno in cui viene assunto l'impegno contabile e quello dell'effettivo trasferimento delle somme²¹. Negli ultimi tempi, l'Amministrazione ha sollecitato gli Enti interessati a trasmettere

²⁰ 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).

²¹ In particolare, per alcune tipologie di interventi (es. contratti di solidarietà difensivi, benefici concessi ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità a tempo indeterminato ai sensi della legge n. 52/1998 e gli incentivi alla riduzione dell'orario di lavoro per formazione dei lavoratori ex legge 608/1996) la normativa in vigore concede alle aziende fino a dieci anni di tempo per portare a congruaglio gli oneri sostenuti. Pertanto, tali oneri possono essere rilevati e

nel corso dell'anno i cd "preconsuntivi" ciò al fine di limitare il più possibile la formazione di residui.

Cap.	Anni	Residui iniziali propri	Residui iniziali stanziamento	Pagamenti	Residui finali propri	Residui finali stanziamento
7206	2009	2.706.068.004,58	367.869.661,54	1.445.373.963,18	2.328.735.995,07	315.592.521,90
	2010	2.935.035.396,51	389.973.161,98	1.993.766.493,33	3.448.440.903,94	288.964.007,38
	2011	3.448.440.903,94	288.964.007,38	1.511.375.697,02	3.254.297.341,97	451.989.860,16

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Va comunque rilevato che il sensibile miglioramento, riscontrato nel 2010, non è stato confermato nel 2011.

Programma 9 - Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro

Attività ispettiva

La gestione 2011 indica nel numero delle ispezioni effettuate: 148.533 aziende, il raggiungimento dell'obiettivo programmato per l'anno (144.252). Dall'esame della documentazione è emerso che un'azienda su due di quelle ispezionate si trova in una situazione di irregolarità (le ispezioni in cui sono stati contestati illeciti sono pari a 73.789 che rappresentano il 50 per cento degli accessi effettuati). Sono state verificate complessivamente 429.712 posizioni lavorative e sono stati registrati n. 164.473 lavoratori irregolari di cui 52.426 totalmente in nero. Nel corso dell'attività di vigilanza, alcune situazioni particolarmente gravi hanno indotto gli ispettori a sospendere l'attività imprenditoriale²² (8.564 provvedimenti di sospensione). La maggior parte delle aziende destinatarie del provvedimento di sospensione rientrano nel settore dell'edilizia (2.396) e in quello dei pubblici esercizi (3.094). La revoca dei provvedimenti di sospensione, per la quale è richiesto il pagamento di una sanzione amministrativa, si è avuta nell'87 per cento dei casi ed ha consentito di riscuotere una somma pari a 11,16 milioni di euro.

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 consentono una composizione delle controversie ed una più celere tutela dei lavoratori interessati, anche indipendentemente dall'attivazione dell'azione ispettiva. Su 10.568 conciliazioni monocratiche avviate, con esclusivo riferimento a quelle in cui vi è stata la comparizione delle parti, circa il 79 per cento ha trovato una definizione positiva con il raggiungimento di un accordo (+5 per cento rispetto all'anno precedente). Anche il dato relativo ai provvedimenti di diffida accertativa ha avuto un incremento del 24 per cento rispetto al 2010.

Per quanto attiene al fenomeno del lavoro "nero", si sono svolti controlli specifici al fine di riscontrare la presenza di lavoratori "in nero" mediante accessi "brevi". A tal proposito è stato attuato il c.d. Piano straordinario di vigilanza per il contrasto al lavoro sommerso che ha previsto 80.000 controlli mirati proprio allo specifico fenomeno del lavoro sommerso. Nel corso del 2011 sono state irrogate n. 52.426 maxisanzioni per l'impiego di lavoratori in nero, con una flessione del 8 per cento rispetto al 2010. Tale dato è da ricondurre alla restrizione del campo di applicazione della normativa sanzionatoria (per il solo lavoro subordinato), alla contrazione occupazionale e al notevole incremento che hanno avuto le forme contrattuali di lavoro flessibili con particolare riferimento ad alcune regioni del Nord.

Si riporta di seguito il dettaglio delle somme introitate per l'irrogazione di sanzioni a seguito di attività ispettiva negli anni 2007-2010.

consuntivati dall'Istituto previdenziale anche con anni di ritardo rispetto al periodo di riferimento, con la conseguenza che le risorse impegnate devono essere conservate in bilancio.

²² Ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, modificato dall'art. 11 del d.lgs. n. 106/2009.

ANNI	SANZIONI RISCOSE	% scost. su anno prec.
2007	77.624.290,00	-
2008	117.304.780,00	51,12
2009	106.057.420,00	-9,59
2010	114.977.440,00	8,41
2011	144.576.474,00	25,74

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Programma 8 - Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro

Programma 10 - Servizi e sistemi informativi per il lavoro

Programma 11 - Servizi territoriali per il lavoro

Mercato del lavoro

La Riforma in atto del Mercato del lavoro²³ porta ad una significativa revisione del sistema attuale e sottolinea l'esigenza che mostrino maggiore efficacia gli strumenti per l'incontro "domanda-offerta del lavoro" in un quadro complessivo di governo degli istituti, della corretta applicazione della normativa giuslavoristica e di una più consistente ed accelerata dinamica delle opzioni lavorative.

Il provvedimento, incentrato sui quattro punti cardine della flessibilità in entrata e in uscita, degli ammortizzatori sociali e della formazione, mira a realizzare un mercato del lavoro più dinamico e inclusivo - con particolare riferimento alle categorie maggiormente a rischio, come i giovani, le donne e i lavoratori anziani - a recuperare produttività e reddito e a restituire slancio allo sviluppo economico.

Il disegno di legge è stata oggetto di confronto con le parti sociali ed è attualmente all'esame della Camera dei deputati, dopo l'approvazione intervenuta il 5 maggio da parte del Senato.

Le modifiche rispetto al sistema preesistente, riguardano principalmente:

1. la distribuzione delle tutele dell'impiego attraverso la limitazione dei margini di flessibilità progressivamente introdotti negli ultimi anni, adeguando all'attuale contesto economico la disciplina del licenziamento individuale;
2. l'assetto degli ammortizzatori sociali e delle relative politiche attive;
3. gli elementi di premialità per l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili;
4. il contrasto più incisivo agli usi elusivi degli obblighi contributivi e fiscali degli istituti contrattuali.

A tal fine sono state individuate 7 macro-aree di intervento (istituti contrattuali, tutele dei lavoratori nel caso di licenziamento illegittimo, flessibilità e coperture assicurative, fondi di solidarietà, equità di genere e politiche attive).

Il processo di sviluppo dei servizi per il lavoro, come più volte sottolineato dalla normativa, ha quali priorità la dematerializzazione dei processi e l'informatizzazione dei servizi.²⁴

²³ AS 3249, approvato il 31 maggio 2012 al Senato ed assegnato alla Camera dei Deputati (AC 5256).

²⁴ - Decreto interministeriale del 2 novembre 2010, recante modalità per la presentazione del prospetto informativo dei disabili

- Legge 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. "Collegato lavoro");

- Legge 5 luglio 2011, n. 111, il cui articolo 29 ha modificato l'articolo 6 del d.lgs. n. 276/03, autorizzando nuovi soggetti all'esercizio dell'intermediazione;

- Decreto ministeriale 20 settembre 2011 che ha disciplinato le modalità di iscrizione all'albo dei nuovi soggetti autorizzati all'intermediazione;

- Decreto interministeriale del 5 ottobre 2011 che ha disciplinato le modalità di pubblicazione delle offerte di lavoro pubblico, secondo quanto previsto dall'articolo 6 del Collegato lavoro;

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, che ha dettato una nuova disciplina per il contratto di inserimento delle donne.

In tale direzione va il potenziamento della rete di cooperazione dei servizi pubblici e privati per il lavoro, volta all'ampliamento della platea dei soggetti pubblici e privati autorizzati all'erogazione dei servizi per il lavoro. E' stata portata avanti, contestualmente, la "revisione" dell'Albo informatico delle Agenzie per il lavoro.

È continuata l'attività di implementazione del portale *Cliclavoro* che costituisce il punto di accesso sul web di tutti i contenuti informativi e le applicazioni dei servizi per il lavoro, integrando tutti i servizi dematerializzati via via che le normative di settore venivano emanate.

All'interno del portale sono stati sviluppati, oltre al motore per favorire la ricerca delle opportunità di lavoro e dei profili professionali, tutta una serie di servizi telematici in linea con la semplificazione dell'azione amministrativa e delle riforme del mercato del lavoro²⁵.

La Corte ha più volte sottolineato come il sistema di offerta-domanda lavoro che ha avuto innumerevoli modifiche nel corso del tempo e che si è dovuto confrontare con un quadro normativo in evoluzione, come accade ora in termini piuttosto significativi, abbia mostrato una certa difficoltà ad adeguarsi in tempi ragionevoli alle esigenze evidenziate.

Nel prendere atto delle funzionalità messe in campo si sottolinea nuovamente l'importanza di evolvere l'efficienza del sistema, in un quadro che affida al mercato del lavoro il compito di realizzare in concreto la composizione delle nuove opzioni lavorative per quei lavoratori, che sia pur gradualmente, escono dall'area "protetta" degli ammortizzatori sociali per entrare in quella della disoccupazione vera e propria con la copertura della nuova ASpl.

MISSIONE 27

Immigrazione

Come si è sottolineato nelle precedenti relazioni, al consolidamento dei livelli di immigrazione²⁶, corrisponde un'attenzione particolare all'"Integrazione" che costituisce ormai una priorità per la *policy* del Ministero. Con il d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179, è stato adottato il regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del testo unico.

Va sempre considerata la rilevanza dello stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale a seguito dell'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dal Nord Africa²⁷, che ha attribuito specifiche competenze al Ministero, sia sotto il profilo dell'organizzazione, indirizzo e coordinamento dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, sia sotto il profilo contabile, relativamente all'erogazione dei contributi ai Comuni che hanno accolto i suddetti minori.

Inoltre, per quanto attiene ai "minori stranieri non accompagnati", sono state recentemente modificate anche le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età²⁸. Il contesto socio economico e le novità normative intervenute

²⁵ I più importanti tra questi sono: CO – Comunicazioni obbligatorie, il sistema informatico che permette, in osservanza all'art. 1, commi 1180 e ss. della l. n. 296/06, l'invio di tutte le comunicazioni riguardanti i rapporti di lavoro; UNIMARE, il sistema che, in osservanza di quanto previsto dal DM 31 gennaio 2008 di effettuare tutte le comunicazioni riguardanti i rapporti di lavoro sulla nave; Prospetto informativo dei disabili, il sistema che, in osservanza di quanto previsto dal DI 2 novembre 2010, l'invio telematico del prospetto informativo dei disabili; LAV-US, il sistema che permette l'invio telematico dei lavoratori adibiti a lavoro notturno ed usurante, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 67/2011; albo informatico agenzie per il lavoro, previsto dal DM 23.12.2003; IIE, il sistema che permette la gestione delle liste dei lavoratori italiani che intendono lavorare all'estero; l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, secondo quanto previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 276/03; il collegamento con la rete EURES, secondo quanto previsto dal regolamento comunitario n. 1612/68. A questi si aggiungono servizi informativi che mirano a conoscere la localizzazione dei servizi e le informazioni sul mercato del lavoro.

²⁶ Al 1° gennaio 2011 i cittadini stranieri erano 4.570.317, pari al 7,5 per cento del totale della popolazione residente e di questi un milione e 163 mila provengono da Paesi UE di recente adesione

²⁷ Dichiarato con dPCM del 12.2.2011 e prorogato con successivo dPCM del 6.10.2011 fino al 31 dicembre 2012, nonché l'O.P.C.M. n. 3933/2011 e s.m.i.,

²⁸ Difatti, la legge 2 agosto 2011, n. 129, di conversione del DL 23 giugno 2011, n. 89, recante "disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari", ha modificato l'art. 32, comma 1 bis, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione

nel corso del 2011 hanno determinato la cornice nella quale sono stati definiti gli interventi finanziati dall'Amministrazione nell'ambito delle risorse disponibili.

I minori stranieri non accompagnati "Emergenza Nord Africa", giunti in Italia dal 1 Gennaio 2011 al 31 Dicembre 2011 sono stati 4.580. Di essi, il 77 per cento è ancora minorenne, il 16 per cento è diventato maggiorenne, il 7 per cento ha cambiato status trasformandosi in richiedente protezione internazionale. Le regioni coinvolte nell'accoglienza sono soprattutto Sicilia (1.736), Lazio (947), Calabria (473), Campania (331) e Puglia (326).

Le cittadinanze maggiormente presenti sono Tunisia, Egitto, Mali e Costa D'Avorio²⁹. Una tendenza inversa si può invece segnalare per i minori egiziani, aumentati di un terzo nella seconda parte dell'anno. Sono evidentemente dati che mutano in relazione di quanto accade nei Paesi d'origine.

L'Amministrazione ha previsto il potenziamento delle misure a favore dei minori stranieri non accompagnati, in particolare di quelli prossimi alla maggiore età, attraverso interventi volti a favorire il loro inserimento nel mondo scolastico, lavorativo e nel tessuto sociale, garantendo, attraverso il sostegno nel percorso di istruzione o inserimento nel mondo del lavoro, di proseguire la permanenza in Italia al compimento del diciottesimo anno di età in linea con i requisiti richiesti per un soggiorno regolare. Le risorse destinate a questo intervento sono pari a euro 2.200.000,00 a valere sul Fondo politiche migratorie. Tali risorse, assegnate ad Italia Lavoro nell'azione di sistema sotto riportata, saranno finalizzate all'erogazione di 440 doti formative, dal valore di euro 5.000,00 l'una, da destinarsi a minori stranieri non accompagnati. Al fine di assicurare un approccio sistemico al fenomeno dei minori stranieri ospitati temporaneamente nell'ambito di programmi solidaristici di accoglienza all'interno del Piano per l'Integrazione è stata affidata a Italia Lavoro la realizzazione del progetto "Programmazione e Gestione delle Politiche Migratorie" finanziato per euro 3.650.000,00 con Fondo politiche migratorie, per euro 3.940.548,50 con Fondo Sociale Europeo. Attraverso tale progetto si intende favorire il processo di partecipazione dei cittadini immigrati alla vita sociale, economica e culturale del nostro paese e il loro positivo inserimento nel mondo del lavoro, attraverso uno stretto coordinamento tra politiche del lavoro e politiche di integrazione.

Gli interventi sono stati realizzati mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie imputate alla missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" – Programma "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate" – capitolo 3783 "Fondo nazionale per le politiche migratorie", per un ammontare complessivo di euro 12.851.958,00. La percentuale di impegno sullo stanziamento complessivo è stata pari al 99,54 per cento; per quanto attiene alla cassa, a fronte di uno stanziamento definitivo complessivo di euro 41.603.820,00, sono stati effettuati pagamenti per euro 30.581.644,50, pari al 79,20 per cento della disponibilità. La percentuale di smaltimento dei residui è stata pari al 73,50 per cento.

MISSIONE 24 - DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA

I Fondi per le politiche sociali

Il Fondo nazionale per le politiche sociali

Il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) prevede un riparto tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Regioni. 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. Tale semplificazione assicura un risparmio sui tempi di formazione del

dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, prevedendo che il permesso di soggiorno può essere rilasciato per motivi di studio, di accesso al lavoro o di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, ai minori stranieri non accompagnati che siano affidati o sottoposti a tutela e che abbiano ricevuto un parere positivo da parte del Comitato minori stranieri, oppure che si trovino in Italia da almeno tre anni e abbiano partecipato per almeno due anni a un progetto di integrazione sociale e civile.

²⁹ Sono giunti 1.404 minori provenienti dalla Tunisia.

decreto di riparto (non è infatti più necessaria la fase della quantificazione dei diritti soggettivi da parte del MEF).

Il Fondo ha pertanto subito un ridimensionamento dello stanziamento iniziale sul relativo capitolo di spesa, peraltro con accantonamenti in corso d'anno che hanno reso indisponibile parte dello stesso stanziamento. Ne è conseguita una difficile fase di raccordo tra i soggetti beneficiari che di fatto ha allungato in maniera considerevole i tempi per il conseguimento dell'intesa. L'allungamento dei tempi si è riverberato sulle fasi di erogazione sia dei fondi originari che di quelli riassegnati.

Fondo per le non autosufficienze - *Interventi in tema di sclerosi laterale amiotrofica*

In relazione al Fondo per le non autosufficienze (FNA), va sottolineato come la legge 13 dicembre 2010, n. 220, articolo 1, comma 40, lo abbia riservato agli *“Interventi in tema di sclerosi laterale amiotrofica per ricerca e assistenza domiciliare dei malati”* con uno stanziamento per il 2011 di 100 milioni di euro che sono stati trasferiti alle Regioni nei primi giorni del mese di dicembre 2011, ad esclusione della Regione Valle d'Aosta.

Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Il Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (FIA), istituito con la legge n. 285/97, dopo esser confluito in maniera indistinta nel FNPS, è oggi ripartito tra le sole 15 città indicate dall'articolo 1 della medesima legge, le cosiddette “città riservatarie”³⁰, nelle quali con il Fondo è finanziata la sperimentazione di progetti ed interventi in tema di attuazione dei diritti di bambini e adolescenti.

Nel contesto della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, va fatto riferimento all'avvio di una sperimentazione nei comuni con più di 250.000 abitanti, (Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Venezia, Verona) volta ad affidare agli enti del non profit la gestione della Carta Acquisti. Al decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 1 che ha previsto il nuovo regime non è seguito il decreto applicativo.

Il decreto legge n. 3 approvato dal Consiglio dei Ministri il 27 gennaio 2012, contenente disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo, ha poi diversamente definito le modalità di attuazione della sperimentazione, riconoscendo maggiore centralità al ruolo dei Comuni.

Nel corso del 2011 è invece proseguita l'erogazione delle carte e degli accrediti del programma Carta acquisti originario. I beneficiari del programma, definiti come coloro che hanno ricevuto almeno una disposizione di accredito sulla Carta Acquisti nel periodo 1° dicembre 2008 – 31 dicembre 2011 sono stati circa 820.000 mila, dei quali circa la metà oltre i 65 anni e il resto beneficiari al di sotto dei tre anni di età. Circa i due terzi dei beneficiari risiedono nelle Regioni del Mezzogiorno.

³⁰ Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Palermo, Catania e Cagliari.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Considerazioni di sintesi.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi e la riorganizzazione delle strutture periferiche; 2.2 Ordini professionali e Organismi di mediazione.*

3. I risultati finanziari e contabili: *3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa; 3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 3.3. Analisi della gestione delle spese.*

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali.

Considerazioni di sintesi

I problemi di fondo, che coinvolgono il “pianeta giustizia”, sono rimasti nel 2011 sostanzialmente invariati rispetto a quelli evidenziati nei precedenti referti. Le principali criticità riguardano i tempi ancora eccessivamente lunghi del “servizio giustizia”, che necessita di razionalizzazione e di ammodernamento sotto il profilo tecnologico, al fine di ridurre i tempi di conclusione dei procedimenti, e del settore penitenziario, che trova difficoltà nel mantenimento dei livelli essenziali di funzionamento e di sicurezza a causa del persistente affollamento delle carceri. I progressi compiuti negli ultimi anni sono stati solo di lieve entità. Infatti, le diverse misure intraprese in entrambi i settori hanno contribuito, finora, a diminuire i fenomeni di maggior rilievo, accentuando l'attesa di una effettiva riforma organica in grado di intervenire, più decisamente, sulle criticità dell'apparato. Il processo di riforma, ancora in itinere, è improntato in questo senso¹.

Nel corso del 2011, si sono avviate alcune attività specifiche di *spending review*, sia con riferimento al programma dei Nuclei di valutazione per l'analisi della spesa (NAVS), sia soprattutto in attuazione della delega prevista dall'articolo 1, comma 2, del DL 138/2011, relativa alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie e degli uffici del giudice di pace, nonché relativamente alla propria riorganizzazione interna. Nel 2011, per la gestione del Ministero della giustizia, sono stati destinati 8,47 miliardi. Di questi, 5,41 miliardi (63,87 per cento) attengono a redditi da lavoro dipendente e 1,93 miliardi da consumi intermedi (22,78 per cento). Rispetto all'esercizio precedente gli stanziamenti di spesa hanno subito un considerevole aumento (+757,34 milioni), in parte dovuto al riconoscimento, sulla base della circolare n. 38/2011 della

¹ Le principali riforme intervenute di recente sono: DL n. 138/2011 convertito nella legge n. 148/2001 che delega il Governo a procedere alla riduzione del numero dei presidi giudiziari di primo grado ed alla razionalizzazione dei relativi assetti territoriali: lo schema di decreto legislativo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 dicembre 2011 ed è attualmente all'esame del Parlamento per i previsti pareri di Camera e Senato; il DL n. 211/2011 convertito in legge 17 febbraio 2012, n. 9, recante "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri". Sono ancora in corso di esame del Parlamento sia il d.d.l. AS 2156 - "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" attualmente in seconda lettura al Senato (AC 4434-A) che lo schema di DPR di riorganizzazione del Ministero (atto n. 438).

RGS, dei cospicui debiti pregressi accumulati dall'Amministrazione nel corso del 2009 e del 2010 (568,63 milioni). Tali debiti sono per la maggior parte dovuti alle spese per intercettazioni telefoniche, il cui impatto finanziario sul bilancio del Ministero è stato stimato dall'Amministrazione pari a circa 250 milioni annui². Al fine di tenere sotto controllo il fenomeno è stata costituita una unità di monitoraggio delle intercettazioni, con l'obiettivo di analizzare le differenze di costo tra le singole procure. Si segnala, infine, il Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia, approvato nel Consiglio dei Ministri del 10 marzo 2011, che ha come obiettivo quello di ottenere, in tempi brevi, la digitalizzazione di tutti gli uffici giudiziari con uno stanziamento straordinario di risorse pari a 50 milioni.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

La Carta costituzionale, all'articolo 110, affida al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia³. Al Ministero è quindi demandato il compito di gestire l'apparato del "sistema giustizia civile e penale" e di quello penitenziario e minorile. Pertanto, il Ministero espleta tutte le funzioni amministrative strettamente connesse con la funzione giurisdizionale (organizzazione, personale e servizi), nei settori civile e penale⁴. Svolge, inoltre, compiti di attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari, del trattamento dei detenuti, indirizzandoli alla rieducazione ed al loro inserimento all'interno della società, ed ha competenza relativamente al settore della giustizia minorile. Queste funzioni hanno anche rilievo strategico, considerato che uno dei parametri che determina il *ranking* internazionale di un Paese è l'efficienza del sistema giudiziario; tale indicatore rileva, quindi, non solo nell'ambito interno, ma anche a livello di affidabilità economica del "Sistema Paese"⁵.

E' emersa, nel periodo in esame, la necessità di un valido ed efficace coordinamento dell'attività del Ministero, sia a livello interno (con le altre Amministrazioni), sia con gli organismi europei ed internazionali al fine di utili iniziative di cooperazione.

Per incrementare tale coordinamento, sul versante interno si ritiene indispensabile un continuo aggiornamento, attraverso riunioni tematiche con le varie articolazioni delle Amministrazioni interessate, al fine di fornire omogeneità di indirizzo e di orientamento e un efficace supporto all'azione tecnica e politica del Governo.

Si segnala, altresì, una serie di misure avviate per porre rimedio agli effetti negativi della lentezza della giustizia. Tra le iniziative in itinere, si auspica che il concretizzarsi dell'impatto atteso in termini di deflazione dei carichi di lavoro delle Corti d'appello comporti una conseguente riduzione dei tempi dei giudizi, con effetti positivi anche per il sistema economico e per le imprese che operano in Italia. Nel decreto sulle liberalizzazioni (DL n. 1/2012 – "Cresci Italia") vanno menzionate, oltre alla eliminazione delle tariffe minime dei professionisti e l'ampliamento della pianta organica dei notai, alcune norme che potenziano ed estendono le competenze di 12 sezioni specializzate, già operanti dal 2003, attraverso la creazione del "Tribunale delle imprese".

² Circa 230 milioni per le intercettazioni, 90 milioni per l'acquisizione dei tabulati e 1,2 milioni per quanto concerne i noleggi.

³ Ferme restando quelle che sono le competenze del Consiglio Superiore della Magistratura, governo indipendente della magistratura ordinaria.

⁴ L'attività amministrativa si estrinseca nella gestione degli archivi notarili, nella vigilanza sugli ordini e collegi professionali, sull'amministrazione del casellario, sulla cooperazione internazionale in materia civile e penale, sull'istruttoria delle domande di grazia da proporre al Presidente della Repubblica.

⁵ L'"inefficienza" della giustizia civile italiana può essere misurata in termini economici pari all'1 per cento del Pil. Il rapporto CEPEJ 2010 colloca l'Italia al 4° posto in Europa per tasso di litigiosità con 4.768 contenziosi su 100.000 abitanti su 38 paesi censiti e con 2,8 milioni di nuove cause in ingresso in primo grado l'Italia risulta seconda soltanto alla Russia. Nella categoria "Enforcing Contracts" del rapporto Doing Business 2012 la durata stimata per il recupero del credito commerciale è pari a 1.210 giorni.

Nelle intenzioni del legislatore si delinea una sezione “speciale” dei tribunali civili, per la gestione del diritto commerciale e del diritto societario, che dovrebbe contribuire a ridurre i tempi della giustizia civile.

L’iniziativa, associata alla conciliazione obbligatoria, mira a rafforzare il settore della giustizia in modo da garantire risposte rapide, con positivi riflessi anche sull’attività delle imprese.

Un cenno meritano, infine, le azioni concesse alle associazioni dei consumatori nei confronti dei professionisti in caso di comportamenti abusivi e l’estensione del campo di applicazione delle azioni di classe collettive (*class action*).

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi e la riorganizzazione delle strutture periferiche

È all’esame del Parlamento, per il previsto parere delle competenti Commissioni parlamentari, il regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia, che è diretto, oltre che all’attuazione di norme di contenimento della spesa (legge n. 296 del 2006 e decreto legge n. 112 del 2008), soprattutto a ridisegnare la struttura amministrativa attraverso un ampio decentramento regionale ed interregionale, rideterminando le articolazioni periferiche del sistema giudiziario.

Ai sensi dell’art. 74 del DL 25 giugno 2008 n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, si è proceduto a ridefinire le dotazioni organiche sia del personale delle qualifiche dirigenziali non generali che delle aree funzionali, con riduzione pari al 10 per cento degli Uffici sia per le qualifiche dirigenziali che per le aree funzionali⁶. La successiva legge 26 febbraio 2010, n. 25, ha imposto un ulteriore taglio delle dotazioni organiche, ad esclusione delle qualifiche dirigenziali generali. Con due dPCM in data 24/6/2010 si era provveduto a ridurre le dotazioni organiche del personale non dirigenziale appartenente al Dipartimento della Giustizia Minorile e alla Direzione Generale degli archivi notarili; con dPCM in data 31/1/2012 si è provveduto alla rideterminazione della dotazione organica del Dipartimento per l’amministrazione penitenziaria⁷ (disponendo nel contempo la riduzione dell’organico dei dirigenti di seconda fascia, nella misura del 10 per cento) e del Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi. Va detto che il Ministero ha ritenuto procedere all’applicazione della normativa sulla riduzioni organiche non con riguardo all’intera struttura ministeriale, ma per ciascun Dipartimento in maniera autonoma stante la peculiarità funzionale e la complessità degli apparati⁸.

A seguito di tali riduzioni, il Ministero sta elaborando un nuovo modello di dotazione organica che tenga conto delle ulteriori riduzioni disposte dal DL 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148, mentre per il personale della qualifica dirigenziale generale la rideterminazione della dotazione organica sarà ricompresa nell’ambito del già menzionato d.P.R. di riorganizzazione⁹, attualmente in fase di emanazione, ai sensi dell’articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, che prevede altresì la sostituzione della tabella delle direzioni regionali e interregionali di cui all’articolo 6 del d.lgs.

⁶ Le dotazioni organiche del personale della carriera dirigenziale penitenziaria sono state fissate con d.lgs. 15 febbraio 2006 n. 63 mentre con dPCM 28 febbraio 2006 sono state invece fissate le dotazioni organiche dei dirigenti di Area 1 e delle Aree funzionali.

⁷ Attraverso tale provvedimento è stata rideterminata la dotazione organica del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria: il numero dei dirigenti penitenziari di seconda fascia è passato da 543 a 461 unità poi ulteriormente ridotte del 10 per cento a 415 unità mentre per le aree funzionali da 8.872 unità previste dal dPCM 28 febbraio 2006 si è passati a 6.660 unità (articolo 2, comma 8 bis della legge n. 25/2010) con una consistente diminuzione di 2.212 unità.

⁸ L’attuazione in maniera non unitaria da parte del Ministero dei profili della ristrutturazione, a seguito delle diverse misure di contenimento della spesa, hanno determinato ritardi sulla tempistica, originariamente prevista a partire dal 2008.

⁹ L’attuale organizzazione del Ministero risale al regolamento del 6 marzo 2001.

240/2006 e la soppressione dei “posti recati in aumento” dall’articolo 5 di quest’ultimo decreto¹⁰. Il nuovo regolamento dovrà consentire la piena attuazione della normativa di riferimento, che impone il processo riduttivo all’intera struttura ministeriale, pur considerando la peculiare complessità funzionale dell’apparato.

La peculiarità dell’assetto dipartimentale trova poi riscontro anche nelle rilevate difformità procedurali riscontrabili nella prassi di conferimento di incarichi dirigenziali¹¹.

L’attuale assetto organizzativo prevede, oltre l’Ufficio di Gabinetto del Ministro, quattro Dipartimenti: Dipartimento degli affari di giustizia; Dipartimento dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria; Dipartimento per la giustizia minorile. Sul territorio, sono dislocati 2.160 Uffici Giudiziari¹², nonché 319 strutture penitenziarie¹³, a livello regionale, provinciale e locale. Il Dipartimento per la giustizia minorile è articolato in 12 centri che operano sul territorio attraverso i servizi minorili della giustizia, previsti dall’articolo 8 del decreto legislativo n. 272/1989 (25 Centri di prima accoglienza, 18 Istituti penali per minorenni, 29 Uffici di servizio sociale per minorenni, 12 Comunità per minori).

2.2. Ordini professionali e Organismi di mediazione

Il Ministero della Giustizia esercita la vigilanza sugli Ordini professionali (diversamente articolati sul territorio nazionale a seconda della disciplina che regola ogni singola professione) strutturati in Consigli nazionali e locali¹⁴. L’attività si concretizza in interventi volti a verificare il regolare funzionamento degli Ordini stessi, con poteri di scioglimento e commissariamento. L’amministrazione è competente anche per la organizzazione degli esami per l’abilitazione all’esercizio della professione forense, per il concorso notarile e per l’accesso alla professione di revisore contabile¹⁵. Il processo riformatore degli Ordini è giunto alla fase di elaborazione e approvazione –in via preliminare- di uno schema di regolamento (di attuazione dei principi dettati dall’art. 3, comma 5 del DL n. 138 del 2011), fatte salve le particolari specificità delle professioni sanitarie.

Altra attività di vigilanza riguarda quella sui neo costituiti organismi di mediazione; si tratta di una competenza che prevede un’attività preventiva relativa all’iscrizione dell’organismo nel registro e una successiva sulla regolarità di gestione, nonché di monitoraggio dei dati relativi all’esercizio delle mediazioni stesse¹⁶.

¹⁰ La relazione tecnica dello schema di regolamento di riorganizzazione ha evidenziato che il riassetto organizzativo del Ministero dovrebbe generare risparmi di spesa stimato in circa 228 milioni (in linea con quanto previsto dalle disposizioni di razionalizzazione degli assetti organizzativi).

¹¹ In proposito la Corte ha evidenziato l’importanza dell’interpello con riguardo all’assegnazione di magistrati alle funzioni dirigenziali non generali, già oggetto di apposita delibera della Sezione del controllo. L’Amministrazione ha aderito predisponendo un nuovo provvedimento.

¹² Organi giudicanti: Corte Suprema di Cassazione (n. 1), Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (n. 1), Tribunali Regionali delle Acque Pubbliche (n. 8), Corti di Appello (n. 29) di cui 3 sezioni distaccate, Corti di Assise di Appello (n. 29), Tribunali (n. 386), Uffici notifiche e protesti presso gli Uffici Giudiziari (n. 385), Corti di Assise (n. 93), Tribunali per i Minorenni (n. 29), Tribunali e Uffici di Sorveglianza (n. 87), Giudici di Pace (n. 846). Organi requirenti: Procura Generale della Repubblica Presso la Corte Suprema di Cassazione (n. 1), Procure Generali della Repubblica presso le Corti d’Appello (29) di cui tre sezioni distaccate, Procure della Repubblica presso i Tribunali (166), Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni (n. 29), Direzione Nazionale Antimafia (n. 1), Direzioni Distrettuali Antimafia (n. 26). Commissariati agli usi civici (14).

¹³ 214 Istituti penitenziari; 82 Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE); 16 provveditorati regionali; 5 ospedali psichiatrici giudiziari; 2 case di lavoro e colonie agricole; 1 casa di cura e custodia.

¹⁴ Decreto legislativo luogotenenziale n. 382 del 1944.

¹⁵ Il decreto legislativo n. 39 del 2010 ha attribuito i compiti organizzativi al Ministero dell’economia e delle finanze d’intesa con il Ministero della giustizia.

¹⁶ La circolare del 20 dicembre 2011 -Interpretazione misure correttive decreto interministeriale n. 145/2011- ha specificato che l’attività di vigilanza può essere altresì compiuta avvalendosi dell’Ispettorato generale del Ministero, individuando così uno strumento ulteriore per l’esercizio dell’attività di controllo sugli organismi di mediazione e sugli enti formatori.

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. *Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa*

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa ha predisposto un programma di attività per l'anno 2012 dal quale sono attesi indicatori di risultato e di contesto, nonché rilevazioni analitiche delle spese delle strutture periferiche, ma non è ancora pervenuto ad elementi di valutazione significativi. Nel 2011 sono state esaminate, in particolare, le spese di giustizia, al fine di acquisire gli elementi necessari a definire le proposte operative per migliorare la previsione dei fabbisogni e meglio definire la programmazione finanziaria attraverso un percorso di razionalizzazione. Si è evidenziato che il bilancio, caratterizzato da una ridotta analiticità, non consente di esaminare specificamente le diverse tipologie di spesa (se non a livello di singolo mandato di spesa), ma soltanto di prendere in considerazione l'intero aggregato. Si segnala l'iniziativa del Nucleo volta ad approfondire l'analisi sulle spese di giustizia e sui debiti pregressi accumulatisi nel tempo, onde acquisire gli elementi necessari a definire le proposte operative per migliorare la previsione dei fabbisogni e la programmazione finanziaria, attraverso un percorso di razionalizzazione.

Al fine di monitorare al meglio tutta la spesa del Ministero, il Nucleo ha ritenuto indispensabile procedere ad una selezione degli indicatori che, associati ai diversi programmi di spesa e tenendo conto delle diverse priorità politiche, dovrà porre le basi per la definizione di una analisi che consenta di realizzare una reale ed effettiva revisione della spesa.

Ciò dovrà avvenire attraverso un coordinamento ed una sinergia di intenti tra il Nucleo e le diverse direzioni generali del Ministero, e con il coinvolgimento dell'OIV. L'obiettivo finale sarà quello di costruire un sistema di indicatori integrati, attraverso le diverse fonti di dati esistenti presso l'amministrazione (ricomprendendo tra questi anche il sistema di controllo di gestione e quello sulla valutazione della *performance*) ed anche eventuali fonti esterne. L'integrazione di differenti sistemi, la definizione degli indicatori e il collegamento di questi con gli obiettivi dell'amministrazione costituirà un organico sistema di monitoraggio e controllo dei flussi finanziari.

Va certo constatato che al momento, sulla base degli attuali sistemi informativi, non saranno possibili, almeno nell'immediato, un confronto ed un collegamento diretto tra il bilancio finanziario ed i predetti obiettivi. Peraltro, va osservato che tale attività è necessaria, se non indispensabile, per le analisi del fabbisogno delle sedi periferiche, rispetto alle quali l'attività legata alla raccolta di informazioni non ha ancora avuto inizio¹⁷.

3.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie*

I versamenti delle entrate extratributarie del Ministero sono pari a 580,93 milioni, che afferiscono per la maggior parte al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ed in particolare sul capitolo 2414 (per 404,56 milioni) e 3636 (per 127,5 milioni)¹⁸. Le entrate extratributarie di competenza dell'Amministrazione penitenziaria affluiscono al Capo XI dell'entrata, capitolo 3530 relativo alle entrate eventuali e diverse del Ministero della giustizia. Tali entrate hanno natura eterogenea e sono riferibili all'intera amministrazione della giustizia.

¹⁷ Il Nucleo ha ritenuto di non dover duplicare l'attività prevista dall'articolo 1, comma 2, del DL n. 138/2011 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito nella legge n. 148/2011, riguardante la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare dei risparmi di spesa e di incremento di efficienza, avendo l'amministrazione costituito un pool di esperti.

¹⁸ Il capitolo 2141 è relativo a risorse di cui all'art. 2, comma 7, del decreto legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, da destinare al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia ed all'entrata del bilancio dello Stato

Cdr Entrata	Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti	Accertato	Riscosso
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	136.800.000,00	545.656.419,00	562.984.337,61	583.260.753,96	567.307.321,78
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	4.523.100,00	9.491.680,00	12.418.268,67	11.776.007,30	13.630.296,29
Totale	141.323.100,00	555.148.099,00	575.402.606,28	595.036.761,26	580.937.618,07

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

La tabella che segue prende in esame le somme in entrata che sono state riassegnate ai sensi del comma 1 dell'articolo 2, d.P.R. n. 469/1999, relative ai primi 10 mesi del 2011 e quelle del comma 2 del medesimo dpr che riguardano gli ultimi 2 mesi del 2010, sui capitoli di spesa ai quali sono state imputate le riassegnazioni con DMT, ripartite per centri di responsabilità. I provvedimenti (DMT) hanno disposto riassegnazioni di somme che sono affluite nel bilancio del Ministero per 50,27 milioni, delle quali 37,18 al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che hanno gravato, per lo più, sul capitolo 1601 relativo alle competenze fisse e accessorie agli appartenenti al corpo di polizia penitenziaria (31,1 milioni). Per quanto riguarda, invece, il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, i 10 milioni sono stati principalmente destinati per l'acquisto di beni e servizi (5,5 milioni) e per lo sviluppo del sistema informativo e per il finanziamento del progetto intersettoriale RUPA (4,0 milioni) mentre le entrate del Dipartimento della giustizia sono state pressoché totalmente destinate all'acquisto di beni e servizi.

RIASSEGNAZIONI DI ENTRATE - ANNO 2011

cdr 2 - Dipartimento degli affari di giustizia	2.627.569,00
cdr 3 - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	10.024.255,00
cdr 4 - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	37.178.955,00
cdr 5 - Dipartimento per la giustizia minorile	446.072,00
Ministero della giustizia	50.276.851,00

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Si tratta di riassegnazioni che incidono in misura minima sia sullo stanziamento complessivo del Ministero sia nell'ambito di ogni Centro di responsabilità, sia anche sulle cd. spese di funzionamento dell'apparato amministrativo. I decreti di variazione in entrata sui capitoli 2413, 3321, 3499, 3525, 3635, 3636, 3638 e 3640 riassegnano sostanzialmente gli stessi importi sui diversi capitoli di spesa di funzionamento del Ministero.

3.3. Analisi della gestione delle spese

L'Amministrazione della Giustizia ha visto nell'esercizio finanziario 2011 aumentare la propria dotazione di bilancio rispetto all'anno precedente (+757,34 milioni). Si tratta di un dato in controtendenza rispetto alle dotazioni definitive della maggior parte degli altri Dicasteri considerato che rispetto al 2010 sono stati apportati, attraverso diverse manovre, tagli alle risorse di quasi tutte le amministrazioni. Tale elemento acquista maggiore significatività, se si considera che, rispetto alla previsione della legge di bilancio, si sono verificate in corso di esercizio variazioni per 1.270 milioni, che hanno determinato uno scostamento tra le previsioni iniziali e quelle definitive pari al 15 per cento. Sia gli impegni che i pagamenti di competenza rimangono pressoché costanti nel corso degli ultimi cinque anni. Diminuiscono, invece i pagamenti in conto residui che passano da 904,68 milioni a 565,55 milioni (-37,4 per cento) ed aumentano i residui finali da 934,17 milioni a 989,98 milioni (+5,97 per cento).

(in migliaia)

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanziamenti	Stanziamento definitivo di competenza	% su anno prec.	Impegni di competenza	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali
2007	7.774.178,47	353.575,89	8.127.754,35		7.166.036,35	6.724.141,16	1.033.692,00	1.897.712,06	1.392.426,06
2008	7.574.741,07	425.927,93	8.000.669,00	-1,56	7.120.106,00	6.792.093,98	697.909,26	1.392.566,78	1.177.418,19
2009	7.560.741,03	1.201.559,61	8.762.300,64	9,52	7.971.931,72	7.441.403,38	645.804,62	1.227.953,67	1.311.871,81
2010	7.409.616,38	307.194,75	7.716.811,12	-11,93	7.280.032,95	6.948.436,24	904.685,61	1.373.875,34	934.179,20
2011	7.203.882,37	1.270.267,50	8.474.149,87	9,81	8.006.170,91	7.688.685,59	565.558,49	934.179,20	989.985,66

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Come si riscontra nei dati di consuntivo riportati nella tabella, l'analisi dei dati mostra che, dopo una consistente diminuzione dell'11,93 per cento nel 2010 sugli stanziamenti definitivi, nel 2011 il budget complessivo del Ministero risale del 9,81 per cento (secondo nel quinquennio). La capacità di impegno, sempre in crescendo nel corso degli anni, è pari al 94,48 per cento delle risorse a disposizione.

Centri di responsabilità		Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanziamenti	% su anno prec.	Stanziamento definitivo di competenza
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	2010	27.446.428,00	1.205.823,00		28.652.251,00
		2011	24.366.626,00	1.323.143,00	9,73	25.689.769,00
2	Dipartimento degli affari di giustizia	2010	671.265.671,00	43.707.195,69		714.972.866,69
		2011	695.728.169,00	591.338.347,00	1.252,95	1.287.066.516,00
3	Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	2010	3.790.709.733,00	123.250.446,76		3.913.960.179,76
		2011	3.653.151.764,00	300.458.407,40	143,78	3.953.610.171,40
4	Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	2010	2.769.698.077,97	118.661.422,52		2.888.359.500,49
		2011	2.694.260.972,00	350.238.212,00	195,16	3.044.499.184,00
5	Dipartimento per la giustizia minorile	2010	150.496.468,00	20.369.857,22		170.866.325,22
		2011	136.374.839,00	26.909.394,60	32,10	163.284.233,60

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Le variazioni apportate hanno inciso particolarmente sul Dipartimento degli affari di giustizia (591,33 milioni) ed in particolare su quattro capitoli: sul capitolo 1250 relativo all'acquisto di beni e servizi per 7,94 milioni, sul capitolo 1264 per spese derivanti da ricorsi ai fini dell'equa riparazione per 20 milioni, sul capitolo 1360 per spese di giustizia¹⁹ per 310 milioni e sul capitolo 1363 relativo alle spese per intercettazioni per un importo pari a 244 milioni.

Per il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi sono state disposte variazioni per 300,45 milioni delle quali 32,34 milioni per redditi da lavoro dipendente, 168,9 milioni per l'acquisto di beni e servizi²⁰, 56,40 milioni per il funzionamento del sistema informativo e la microfilmatura e 23 milioni per lo sviluppo del sistema informativo RUPA. Risultano, infine, consistenti anche le variazioni per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che ammontano a 350,23 milioni di cui 149,42 milioni (42,66 per cento) per redditi da lavoro dipendente, 30,29 milioni per spese di beni e servizi e 57,27 milioni per il potenziamento, la ristrutturazione e la messa a norma delle strutture carcerarie.

¹⁹ La denominazione del capitolo è la seguente: "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".

²⁰ In particolare: 48,54 milioni per l'estinzione di debiti pregressi, 22,4 milioni per la rimozione dei rifiuti, 14,71 milioni per le spese postali e telegrafiche, 20,7 milioni per spese di cancelleria, noleggio e trasporto, 11,71 per la verbalizzazione degli atti processuali,

Relativamente all'impatto sull'esercizio 2011 delle misure contenute nel decreto n. 78/2010, la riduzione delle risorse finanziarie delle missioni di spesa del Ministero è stata di 47,83 milioni ed ha gravato quasi esclusivamente sulla missione Giustizia (47,40 milioni).

Tra le altre misure di contenimento l'articolo 40, comma 1-bis del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 ha reso definitivi gli accantonamenti disposti con l'articolo 1, comma 13 della legge di stabilità n. 220/2010, lasciando all'Amministrazione la facoltà di proporre compensazioni tra gli accantonamenti, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, restando preclusa la sola possibilità di disporre maggiori accantonamenti su spese in conto capitale per liberare risorse per spese correnti. Nell'ambito del Ministero soltanto il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha esercitato tale facoltà e pertanto le riduzioni sono state definite a livello lineare investendo in particolare le spese di funzionamento delle strutture.

Per quanto concerne, invece, i definanziamenti delle autorizzazioni di spesa non utilizzate nell'ultimo triennio sono stati interessati i capitoli che riguardavano gli oneri derivanti da ratifiche ed accordi internazionali (capitolo 1380 classificato come fattore legislativo), il fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese regolate direttamente per legge (capitolo 1518 classificato come fattore legislativo) e la speciale elargizione in favore del personale della giustizia minorile che abbia riportato un'invalidità non inferiore all'80 per cento (capitolo 2024 classificato come onere inderogabile).

La tavola seguente riporta le specifiche misure di contenimento della spesa di cui al DL n. 78/2010 (convertito dalla legge n. 122/2010).

Tipologia spesa	Rendiconto 2009 (impegni)	Riduzione	Limite di spesa	Rendiconto 2011 (impegni)
Studi e consulenze		80%	I capitoli interessati sono promiscui.	
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	442.835,42	80%	88.567,08	51.994,03
Missioni	28.551.743,50	50%	14.275.871,75	28.212.272,39
Attività di formazione	15.326.546,38	50%	7.663.273,19	3.557.844,89
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture	13.550.546,80	20%	10.840.437,45	15.443.674,97

Fonte: RGS - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della giustizia

Il superamento del limite di spesa per le missioni riportato in tabella è determinato dalla imputazione, sui medesimi piani di gestione, sia delle spese relative al personale civile (spese soggette ai limiti di spesa), sia di quelle relative al personale di magistratura (non soggette al limite di spesa). Discorso analogo va riferito anche per le spese relative alle autovetture, in quanto sui medesimi capitoli e piani di gestione vengono imputate le spese per le autovetture ordinarie (soggette ai limiti di spesa) e quelle per le autovetture blindate (non soggette ai limiti di spesa).

Attenzione va prestata all'aspetto concernente i riconoscimenti di debito e soprattutto alla ricognizione dei debiti pregressi (circolari R.G.S. n. 38/2011 e n. 6/2012), considerato che nel corso dell'ultimo biennio si sono determinate rilevanti situazioni debitorie.

I dati riportati nella tabella sottostante espongono la situazione debitoria del Ministero al 31/12/2010 e la situazione debitoria aggiuntiva riscontrata al 31/12/2011.

Anni	Ammontare debiti pregressi	Situazione debitoria aggiuntiva al 31/12/2011(*)	Ammontare riconoscimenti debito
2008	31.340.913,37	5.167.501,45	2.335.854,68
2009	382.565.661,15	70.976.025,53	2.125.145,42
2010	428.605.936,22	46.565.426,19	2.362.802,19
2011	430.714.167,55		1.959.918,71

(*) Nella situazione debitoria aggiuntiva non sono inclusi i debiti del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria.

Fonte: RGS - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della Giustizia

A seguito della rilevazione prevista dalla circolare n. 38/2011 sono stati riconosciuti al Ministero dal MEF debiti pregressi per 568,63 milioni. Si tratta della amministrazione che complessivamente ha avuto riconosciute le maggiori somme di debito e che risultano pari al 36,73 per cento del totale dei riconoscimenti pari a 1.547,92 milioni.

Debiti pregressi al 31 dicembre 2009	Debiti pregressi al 31 dicembre 2010	Totale debiti pregressi
196.400.524,09	372.231.088,11	568.631.612,20

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Come già riferito anche nelle precedenti relazioni, la maggior parte del debito è costituita da spese di giustizia, in particolare derivanti da intercettazioni telefoniche (circa il 36 per cento)²¹.

Rilevante è anche l'importo debitorio riconosciuto all'amministrazione penitenziaria pari a 116,51 milioni²². Il dato riguardante la situazione debitoria relativa al 2011 (ancora da riconoscere), che risponde alla rilevazione richiesta dalla RGS con la circolare n. 6 del 2012, rimane decisamente critico soprattutto in considerazione delle previsioni normative che impongono riduzioni negli anni a venire.

L'Amministrazione ha fatto ricorso alla flessibilità in fase di predisposizione del bilancio di previsione. Le variazioni hanno riguardato in primo luogo il Dipartimento della giustizia minorile, che ha rimodulato lo stanziamento del capitolo 2061 relativo alle spese per l'acquisto di beni e servizi. Le restanti variazioni hanno preso in esame la sistemazione di problematiche riscontrate con l'applicazione del "cedolino unico", le modifiche apportate al pagamento dei fitti dei locali e la manutenzione straordinaria degli immobili.

Sempre in merito alla flessibilità di bilancio, il Ministero ha riscontrato difficoltà nel sopperire in maniera adeguata alle esigenze inderogabili ed improcrastinabili sui capitoli di bilancio attraverso compensazioni nell'ambito delle unità di voto, dei macro-aggregati ed delle articolazioni più elementari dello stato di previsione della spesa. Tale limitazione è risultata penalizzante e non ha consentito di utilizzare la flessibilità di bilancio quale strumento avente la finalità di adeguare l'impiego delle risorse agli obiettivi prioritari ed essenziali dei programmi.

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;

²¹ Al fine di generare considerevoli risparmi l'Amministrazione ha inoltrato una richiesta di parere all'Avvocatura dello Stato sulla possibilità di esperire una eventuale gara nazionale per la gestione del servizio di ascolti telefonici e ambientali.

²² Le spese che ciclicamente generano la formazione dei debiti per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria attengono principalmente alle seguenti voci:

- a) somministrazioni di energia, gas, acqua e le forniture di combustibili da riscaldamento, servizi di pulizia e lavanderia e tasse di rimozione dei rifiuti solidi urbani negli istituti penitenziari;
- b) fornitura del vitto alla popolazione detenuta e per altri servizi e provviste inerenti al mantenimento dei detenuti e degli internati;
- c) acquisto, manutenzione ed esercizio dei mezzi di trasporto del Corpo di polizia penitenziaria destinati al servizio delle traduzioni dei detenuti e degli internati;
- d) interventi di necessità ed urgenza relativi alla manutenzione delle strutture e degli impianti, compresi quelli di vigilanza;
- e) spese per il trasporto dei detenuti e degli internati e del relativo personale di scorta, sia nei confronti dei vettori aerei o delle società di servizi convenzionate sia nei confronti delle società petrolifere per gli approvvigionamenti di carburanti;
- f) indennità e rimborsi spese di trasferta del personale di Polizia penitenziaria e del personale dirigenziale, educativo, di servizio sociale e tecnico;
- g) provviste relative al corredo ed agli arredi destinati alle camere detentive.

- 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 L.F. 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Tali capitoli operano come fondi e vengono ripartiti prevalentemente tramite d.m. ad esclusione del capitolo 1538, la cui ripartizione avviene previo assenso del MEF, e del capitolo 1511 che viene ripartito con DMT. Va, peraltro, evidenziata la criticità relativa al capitolo 1537, alimentato dalla quota del Fondo unico giustizia destinata al Ministero, connessa con l'incerta disponibilità delle risorse finanziarie che si rendono disponibili in corso d'anno ed ai conseguenti ritardi con cui tali risorse finanziarie affluiscono al capitolo di spesa che è direttamente gestito dall'Ufficio di Gabinetto.

Il fenomeno delle eccedenze di spesa si verifica unicamente per alcuni capitoli relativi a redditi da lavoro dipendente e, in particolare, sugli stipendi, per i quali sussiste in sede di previsione un disallineamento tra procedura SICO di rilevazione del personale e la previsione presentata dall'Amministrazione in sede di bilancio di previsione. I capitoli che hanno evidenziato un'eccedenza di spesa (sia in termini di competenza che di cassa) sono, infatti, tutti gestiti tramite ruoli di spesa fissa informatici²³.

Per quanto riguarda la consistenza dei residui passivi perenti e la loro effettiva reiscrizione in bilancio si rileva un forte aumento nel 2011 sia per quelli di parte corrente che per quelli in conto capitale.

(in migliaia)

Anni	Residui perenti di parte corrente	Ammontare reiscrizioni	Residui perenti di parte capitale	Ammontare reiscrizioni
2008	80.431.753,12	46.378.916,00	15.032.089,80	7.122.184,54
2009	16.546.422,68	281.371,40	25.797.490,03	9.936.516,59
2010	19.989.399,01	125,47	54.367.355,06	13.128.765,56
2011	54.324.869,36	-	92.103.541,60	-

Fonte: RGS - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della Giustizia

Con riferimento alle spese per consumi intermedi, va rilevato che l'Amministrazione ha segnalato difficoltà nel 2011 nel reperimento di risorse finanziarie necessarie per garantire il funzionamento di alcuni servizi. Le maggiori difficoltà hanno riguardato in particolare il capitolo 1451 "Spese per acquisto di beni e servizi" che risulta, tra l'altro, un capitolo promiscuo in quanto confluiscono in esso, diversi piani gestionali eterogenei fra loro. In corso di esercizio su tale capitolo sono state assegnate risorse pari a 258,58 milioni (nel 2010 147,06) rispetto ad uno stanziamento iniziale pari a 89,67 milioni. Altra voce di spesa critica ha riguardato, sempre sulle spese per consumi intermedi, il capitolo 1250 "Spese per acquisto di beni e servizi", che già nel 2010 aveva determinato per l'Amministrazione il prodursi di una rilevante situazione debitoria pari a 3,5 milioni; sono state assegnate risorse pari a 10,6 milioni (nel 2010, 6,50) rispetto ad uno stanziamento iniziale pari a 2,7 milioni.

Un'altra situazione peculiare, di cui si è già dato conto, per le variazioni apportate in corso di esercizio, è quella relativa ai capitoli di spesa per consumi intermedi 1360 e 1363. Il capitolo 1360 ricomprende diverse tipologie di spesa. Tra queste, le spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio, le indennità e le trasferte ai funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi, ufficiali ed agenti addetti alle

²³ Sono i seguenti: 1005, 1008, 1402, 1420, 1421, 1600, 1602, 1607, 2002, 2031. Si segnalano, inoltre, i capitoli 1201, 1400, 1460, 2001 nei quali i piani di gestione che presentano eccedenze sono compensati dalle economie presenti sugli altri piani di gestione dello stesso capitolo.

sezioni di polizia giudiziaria, le trasferte alla magistratura onoraria, le spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari, le spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa²⁴. Su entrambi i capitoli si sono riscontrati forti scostamenti degli stanziamenti in corso di esercizio (310 milioni, +46,9 per cento per il capitolo 1360 e 244 milioni, +57,5 per cento per il capitolo 1363) che sono per il 35,4 per cento determinati da somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi (210 milioni per il capitolo 1360 e 174 milioni per il capitolo 1363).

(in migliaia)

Capitolo	Stanziamento iniziale di competenza		Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Totali		Pagato totale		Residui finali	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
1360 - Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili, ecc.	328.332,48	351.113,23	339.364,84	661.113,23	339.356,22	661.113,23	433.286,64	543.871,35	22.008,05	139.024,83
1363 - Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni.	179.801,12	179.801,12	179.801,12	423.801,12	179.801,12	423.801,12	179.594,47	370.289,83	206,65	53.717,93

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Un profilo particolare attiene alla circostanza che la Corte ha rilevato per le spese informatiche. Continuano infatti a pervenire alla sede del controllo, provvedimenti, riferibili alla gestione delle strutture e degli apparati informatici, correlati ad atti aggiuntivi a contratti già in essere o a rinnovi di licenze già in uso.

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

La misurazione e valutazione della performance costituisce il presupposto per il miglioramento della efficacia, della efficienza e del buon andamento. Tale sistema rappresenta un punto di passaggio verso cui il Ministero si sta confrontando. L'OIV ha concentrato la sua attenzione sul Piano per la performance, sul sistema di misurazione e valutazione della *performance* e sul Piano triennale per la trasparenza e l'integrità. Nel corso del 2011 sono stati individuati i servizi e i relativi standard qualitativi che costituiscono la parte integrante del piano della performance. Va rilevato che il Piano per la *performance* 2011-2013 non ha coperto la totalità degli uffici del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, né quella degli uffici giudiziari e per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria gli obiettivi inseriti incidono soltanto su una quota residuale del sistema penitenziario pari all'8 per cento. La CIVIT ha rilevato, in sede di analisi del documento, alcune aree da migliorare²⁵; tali rilievi sono stati recepiti dall'Amministrazione in sede di predisposizione del Piano 2012-2014. Si segnala l'opportunità, peraltro evidenziata in sede di riscontro preventivo di legittimità, che in futuro,

²⁴ 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".

²⁵ Con riferimento ad una dimensione qualitativa sono stati effettuati rilievi sulla leggibilità e la trasparenza, e sono state espresse criticità sugli indicatori e sul *target*. Sul piano delle politiche del consenso sono emerse perplessità su: obiettivi di promozione delle pari opportunità, informazioni sulle azioni di miglioramento del ciclo di gestione delle *performance*, *target* pluriennali sugli obiettivi strategici; analisi degli *stakeholders*; fasi, soggetti e tempi del processo di redazione del Piano, Programma triennale per la trasparenza; Sistema di misurazione e di valutazione della *performance* dell'Amministrazione.

la direttiva – prevista sia dall'articolo 8 del d.lgs. n. 286/1999, sia dall'articolo 14 del d.lgs. n. 165/2001 – mantenga una sua autonomia e non sia posta in forma ancillare, nel pieno rispetto della disciplina della performance e delle caratteristiche tecniche previste dalle norme vigenti. Il necessario completamento della Piattaforma tecnologica consentirà di monitorare, secondo le modalità ed i tempi previsti dal Manuale del controllo, e di misurare la *performance*, garantendo così maggiore tempestività, affidabilità e qualità dei dati utilizzati per la misurazione.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

La configurazione dei programmi risulta coerente con le funzioni ed i compiti propri del Ministero, corrisponde pienamente alla classificazione COFOG, ed alla struttura organizzativa centrale e periferica, sulla base del modello delineato nella riforma contabile.

Le attività riconducibili alla missione Giustizia si sostanziano nel supporto all'espletamento della funzione giurisdizionale da parte degli Organi a ciò preposti. Ciò risulta dalla Missione n. 6 Giustizia che incorpora tre programmi: giustizia civile e penale, amministrazione penitenziaria e giustizia minorile. Complessivamente, nel quadriennio, la dotazione del Ministero ha subito un aumento pari al 5,92 per cento: si passa, infatti da uno stanziamento definitivo di euro 8.000 milioni nel 2008, ad euro 8.474 milioni nel 2011. A tale aumento sono seguiti altrettanti impegni e pagamenti, mentre si rileva una diminuzione considerevole nell'ammontare dei residui iniziali che passano da 1.392 milioni nel 2008 a 934 milioni nel 2011.

(in migliaia)

Missione	Anno	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanzi. Competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui iniziali
006 - Giustizia	2008	7.278.169,36	561.872,27	7.840.041,63	6.766.292,79	695.664,20	1.272.683,22
	2009	7.308.211,97	1.304.317,62	8.612.529,59	7.416.131,26	642.805,42	1.048.104,94
	2010	7.273.357,92	298.159,91	7.571.517,82	6.921.762,06	901.974,25	1.193.337,86
	2011	7.064.323,68	1.267.389,15	8.331.712,84	7.663.108,85	528.680,51	814.903,26
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2008	29.816,55	3.890,31	33.706,86	25.801,20	2.245,06	2.686,30
	2009	30.328,05	3.390,66	33.718,71	25.272,12	2.999,19	3.692,53
	2010	27.446,43	1.205,82	28.652,25	26.674,18	2.711,37	2.936,16
	2011	24.366,63	1.323,14	25.689,77	25.576,73	1.835,86	2.691,26
033 - Fondi da ripartire	2008	266.755,16	-139.834,65	126.920,51	0,00	0,00	117.056,54
	2009	222.201,01	-106.148,67	116.052,34	0,00	0,00	125.620,73
	2010	108.812,03	7.829,02	116.641,05	0,00	0,00	115.597,79
	2011	115.192,06	1.555,21	116.747,27	0,00	35.042,12	116.584,68
Totale Ministero	2008	7.574.741,07	425.927,93	8.000.669,00	6.792.093,98	697.909,26	1.392.426,06
	2009	7.560.741,03	1.201.559,61	8.762.300,64	7.441.403,38	645.804,62	1.177.418,19
	2010	7.409.616,38	307.194,75	7.716.811,12	6.948.436,24	904.685,61	1.311.871,81
	2011	7.203.882,37	1.270.267,50	8.474.149,87	7.688.685,59	565.558,49	934.179,20

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

La serie storica evidenzia, relativamente agli stanziamenti definitivi, un andamento oscillante, soprattutto relativamente alla missione 6 – Giustizia. Quest'ultima missione presenta aumenti di risorse dal 2008 al 2009 pari al 9,8 per cento per subire nel 2010 una riduzione degli stessi pari al 12 per cento ed un nuovo rialzo nel 2011 del 10 per cento. La missione "Giustizia" occupa il 98 per cento delle risorse totali del ministero, la voce più consistente è data dalle spese di categoria I - redditi da lavoro dipendente (nel 2011 pari al 63 per cento del totale della missione) - e dalla categoria II – consumi intermedi (nel 2011 pari al 23 per cento della missione). La missione 32 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche si realizza con un solo programma – Indirizzo politico ed incide, in termini di stanziamento definitivo solo per lo 0,30 per cento dello stanziamento totale del Ministero. Le risorse assegnate sono diminuite, nel quadriennio, del 23,78 per cento, passando da 33,7 milioni nel 2008 a 25,6 milioni del 2011. Anche per questa missione la quota più consistente di risorse è rappresentata dalle categorie I e II, che occupano rispettivamente il 79,5 e il 13,8 per cento del totale missione nel 2011.

Dalla tavola sottostante si evidenzia come il 98,3 per cento delle dotazioni siano concentrate nella missione 6 “Giustizia” che racchiude tutte le attività che rientrano nelle competenze del Ministero della giustizia. Conseguentemente, l’analisi della gestione finanziaria di quest’ultimo viene a coincidere con quella della stessa missione.

(in migliaia)

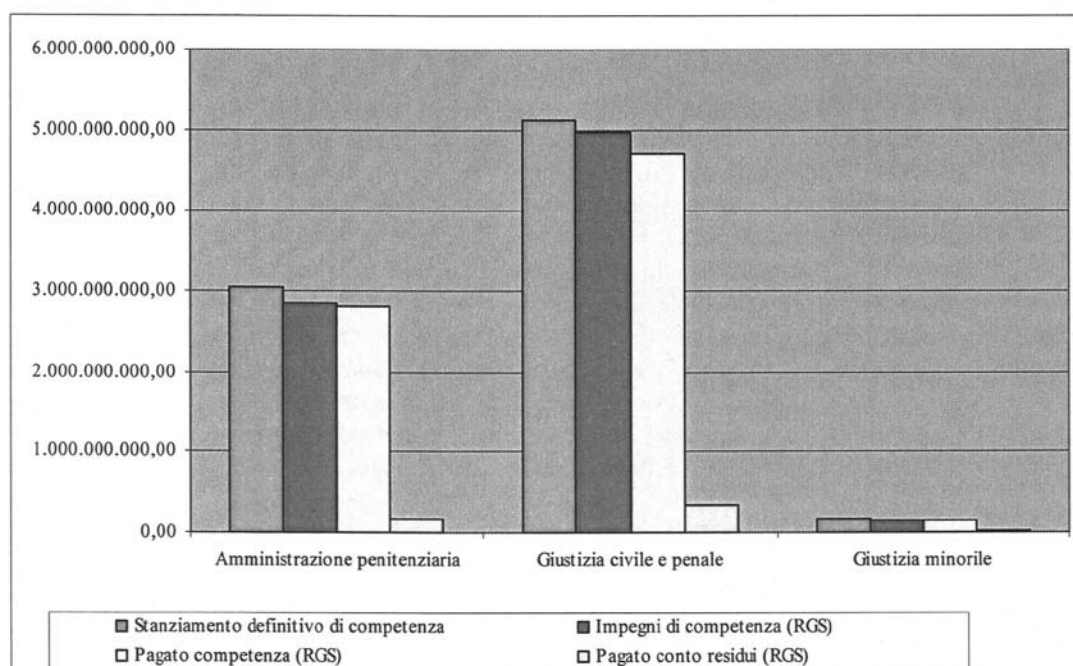
Missione	Residui definitivi iniziali		Stanziamento definitivo di competenza		Stanziamento definitivo di cassa		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
006.Giustizia	1.369,90	814,90	7.571,52	8.331,71	8.147,82	8.580,96	7.409,65	8.316,85	7.823,74	8.191,79	814,90	790,76
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3,97	2,69	28,65	25,69	30,25	25,94	28,69	27,28	29,39	27,41	2,69	2,08
033.Fondi da ripartire	0,00	116,58	116,64	116,75	18,78	117,25	116,58	115,60	0,00	35,04	116,58	197,14
Totale	1.373,88	934,18	7.716,81	8.474,15	8.196,85	8.724,15	7.554,92	8.459,74	7.853,12	8.254,25	934,18	989,99

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Rispetto all’esercizio precedente gli stanziamenti sono aumentati dell’8,9 per cento, con incremento decisamente concentrato nella missione che caratterizza il ministero (+9,1 per cento). Rispetto alle previsioni iniziali l’aumento è più incisivo (+15,2 per cento) soprattutto a seguito di provvedimenti di variazione per 894,8 milioni affluiti a seguito di riassegnazione di entrate (DL n. 98, articolo 10, comma 17). Gli impegni seguono lo stesso andamento della competenza con un incremento rispetto allo scorso anno del 10,9 per cento, sostanzialmente omogeneo a quello dell’intera amministrazione. Anche i pagamenti subiscono un aumento, seppur in misura minore (+4,5 per cento e +4,9 per cento sulle spese finali del Ministero).

La Missione 6 “Giustizia” consta di 3 programmi:

- Amministrazione penitenziaria;
- Giustizia penale e civile
- Giustizia minorile



Le dotazioni sono essenzialmente concentrate sul programma “giustizia penale e civile” (61,5 per cento) con impegni che incidono per il 63 per cento e pagamenti per il 60,1 per cento. Sono principalmente da imputare a 6 capitoli che assorbono il 50,4 per cento del programma:

Capitolo	Denominazione	% inc. sul programma
1360	Spese di giustizia	8
1363	Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni	5,1
1400	Stipendi personale di magistratura	13,5
1404	Competenze accessorie al personale	16,2
1420	Oneri sociali sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	4,1
1551	Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari	3,6

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Le dotazioni maggiori sono relative a spese di personale. Ciò viene ulteriormente confermato da un esame più dettagliato sulla natura delle spese del programma; infatti, queste per il 67,3 per cento sono spese di funzionamento e per il 30,4 per cento sono interventi.

Il programma “Amministrazione penitenziaria”, che assorbe il 36,5 per cento della missione, rispetto al 2010 reca dotazioni di competenza per 3.044 milioni (+8,5 per cento), impegni per 2.921 milioni (+6,3 per cento) e pagamenti per 2.962 milioni (+4,7 per cento). I capitoli che assorbono maggiormente lo stanziamento sono due: il capitolo 1601 “Competenze fisse e accessorie al corpo di polizia penitenziaria” (1.954 milioni) ed il capitolo 1762 “Canoni e utenze, pulizia, nonché funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche” (200 milioni). Insieme costituiscono il 70,7 per cento delle dotazioni. Anche il macroaggregato “funzionamento” è fortemente influenzato dai suddetti capitoli che ne rappresentano il 79 per cento.

Il programma “Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile”, che nel 2010 era gestito dai Dipartimenti dell'organizzazione giudiziaria, dell'amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile, viene, nell'anno assorbito negli unici tre programmi della missione. Ciò spiega l'andamento ascendente del macroaggregato “investimenti”, che mostra forti aumenti sia per il programma “Amministrazione penitenziaria” (+68,5 per cento), sia per la “Giustizia civile e penale” (+40 per cento), sia per la “Giustizia minorile” (+90 per cento). Tale andamento si riflette di conseguenza anche sugli impegni e sui pagamenti. Nel considerare il macroaggregato “investimenti” nella sua totalità, si inverte la tendenza. Ad un apparente aumento consistente della voce “investimenti”, riferita ai singoli programmi, corrisponde un effettivo decremento, a livello di missione, dell'8 per cento. Va ancora rilevato che nello stato di previsione del Ministero – Missione 33 - sono presenti cinque capitoli fondo gestiti dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi e ripartiti tra i Dipartimenti del Ministero con decreto del Ministro. In particolare si segnalano il capitolo n. 1538, “Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco 1 allegato alla legge finanziaria 2008, per il quale non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato”, le cui dotazioni sono state azzerate con il provvedimento di assestamento ed il cap. 1511, “Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali”, che reca impegni per 115,6 milioni registrati totalmente, a consuntivo, come residui di stanziamento.

La situazione del settore penitenziario

La situazione inclusa nel programma “Amministrazione penitenziaria”, rimane ancora caratterizzata da notevole gravità per alcuni aspetti già evidenziati dalla Corte nelle precedenti relazioni. Prima fra tutti emerge la questione relativa all'affollamento delle carceri. Rispetto all'anno precedente, infatti, non si sono verificati sostanziali cambiamenti. Il numero dei

detenuti, attualmente circa 66,4mila (in diminuzione rispetto al 2010 di circa 2.700 unità, di cui il 36,13 per cento costituito da stranieri), risulta superiore all'attuale capienza c.d. "regolamentare" pari a circa 45,5mila posti (-31,46 per cento rispetto al fabbisogno effettivo)²⁶. È del tutto evidente che tale quantità risulta superiore non solo alla capienza regolamentare, ma anche a quella c.d. "di necessità". Il Governo ha predisposto, sia sul piano programmatico che su quello normativo, misure tendenti a ridurre in primo luogo la situazione di "sofferenza"²⁷. Il decreto-legge n. 211/2011²⁸, che mira ad interrompere il *turn over* prodotto dagli ingressi a breve e brevissima durata, sta già producendo effetti, limitando significativamente gli ingressi. Si tratta però di interventi che non determinano una modifica sostanziale della attuale situazione e le risorse finanziarie, seppur in aumento nel corso del 2011 (i +156 milioni in aumento per il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria rispetto al 2010 sono da riferire per l'importo di 116,51 al riconoscimento dei debiti pregressi), sono considerate dall'amministrazione insufficienti nel contesto di funzioni e servizi in forte espansione, soprattutto a causa della crescita della popolazione detenuta e dell'esigenza, quindi, di realizzare e mettere in esercizio nuove infrastrutture detentive²⁹. In particolare, le condizioni di sovraffollamento degli istituti penitenziari hanno indotto il Governo a prorogare lo stato di emergenza sia per l'intero anno 2011 che per l'anno 2012 ed a proseguire l'attuazione di un Piano di costruzioni di nuovi istituti ed ampliamento della ricettività di quelli esistenti³⁰. Infatti, con successivo DL n. 216 del 2011, emanato 7 giorni dopo il 212, si sono operati interventi di miglioramento del "Piano carceri", che hanno portato alla proroga della gestione commissariale del piano straordinario fino al 31 dicembre 2012³¹. L'Amministrazione, preso atto della situazione e delle difficoltà di riuscire a conseguire in tempi brevi soluzioni efficaci della problematica, sta cercando di intervenire anche attraverso operazioni c.d. di *staff multidisciplinare*³², in modo da prevenire situazioni turbative tra i detenuti, per evitare che gli eventuali disagi possano sfociare in atti di rivolta³³.

La giustizia minorile

Il Dipartimento si occupa della tutela dei diritti dei minori e dei giovani-adulti, dai 14 ai 21 anni, sottoposti a misure penali, mediante interventi di tipo preventivo, educativo e di reinserimento sociale, in quanto la giustizia minorile deve essere principalmente improntata

²⁶ Nel 2010 i detenuti risultavano 69.113 di cui 25.421 stranieri.

²⁷ Un segnale positivo si è parzialmente avuto con la legge n. 199/2010 "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno" che ha determinato a decorrere dal 30 aprile 2012 la scarcerazione di circa 6mila detenuti.

²⁸ Recante "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri", convertito, con modificazioni, nella legge n. 9/2012. Il provvedimento prevede l'innalzamento da dodici a diciotto mesi della pena detentiva che può essere scontata presso il domicilio del condannato anziché in carcere, permettendo quindi di applicare la detenzione presso il domicilio introdotta dalla legge 26 novembre 2010, n. 199 ("sfolla carceri") ad un maggior numero di detenuti e riducendo il fenomeno delle c.d. porte girevoli. La detenzione presso il domicilio non è applicabile ai soggetti condannati per delitti gravi (terrorismo, mafia, traffico di stupefacenti, omicidio, violenza sessuale di gruppo), ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza, ai detenuti che sono sottoposti al regime di sorveglianza particolare, e nei casi di concreta possibilità che il condannato possa darsi alla fuga ovvero sussistono specifiche e motivate ragioni per ritenere che il condannato possa commettere altri delitti ovvero quando non sussista l'idoneità e l'effettività del domicilio anche in funzione delle esigenze di tutela delle persone offese dal reato.

²⁹ Nell'audizione del 18 aprile presso la Commissione Giustizia della Camera, il Commissario per l'attuazione del Piano carceri ha illustrato il nuovo Piano che prevede l'edificazione di nuovi istituti penitenziari, per un totale di 1.800 posti a Torino, Camerino, Pordenone e Catania.

³⁰ In proposito si è tenuta un'audizione il 29 novembre 2011 presso la commissione Giustizia del Senato del Ministro della Giustizia appena insediato, nel corso della quale è stato affrontato in particolare il tema delle carceri e delle pene alternative.

³¹ Si è ritenuto opportuno separare le funzioni di Commissario straordinario da quelle di Capo del Dipartimento affidando il compito di gestire il Piano ad una figura diversa.

³² La circolare n. 3594 del 25 novembre 2011 ha introdotto un nuovo modello di trattamento che comprenda sicurezza, accoglienza e rieducazione del detenuto. Ad ogni detenuto di media sicurezza è stato attribuito un codice che concede ai soggetti più meritevoli un regime più aperto e flessibile.

³³ Le Regioni che risultano in maggiore sofferenza sulla base della capienza dei detenuti sono: Calabria, Emilia Romagna, Lombardia, Puglia, Veneto e Liguria.

all'aspetto rieducativo della pena³⁴. In questo senso sono pervenute indicazioni anche dall'Europa che ha sollecitato ad adeguare il nostro sistema giudiziario agli *standards* stabiliti a livello continentale. Va, infatti, messo in rilievo che nel 2010 il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha approvato le "linee-guida per una giustizia *"child friendly"*", nei confronti dei minori che, per qualsiasi ragione, entrano in contatto con la giustizia civile, penale o amministrativa. Nel corso degli ultimi anni risulta in aumento nei centri di prima accoglienza (CPA) la presenza di minori italiani. Il dato più recente reso disponibile, relativo al 2010, è pari a 1.423 unità (circa il 63 per cento delle presenze complessive, +10 per cento rispetto al 2008). La presenza straniera proviene prevalentemente dall'Est europeo con 552 presenze, di cui la maggior parte (264) dalla Romania, e dal Nord Africa con 128 presenze di cui 98 provenienti dal Marocco. In generale i reati contestati riguardano prevalentemente il patrimonio (60 per cento) mentre interessante risulta il dato sulle violazioni in materia di sostanze stupefacenti (10 per cento). I dati sopra evidenziati rivelano una delicatezza del settore di intervento che possono costituire non poche criticità. Il Ministero sta comunque elaborando una nuova strategia soprattutto per i minori stranieri, attraverso un piano di contatti internazionali e di convenzioni bilaterali volte al riavvicinamento al Paese di origine³⁵.

L'istituto della Mediazione civile

Un contributo per la riduzione dei tempi della giustizia civile, oltre che derivare dalle nuove misure che il Governo sta ponendo in essere, viene dall'istituto della mediazione per la risoluzione alternativa delle controversie civili e commerciali³⁶. Si tratta di uno strumento conciliativo di recente introduzione nel nostro ordinamento³⁷, che sta cominciando ad ottenere qualche risultato nonostante la sua diffusione non sia ancora tale da incidere in maniera sensibile sulla diminuzione del contenzioso civile³⁸. Infatti, nel periodo compreso tra marzo 2011 e marzo 2012, gli affari iscritti presso gli organismi di mediazione abilitati risultano pari a 91.690. Con il DL n. 212 del 2011 sono state operate alcune correzioni ed integrazioni finalizzate proprio al potenziamento di tale strumento, quale sistema deflattivo del processo civile. Al 31 dicembre 2011, infatti, i procedimenti iscritti sono stati 60.810 e quelli definiti 40.162 (determinando un aumento nell'ultimo trimestre del 2011). I procedimenti instaurati più di frequente sono quelli in materia di diritti reali (pendenti 11.999 e definiti 7.704) e di locazione (pendenti 7.239 e definiti 4.727)³⁹. Sarà interessante valutare, nel breve periodo, l'incremento delle istanze e l'impatto dell'istituto sull'instaurazione di contenziosi civili, a seguito dell'entrata in vigore della norma che dispone l'obbligatorietà della mediazione in materia di condominio e di risarcimento danni da R.C.A. e natanti, che rappresentano il volume maggiore del contenzioso.

³⁴ Il Ministero, per la rieducazione del minore, attua diversi programmi che prevedono le seguenti attività: scolastiche e di formazione professionale, lavorative, espressive, culturali, ludico-ricreative e sportive.

³⁵ Il Dipartimento ha sottoscritto diverse convenzioni, protocolli di intesa con le regioni e con il privato sociale, nonché partecipa a diversi progetti. Tra questi, si segnala il progetto Europeo *Specific Programme "Criminal Justice 2010" Project "Cooperation FD 2008/947 JHA Romania"*, che vede in partenariato i Ministeri della giustizia Romeno (capofila), Italiano (DGM) e Irlandese.

³⁶ La mediazione è obbligatoria nei casi di una controversia in materia di diritti reali (distanze nelle costruzioni, usufrutto e servitù di passaggio ecc.), divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento danni da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari. A partire dal 20 marzo 2012 l'obbligatorietà è stata estesa anche alle controversie in materia di condominio e risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti.

³⁷ Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, "Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali" in attuazione della direttiva dell'Unione europea n. 52 del 2008.

³⁸ Secondo il rapporto *Doing Business 2012*, l'Italia è tra i 45 Paesi (su 183 monitorati) in cui risulta più facile risolvere le insolvenze attraverso procedure extragiudiziali.

³⁹ Al 31 marzo 2012 l'esito delle mediazioni definite nel periodo 21 marzo 2011 – 31 marzo 2012 era di del 48 per cento con accordo raggiunto (dato in diminuzione rispetto a quello rilevato al 30 giugno 2011 che si attestava al 58 per cento).

La legge Pinto - Procedimenti pendenti con durata "non ragionevole"

I tempi "non ragionevoli dei processi" costituiscono una grave carenza del Sistema giustizia e un rilevante costo per lo Stato. Tale spesa incide in maniera sempre più rilevante sul bilancio dell'Amministrazione: nel corso del 2011 sono state complessivamente impegnate somme pari a circa 90 milioni euro (16,5 nel 2010) e pagati importi per 50 milioni (16,5 nel 2010). Nel corso degli ultimi anni, l'aumento dei ricorsi ha determinato il formarsi di una consistente situazione debitoria (circa 187 milioni al 31 dicembre 2010 dei quali 81,5 maturati solo nel 2010).

Capitolo di Spesa	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui Iniziali	Residui finali
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	0,00	20.000.000,00	19.847.027,89	19.788.216,97	42.670,22	99.730,92
1313 - Somma da corrispondere a titolo di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo e per il mancato rispetto della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ivi comprese le spese legali e gli interessi	15.000.000,00	71.561.585,00	71.561.585,00	30.832.041,79	0,00	40.729.543,21

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Preme segnalare la predisposizione di un provvedimento legislativo contenente norme che modificano la disciplina relativa alle domande di indennizzo per violazione del termine di durata ragionevole dei processi civile e penale. L'iniziativa mira a contenere ulteriormente gli oneri ed ad arginare il fenomeno denominato "Pinto su Pinto", ossia per i nuovi e maggiori oneri conseguenti alla sanzione per la mancata applicazione della citata legge. Sono previsti indennizzi predeterminati e calmierati (da euro 500 a 1.500 per ogni anno di ritardo), termini di fase e complessivi prefissati (sei anni complessivi, di cui tre per il primo grado, due per l'appello e uno per la Cassazione), nonché cause di non indennizzabilità riconducibili alla condotta non diligente, dilatoria o abusiva della parte. Obiettivo è non solo di razionalizzare il carico di lavoro che grava sulle Corti d'appello, ma anche di contenere gli oneri a carico della finanza pubblica, ammontanti – nell'anno 2011 – a oltre 200 milioni.

Il Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia

Il DL n. 193 del 2009 convertito nella legge n. 24 del 2010, Misure per l'informatizzazione delle procedure esecutive ed il processo telematico civile e penale ha previsto il Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia, approvato dal Consiglio dei Ministri del 10 marzo 2011 con uno stanziamento di 50 milioni⁴⁰. L'obiettivo del Piano è quello di dotare entro 12 mesi tutti gli uffici giudiziari aderenti di un *kit* informatico per la digitalizzazione gli atti, per procedere alle notifiche *on line* e per consentire agli operatori pagamenti via *web* delle spese di giustizia. Nel corso del 2011 circa 470 uffici giudiziari hanno aderito al Piano; sono stati presi contatti con gli Ordini al fine di dotare il "Sistema giustizia" degli indirizzi PEC di tutti gli avvocati, in coerenza con i tempi di diffusione degli apparati

⁴⁰ Il Piano è adottato in condivisione con il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione - Dipartimento per la digitalizzazione e l'innovazione tecnologica con la definizione dei modelli, delle metodiche, dei piani di lavoro locali, delle analisi, impostazione e presidio degli aspetti tecnici, monitoraggio a cura di Invitalia S.p.A. e DigitPA che forniranno anche supporto al *change management*, formazione e assistenza organizzativa agli operatori a livello territoriale.

tecnologici (più dell'82 per cento degli Ordini degli avvocati ha fornito le indicazioni necessarie per a dare avvio al nuovo processo di notifica). Ai 477 uffici considerati sono stati interessati anche 165 uffici notificazioni, esecuzioni e protesti e 28 Uffici di sorveglianza, arrivando così a un totale di 670 uffici. Tra le principali innovazioni, già operative nel 2011, va segnalata l'installazione in tutti gli uffici del settore civile di primo e secondo grado di sistemi elettronici di gestione dei registri, di servizio telematico di deposito degli atti e di attivazione del sistema per la gestione telematica dei pagamenti delle spese di giustizia, già operante in alcuni uffici giudiziari, che consente di pagare on-line il contributo unificato ed i diritti di segreteria per i processi civili.

La scuola della Magistratura

La scuola della magistratura sembra aver intrapreso un percorso indirizzato ad una sua piena operatività. Il progetto⁴¹, che ha subito nel corso degli anni diverse interruzioni, (il decreto legislativo istitutivo risale al gennaio 2006⁴²), sembrava aver trovato definizione con l'attivazione della struttura di Benevento e con il protocollo d'intesa firmato nel settembre 2008 con il Comune e la Provincia di Bergamo e con l'acquisizione in locazione (onerosa) di un immobile. Il 29 maggio 2012 è stato firmato un nuovo protocollo di intesa con le Amministrazioni locali (Regione, Provincia e Comune) che ha previsto per il prossimo settembre 2012 l'apertura della scuola a Firenze (presso Villa Castelpulci, di proprietà demaniale). Appare necessario segnalare la previsione, inserita nei provvedimenti in itinere e positivamente valutabile nell'attuale momento di difficoltà economica ed in coerenza con i principi della *spending review*, di attivare una sola struttura formativa in luogo delle tre previste dal decreto legislativo citato.

⁴¹ A livello nazionale come sedi della scuola erano state individuate con successivo decreto interministeriale Bergamo, Latina e Benevento; è stata poi disposta la sostituzione della sede di Latina con Firenze e quella di Catanzaro con Benevento.

⁴² Decreto legislativo n. 26 del 2006 recante "Istituzione della Scuola superiore della magistratura, nonché disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 25 luglio 2005, n. 150" modificato dalla legge n. 111 del 2007.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Considerazioni di sintesi.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi; 2.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche; 2.3. La riorganizzazione degli enti vigilati.*

3. I risultati finanziari e contabili: *3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa; 3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 3.3. Analisi della gestione delle spese.*

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali.

Considerazioni di sintesi

L'avvio della riforma del Ministero¹ ha avuto come obiettivo quello di rinnovare profondamente l'assetto organizzativo centrale e la rete diplomatica e consolare. In realtà, tale nuova impostazione, già pienamente avviata per la sede centrale, è ancora in fase di completamento per gli altri ambiti. Infatti, i compiti prioritari del Ministero², affidati dal Ministro ai rappresentanti diplomatici e consolari sulla base della direttiva annuale, richiedono un maggiore impegno, nella prospettiva di rafforzare la tutela e la promozione degli interessi italiani nelle aree attualmente a forte indice di sviluppo. Il disegno organizzativo intende assicurare un'articolazione della rete più aderente alla nuova realtà internazionale, garantendone comunque la sostenibilità finanziaria, nel difficile quadro congiunturale degli ultimi anni, attraverso un'analisi costi/benefici finalizzata al miglior utilizzo delle risorse disponibili.

Pertanto, in questo primo anno di attuazione del riassetto organizzativo, è stato possibile approntare i necessari meccanismi di coordinamento interno ed innovare i metodi di lavoro, al fine di garantire il migliore funzionamento dell'Amministrazione, anche attraverso il reinvestimento delle risorse recuperate.

L'analisi finanziaria non ha messo in rilievo particolari criticità del Ministero, anche se il settore che presenta ancora "sofferenze" rimane quello della cooperazione allo sviluppo. Si tratta di un ambito in cui la Corte, nelle precedenti relazioni, ha più volte sottolineato la necessità di una nuova disciplina organica, osservazione che si conferma anche in questa sede. Va, invece, sottolineato lo sforzo compiuto dall'Amministrazione nell'affrontare l'annoso problema del ritardo con cui vengono effettuate le rendicontazioni. Infatti, è stata costituita una

¹ Il nuovo regolamento, approvato con il d.P.R. n. 95 del 19 maggio 2010, entrato in vigore il 16 dicembre 2010 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.

² Il rafforzamento del ruolo dell'Italia nella comunità internazionale, per garantirne la stabilità e sostenere i rapporti bilaterali e multilaterali, l'approfondimento del processo di integrazione europea, nonché la centralità delle relazioni transatlantiche e il rilancio dello sviluppo economico del nostro Paese.

task force dedicata allo smaltimento della rendicontazione arretrata, che ha consentito di diminuire in modo consistente una rilevante quantità di rendiconti relativi ai progetti e alle spese di funzionamento delle unità tecniche locali. Altra situazione critica emerge dall'esame dei capitoli per il funzionamento delle scuole all'estero, che hanno subito nel corso degli ultimi anni una costante diminuzione, per effetto dei tagli imposti con leggi finanziarie e di stabilità, ma tali riduzioni sono state affrontate dall'amministrazione, che ha individuato strumenti in grado di compensare il deficit di bilancio.

Dal punto di vista finanziario, il Ministero nel corso dell'ultimo triennio ha subito riduzioni di stanziamento pari al 9,74 per cento alle quali l'Amministrazione ha cercato di far fronte mantenendo sostanzialmente invariata la gestione della spesa sia a livello di impegni che di pagamenti. La gestione dei residui, in aumento nel corso dell'esercizio precedente, riscontra invece una sensibile riduzione nel 2011 passando da 603,34 milioni a 333,93 milioni (-44,64 per cento).

Anche il Ministero degli affari esteri è stato interessato dalla diretta soppressione di alcune strutture dallo stesso vigilate. Ciò ha riguardato l'Istituto per il commercio estero (ICE), prima soppresso e successivamente trasformato in Agenzia, e l'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO). In particolare la soppressione dell'ISIAO ha interessato il Ministero più direttamente, in quanto per l'Istituto si è venuta a determinare una situazione di insolvenza, che ha portato alla liquidazione coatta amministrativa dell'ente³.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

Il Ministero degli affari esteri, che si pone come protagonista dello sviluppo della politica estera del Paese, vede le proprie funzioni disciplinate dall'articolo 12 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Il Ministero svolge compiti in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero, di promozione del "Sistema Italia" all'estero, di tutela e promozione delle comunità italiane residenti all'estero e di cooperazione allo sviluppo; sovrintende alla stipula e alla revisione delle convenzioni internazionali, coordina il lavoro delle Organizzazioni internazionali per lo sviluppo, l'emigrazione e la tutela degli italiani che espletano attività all'estero. L'organizzazione amministrativa si adegua al modello seguito in altri paesi dell'Unione e trova una precisa corrispondenza nelle priorità politiche del Governo contenute all'interno della Direttiva annuale del Ministro. I compiti fondamentali possono essere ricondotti a quattro aree strategiche riguardanti la promozione della pace e della sicurezza, la cooperazione economica e la promozione del Sistema Paese, la cooperazione allo sviluppo e la modernizzazione e l'innovazione dei servizi offerti ai cittadini ed alle imprese. A queste aree strategiche sono collegate linee di azione che il Ministero attua confrontandosi sul piano internazionale sia con gli interlocutori istituzionali che con i soggetti maggiormente rappresentativi delle categorie economiche a livello mondiale. Le conseguenze politiche e finanziarie della crisi economica mondiale pongono il Ministero degli affari esteri in una posizione centrale nell'attività internazionale del nostro Paese, con il compito di sostenere le dinamiche di crescita e consolidamento del prestigio dell'Italia sulla scena europea ed internazionale.

Sempre tra i profili istituzionali va sottolineata l'attività svolta dall'Unità di Crisi, struttura operante all'interno della Segreteria generale, preposta a seguire le situazioni internazionali di tensione, e ad adottare le misure necessarie per gli interventi operativi a tutela della sicurezza dei cittadini italiani all'estero, avvalendosi anche della collaborazione di altre amministrazioni ed organi dello Stato. Le sue attività riguardano la prevenzione dei rischi e la predisposizione dei piani di emergenza e l'attività di gestione delle crisi e degli interventi di soccorso.

³ Decreto interministeriale 11 novembre 2011, pubblicato sulla GU n. 11 del 14 gennaio 2012.

2. Analisi della struttura organizzativa

La riforma organizzativa dell'Amministrazione centrale del MAE, introdotta con il d.P.R. 19 maggio 2010, n. 95, ha ridisegnato l'articolazione degli uffici⁴ con l'intento di razionalizzare il Ministero, ha visto una riduzione delle Direzioni generali (in particolare delle direzioni generali geografiche) e l'attribuzione di maggiori responsabilità al ruolo dei vice Direttori generali/Direttori centrali. È rimasto pressoché invariato, nel 2011, il numero dei centri di responsabilità che ricomprende n. 13 Direzioni generali, n. 2 Servizi, l'Ispettorato generale, la Segreteria generale e l'Ufficio di Gabinetto. È l'amministrazione che ha più centri di responsabilità e la ristrutturazione avrebbe potuto costituire l'occasione per effettuare una riduzione, come ad esempio prevedere l'incorporazione dei Servizi generali all'interno di una direzione generale o della Segreteria generale.

La rete degli Uffici all'estero risulta costituita da 317 sedi operative: 123 Ambasciate, 9 Rappresentanze permanenti presso gli organismi internazionali⁵, 1 Delegazione diplomatica speciale⁶, 95 Uffici consolari e 89 Istituti di cultura, distribuite secondo la tavola che segue.

UFFICI SEDI ESTERE PER AREA GEOGRAFICA

area geografica	Ambasciate	Delegazioni diplomatiche speciali	Istituti Italiani di Cultura	Rappresentanze permanenti presso O.I.	Uffici consolari	Totale
africa sub-sahariana	19		3		3	25
americhe	21		19	1	31	72
asia/oceania	20	1	10		12	43
europa	45		48	8	43	144
medit./med oriente	18		9		6	33
Totale	123	1	89	9	95	317

Fonte: Ministero degli affari esteri

La rete vede quindi una forte presenza nell'UE e nel resto d'Europa rispetto agli altri continenti (le Ambasciate sono rappresentate per il 35 per cento nell'area europea, gli Uffici consolari per il 45 per cento e gli Istituti di Cultura per il 52 per cento).

Va, peraltro, rilevato che esistono maggiori richieste di servizi⁷ in alcune aree di forte espansione economica⁸ (come ad esempio la Cina, l'India ed il Brasile) e, viceversa, in costante diminuzione le richieste nelle aree dell'UE. Ciò è in parte dovuto proprio all'integrazione dei servizi tra i Paesi UE.

Per quanto riguarda la rete consolare, il Ministero ha provveduto ad una razionalizzazione delle sedi estere, riorganizzando la rete diplomatico-consolare (con la soppressione, il declassamento o l'elevamento di alcune sedi), con il duplice obiettivo di rendere l'organizzazione più rispondente alla nuova realtà internazionale e di perseguire l'economicità e l'efficienza, attraverso un più attento utilizzo delle risorse umane e finanziarie, caratterizzate da un processo di graduale riduzione. Il processo di ristrutturazione della rete, peraltro già definito dalla legge finanziaria 2007, viene attuato dal Ministero secondo linee di intervento che, attraverso la realizzazione di innovative piattaforme informatiche, perseguono una complessiva modernizzazione dei servizi, utilizzando anche moduli operativi comprendenti la fruizione dei

⁴ D.m. n. 2060 dell'11 ottobre 2010 e d.m. n. 49/bis del 10 febbraio 2011.

⁵ Sono le Rappresentanze permanenti presso il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea, l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), l'Organizzazione per le Nazioni Unite (ONU) per le sedi di New York, Ginevra, Vienna, la Food and Agriculture Organization (FAO), l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO).

⁶ Delegazione diplomatica speciale per Taiwan (con sede a Taipei).

⁷ Si tratta di attività e di servizi resi ai cittadini italiani e locali in particolare per i passaporti, visti e documenti di viaggio, per gli atti di navigazione, ecc.

⁸ Già a partire dal 2005 sono state aperte nuove ambasciate e consolati a Pristina, Astana, Chisinau, Podgorica e Ashgabat, istituita nel corso del 2012, mentre sono attualmente in via di realizzazione quelle di Nouakchott, Chongqing e Ho Chi Minh City.

servizi “a distanza”, nonché il rafforzamento degli Uffici destinatari delle competenze delle sedi in chiusura⁹.

Già nel 2010 si era proceduto alla soppressione di 8 sedi di Uffici consolari (7 in Europa e 1 nell’Africa sub-sahariana) e al declassamento dei consolati generali di Karachi (Pakistan) e di Alessandria (Egitto). Nel corso del 2011 sono state soppresse le sedi consolari di Amburgo, Lilla, Liegi, Losanna, Manchester che hanno generato risparmi sul capitolo ISE (valori lordi annui a regime) secondo la tabella che segue¹⁰.

Razionalizzazione della rete consolare – anno 2011		
SEDE	PROVVEDIMENTO	Risparmi sul capitolo ISE
C.G. Amburgo	Soppressione	399.036
C.Lilla	Soppressione	214.366
C.G. Liegi	Soppressione	326.752
C.G. Losanna	Soppressione	425.283
C. Manchester	Soppressione	276.396
Totale risparmi ISE		1.641.833

Fonte: Ministero degli affari esteri

Si apprezza l’iniziativa, assunta con l’intento di affermare maggiormente la presenza italiana in quelle nazioni che, in virtù del processo di globalizzazione, risultano in forte espansione e crescita, di prevedere, nel programma di razionalizzazione delle sedi consolari, l’apertura in Cina, India, Russia, Turchia e Vietnam di nuove sedi, peraltro improntata al massimo contenimento dei costi e con organici particolarmente snelli e “leggeri”.

La dotazione finanziaria complessiva per l’anno 2011 prevede quasi 101 milioni per spese di parte corrente, relative al funzionamento delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari, e oltre 3 milioni per spese in conto capitale. Per quanto riguarda il peso di ciascuna tipologia di ufficio nella distribuzione delle risorse, per la parte corrente (capitolo 1613) le Ambasciate sono destinatarie nel complesso di circa il 47 per cento delle risorse stesse, i Consolati di circa il 7 per cento, i Consolati Generali di circa il 41 per cento e le Rappresentanze permanenti di circa il 5 per cento. Il capitolo 7248 è relativo invece alle spese per manutenzione straordinaria degli immobili.

Tipologia	Sedi	CAP. 1613	CAP. 7248
Ambasciate	123	47.449.500	2.552.501
Consolati	25	7.109.125	175.110
Consolati Generali	66	41.442.257	390.483
Rappresentanze Permanenti presso O.I.	9	4.766.622	42.200
Totale complessivo	223	100.767.504	3.160.293

Fonte: Ministero degli affari esteri

⁹ Dal 2010 al 2011 sono state complessivamente soppresse 13 sedi consolari e ne sono state declassate 2.

¹⁰ Ai fini della scelta delle Sedi da sopprimere ed accorpare, il MAE ha preso in considerazione criteri, non limitati ai soli parametri di risparmio economico. Tra questi, si segnalano in particolare:

- la complessiva articolazione di tutti gli interessi del Sistema-Paese in loco, anche sotto il profilo economico e culturale;
- la consistenza numerica delle collettività residenti e la loro distribuzione sul territorio;
- le distanze fra le Sedi in chiusura e quelle destinatarie delle competenze, nonché i collegamenti disponibili fra le città sedi degli Uffici consolari coinvolti;
- i dati sulla produttività degli Uffici (in particolare, il numero degli atti consolari emessi);
- la possibilità di realizzare apprezzabili e virtuose economie di scala – a regime suscettibili di produrre risparmi superiori ai costi (ragionevoli e *una tantum*) connessi allo spostamento delle competenze – mediante l’accorpamento dei servizi interni (segnatamente quelli di back office, contabilità ecc.) degli Uffici, salvaguardando il rapporto fra addetti agli sportelli e utenti.

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi delle strutture centrali e periferiche

La riorganizzazione del Ministero, nel periodo in esame, ha comportato anche una razionalizzazione degli assetti organizzativi. La situazione, che appare deficitaria rispetto all'organico previsto, è comunque rispondente ai risultati delle politiche organizzative delineate dal legislatore a partire dal 2008. Non sono presenti esuberi e per alcune posizioni dirigenziali e funzionali al momento "scoperte" sono state concesse, con dPCM del 28.10.2011, le autorizzazioni alle assunzioni; le procedure sono attualmente *in itinere*¹¹.

Anni	Organico dirigenti di I fascia	Copertura	Organico dirigenti II fascia	Copertura	Organico personale non dirigente	Copertura	Organico Carriera diplomatica	Copertura
2008	8	10 *	58	39	4.506	3.871	1120	935
2009	8	8**	58	36	4.037	3.794	1120	919
2010	8	9**	58	32	4.037	3.627	1120	909
2011	8	6**	52	32	3.644	3.387	1120	921

*: di cui 2 fuori ruolo; **: di cui 1 fuori ruolo

Fonte: Ministero degli affari esteri

Come già accennato, la riorganizzazione ministeriale ha avuto un impatto importante anche per quanto riguarda l'autonomia gestionale e finanziaria degli uffici all'estero. L'entrata in vigore del d.P.R. 5 febbraio 2010, n. 54, "Regolamento recante norme in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 6 della legge 18 giugno 2009, n. 69" ha dato il via all'adozione, da parte degli uffici all'estero, di un vero e proprio "bilancio di sede". La presentazione dei consuntivi 2011 in regime di autonomia gestionale, avvenuta entro il 31 marzo 2012, non consente di formulare valutazioni, ma va menzionata l'introduzione di una novità rappresentata dalla forma di finanziamento degli uffici periferici¹². Tale modalità incide direttamente sulla natura delle funzioni svolte dai diversi soggetti presenti in sede periferica: scompare la figura del funzionario delegato (sia nella persona del titolare dell'ufficio, sia in quella del commissario amministrativo, così come individuata dal d.P.R. n. 120/2000) sostituita da due nuove figure, una responsabile in ordine alle decisioni di spesa e dunque in merito all'allocazione delle risorse, finalizzata al migliore funzionamento dell'ufficio ed al più efficiente ed efficace raggiungimento degli obiettivi, l'altra responsabile della corretta erogazione delle spese. Si tratta, poi, di una gestione per sola cassa, che consente di trasferire gli avanzi di gestione di fine esercizio all'esercizio successivo. Questa possibilità dovrebbe facilitare la programmazione della spesa, specie in prossimità della scadenza dell'esercizio finanziario, evitando, altresì, la formazione di economie di bilancio e/o il versamento all'entrata dei saldi attivi, che, in passato, residuavano sui capitoli. Le variazioni compensative tra capitoli sono subordinate ad autorizzazione ministeriale (soggetta ad un meccanismo di silenzio-assenso), rimanendo comunque escluso l'utilizzo di dotazioni di parte capitale per incrementare la parte corrente.

Va, infine, posta in evidenza la possibilità per gli uffici all'estero di acquisire risorse proprie. Ciò ha consentito di fronteggiare alcune difficoltà derivanti dalle progressive riduzioni degli stanziamenti sul bilancio del Ministero facendo ricorso a sponsorizzazioni e/o donazioni¹³.

¹¹ Tali procedure di assunzione di personale sono riferite alle seguenti posizioni: Dirigenti amministrativi n. 6 unità; Dirigenti Area Promozione Culturale n. 6 unità; Terza Area FI Area Promozione Culturale n. 11 unità.

¹² Dall'invio di aperture di credito aventi valore di ordine di accreditamento, disposte su ciascun capitolo di spesa a favore dei funzionari delegati, perciò tenuti alla relativa rendicontazione, si è passati all'invio di una dotazione finanziaria unica, seppur ripartita tra parte corrente e conto capitale. Le due dotazioni finanziarie confluiscono nelle entrate del bilancio, ciascuna nello specifico titolo.

¹³ Nel corso del 2011 si sono registrati complessivamente introiti sulla rete pari a circa 3,6 milioni.

Tale forma di recupero di risorse va comunque monitorata nel corso del tempo, al fine di comprendere al meglio la portata del fenomeno e di poter valutare quanto le risorse “proprie” impattino sul bilancio di ogni sede periferica e quanta parte di queste risorse possa incidere sulla programmazione delle assegnazioni di risorse necessarie per il funzionamento delle sedi periferiche.

2.3. La riorganizzazione degli enti vigilati

Il Ministero è stato interessato dalla soppressione di due enti: l'Istituto per il commercio estero (ICE), poi trasformato in Agenzia, e l'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO). La vicenda ICE, la cui vigilanza era attribuita al Ministero dello sviluppo economico, ha interessato in parte anche l'Amministrazione degli esteri¹⁴. La soppressione dell'ISIAO, ha, invece, coinvolto direttamente il Ministero; l'Istituto riceveva un contributo “istituzionale” annuale a valere sul capitolo 1163 del bilancio di previsione del Ministero, che negli ultimi due anni si era notevolmente ridotto¹⁵. A fronte delle predette riduzioni, l'Istituto non è stato in grado di provvedere alla sua gestione, già deficitaria, determinando una situazione di insolvenza, che ha portato alla liquidazione coatta amministrativa dell'ente¹⁶. Invero, il disavanzo accumulato dall'Istituto non è da ascrivere esclusivamente alla riduzione del contributo ministeriale, ma è da addebitarsi anche ad una non ottimale gestione delle risorse disponibili¹⁷ nonostante sia anche stato predisposto, su *input* dell'Amministrazione vigilante, un piano di rilancio, risultato insoddisfacente. La liquidazione è attualmente nella fase operativa più delicata essendo, allo stato, in atto il piano di ripartizione dell'attivo. Il Ministro degli esteri ha costituito una Commissione di vigilanza, alla quale partecipa anche un rappresentante del MEF/RGS, con funzioni di controllo¹⁸.

L'insolvenza è stata determinata dalla mancata corresponsione delle retribuzioni ai dipendenti a partire dal mese di giugno 2011, “sanata” dal Commissario, che ha versato, a decorrere dal 10 aprile 2012, parte delle somme dovute utilizzando il contributo in bilancio del Ministero. Sono state messe in atto, altresì, le procedure per il passaggio, da definire in tempi relativamente brevi, dei dipendenti ex ISIAO al MAE.

Anni	Enti vigilati	Enti soppressi	Risparmi di spesa	Enti confermati
2011	IAO-ISIAO	ISIAO (*)	Da determinare	IAO

(*) La soppressione si perfezionerà nel corso del 2012

Altra situazione peculiare riguarda l'Istituto Agronomico per l'Oltremare, il cui conto finanziario nel corso degli ultimi anni ha evidenziato aspetti di qualche rilievo. Il DPR n. 243 del 2010¹⁹, che ha disposto il riordino dell'Istituto, conferendogli autonomia contabile, ha incontrato nella sua attuazione alcune criticità derivanti in particolare dal cessato controllo della

¹⁴ Il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria all'articolo 14, comma 7, aveva disposto la soppressione dell'ICE trasferendo le risorse di personale, finanziarie e strumentali, compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi, al Ministero dello sviluppo economico. Nel contempo il personale in servizio presso i soppressi uffici dell'ICE all'estero avrebbe operato presso le Rappresentanze diplomatiche e consolari, all'interno di Sezioni per la promozione degli scambi appositamente istituite nell'ambito delle risorse trasferite al Ministero degli affari esteri. Successivamente, la legge 22 dicembre 2011 n. 214 ha istituito l'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, attualmente in gestione transitoria, sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero dello sviluppo economico, che li esercita, sentiti, per le materie di rispettiva competenza, il Ministero degli affari esteri ed il Ministero dell'economia e delle finanze.

¹⁵ Passando da 2,4 milioni a 800 mila euro.

¹⁶ L'art. 15, comma 1, del DL n. 98/2011 convertito nella legge n. 111/2011 ha sancito la liquidazione coatta amministrativa di tutti gli enti pubblici in dissesto finanziario ovvero che risultino insolventi verso i propri creditori.

¹⁷ La criticità era già stata riscontrata da verifica ispettiva condotta dal Ministero dell'economia e delle finanze nel dicembre del 2010, nel corso della quale erano stati redatti 27 rilievi contabili (di questi, 14 segnalati alla competente Procura regionale della Corte dei conti).

¹⁸ DM n. 1012 bis del 20 gennaio 2012.

¹⁹ Regolamento concernente il riordino dell'Istituto Agronomico per l'Oltremare, a norma dell'articolo 26, comma 1, del DL n. 112/2008 convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008.

Ragioneria territoriale dello Stato²⁰. Problematiche sono emerse anche in sede predisposizione ed approvazione dei regolamenti di organizzazione e contabilità e nella gestione del personale²¹. Nelle more di approvazione del regolamento di amministrazione e contabilità, la Ragioneria generale dello Stato ha emanato una nota che, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa dell'Istituto, individua alcune soluzioni applicabili al caso di specie ed i soggetti responsabili delle reverse fasi di gestione e di controllo. Allo stato non risulta ancora superata tale incertezza amministrativo contabile, soprattutto con riferimento all'individuazione dei soggetti incaricati dell'attività di controllo.

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. *Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa*

Il NAVS del Ministero degli affari esteri (MAE), costituito da rappresentanti del Ministero, della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica e del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha iniziato i lavori a partire dal giugno 2011 creando dei sottogruppi di lavoro al fine di affrontare in modo specifico le differenti tematiche²². Nel corso degli incontri sono state illustrate le problematiche affrontate ed i risultati raggiunti, anche in tema di *spending review*. In particolare l'analisi della spesa si è concentrata sui consumi intermedi (dematerializzazione dei documenti contabili, fabbisogni delle strutture periferiche, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare), sugli accordi internazionali e sulla questione dei debiti pregressi. Quest'ultimo fenomeno, nell'ambito del Ministero, ha determinato, nel periodo in esame, un passivo per circa 6,7 milioni. Per quanto riguarda i debiti pregressi, che danno origine a tali obbligazioni finanziarie, l'individuazione delle tipologie di spesa ha consentito, per alcune categorie, di risolvere positivamente le problematiche relative (sospesi di tesoreria), per altre si è evidenziata la necessità di dover sollecitare una modifica normativa per la soluzione del formarsi del debito (rimborso dei viaggi di congedo per il personale all'estero), per altre ancora si è preso atto dell'inadempimento dell'obbligazione a causa delle politiche di contenimento dei consumi (tassa smaltimento rifiuti). Per quest'ultima voce si sono intraprese misure di riduzione del debito attraverso una politica di riduzione dei canoni di affitto delle residenze del personale all'estero. A tal proposito il Ministero ha avviato (in collaborazione con l'Agenzia del Demanio) un programma di riorganizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare e di miglioramento dei costi delle locazioni per gli alloggi del personale all'estero. Con riferimento all'analisi delle spese per accordi internazionali, si è constatata la difficoltà di procedere alla ratifica di alcuni accordi internazionali per la complessità delle procedure e per la carenza di risorse finanziarie. È in corso di predisposizione una circolare per definire nel dettaglio le procedure, in modo da delineare una selezione graduata degli accordi da sottoscrivere, secondo opportuni criteri. Importante, anche ai fini di un risparmio di spesa, è anche l'attività relativa alla dematerializzazione dei documenti contabili, al momento ancora oggetto di approfondimenti. Per la misurazione dei risultati, in termini anche finanziari, sono stati predisposti, a cura del Nucleo, degli indicatori di risultato per alcuni programmi di spesa.

3.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie*

Preme rappresentare che, fino a tutto il 2011, le previsioni sui capitoli di entrata venivano curate direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze; a partire dall'ultima sessione di

²⁰ Il dPR ha abrogato gli articoli 16 e 17 della legge n. 1612/1962 che regolavano il servizio interno di ragioneria e lo speciale regime di controllo degli atti.

²¹ Sono state bandite due procedure concorsuali per l'assunzione di 5 unità lavorative da destinare all'area amministrativo-contabile che si sono concluse nel dicembre 2011. In virtù dell'attuale quadro economico e di specifiche raccomandazioni da parte dell'ente vigilante le assunzioni sono state poi sospese.

²² Supporto all'amministrazione per la definizione di indicatori di risultato semplici e misurabili a livello di programma; Analisi della spesa per consumi intermedi e approfondimento sui debiti pregressi; Analisi dei fabbisogni delle strutture periferiche; Analisi della possibilità di acquisto di immobili adibiti a sedi delle strutture periferiche; Analisi degli accordi internazionali; Dematerializzazione dei documenti contabili.

bilancio, concernente il triennio 2012-2014, si è registrata una inversione di tendenza in quanto è stato chiesto all'Amministrazione di compilare le schede capitolo anche per quanto riguarda la gestione delle entrate.

Le entrate extratributarie del Ministero afferiscono a due direzioni generali: quella per gli italiani all'estero e le politiche migratorie e quella per il personale e l'innovazione. Complessivamente su una previsione definitiva di cassa pari a 340 milioni i versamenti sono stati di 80,4 milioni (-76,35 per cento). I mancati versamenti hanno riguardato principalmente tre capitoli: il capitolo 2121 - Diritti introitati dagli uffici all'estero di I e II categoria e tasse riscosse dagli uffici di pubblica sicurezza di confine a carico di stranieri provvisti di passaporto mancante del visto consolare - nel quale, a fronte di previsioni definitive di cassa pari a 81,20 milioni, vengono accertati, versati e riscossi 1,41 milioni (-98,25 per cento); il capitolo 2421 - Cessione dei libretti di passaporto per l'estero e dei documenti di viaggio per rifugiati politici e dei titoli di viaggio per stranieri e per apolidi, nel quale - a fronte di previsioni definitive di cassa pari a 11,40 milioni - vengono accertati, versati e riscossi 55 mila euro; il capitolo 3540 - Entrate eventuali e diverse del Ministero degli affari esteri - per il quale era stata formulata una previsione pari ad euro 200 milioni, mentre i dati di consuntivo hanno dato conto di un versamento effettivo di circa 53,13 milioni. Le tavole seguenti riportano per entrambe le Direzioni generali i capitoli di entrata più rilevanti²³.

(in migliaia)

Capitolo di Entrata	Previsioni Iniziali di Cassa	Previsioni Definitive di Cassa	Versamenti	Accertato	Riscosso	% Prev. Def. / Versamenti
DIREZIONE GENERALE PER GLI ITALIANI ALL'ESTERO E LE POLITICHE MIGRATORIE						
2121 - Diritti introitati dagli uffici all'estero di I e II categoria e tasse riscosse dagli uffici di pubblica sicurezza di confine a carico di stranieri provvisti di passaporto mancante del visto consolare	1.200,00	81.200,00	1.418,53	1.418,53	1.418,53	1,75
DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE UMANE E L'INNOVAZIONE						
2421 - Cessione dei libretti di passaporto per l'estero e dei documenti di viaggio per rifugiati politici e dei titoli di viaggio per stranieri e per apolidi	3.400,00	11.400,00	55,42	55,42	55,42	0,49
3540 - Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero degli affari esteri	200.000,00	219.200,00	53.138,99	53.309,15	53.139,29	24,24

Nell'ottica della revisione della spesa, merita un'attenta considerazione il raffronto tra le spese di funzionamento pari a 62 milioni e le entrate per i servizi erogati dalla rete diplomatico-consolare che ammontano a 110 milioni.

Nella tabella seguente sono riportati i provvedimenti sui quali sono state disposte riassegnazioni in favore del Ministero degli affari esteri. I capitoli interessati ricomprendono sia quelle riassegnazioni del comma 1 dell'articolo 2, d.P.R. n. 469/1999, relative ai primi 10 mesi del 2011 che quelle del comma 2 della medesima disposizione, che riguardano gli ultimi 2 mesi del 2010. I provvedimenti (DMT) hanno disposto riassegnazioni di somme che sono affluite nel bilancio del Ministero per complessivi 25,74 milioni.

²³ I capitoli 2122 - Tasse a carico dei vettori per la concessione di patenti, di licenze consolari e di arruolamento, per l'assenso alle nomine di rappresentanti, per il trasporto degli emigranti e sugli atti di arruolamento degli emigranti per l'estero; 2422 - Contributi dovuti dagli alunni delle scuole italiane all'estero; 3536 - Entrate di pertinenza del ministero degli affari esteri (articoli: Somme percepite dalle rappresentanze diplomatiche e consolari italiane in Svizzera per ogni contratto di lavoro vistato da destinare all'assistenza dei lavoratori italiani in Svizzera - Somme percepite dalle rappresentanze diplomatiche e consolari all'estero dagli stati ospitanti per contribuire all'insegnamento della lingua locale ai figli dei lavoratori italiani all'estero, nonché a promuovere l'insegnamento della madrelingua e della cultura italiana al fine di facilitare il loro eventuale reinserimento in Italia) non presentano a bilancio somme in previsione né in versamenti, accertamenti e riscossioni.

Entrata			Spesa	
n. provv.	cap	competenza	Cap	competenza
Segreteria generale				
40796	3637	100.470,00	1121-1130	1.897.975,00
064143	3637	14.142.798,00		
098218	3637	11.090.732,00		
Cerimoniale diplomatico della Repubblica				
064143	3637	14.142.798,00	1170-1172	981.284,00
098218	3637	11.090.732,00		
Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero				
064143	3637	14.142.798,00	1201-1203	449.119,00
098218	3637	11.090.732,00		
114755	3637	12.809,00		
Direzione generale per le risorse e l'innovazione				
40796	3637	100.470,00	1241-1243	4.744.605,00
064143	3637	14.142.798,00		
098218	3637	11.090.732,00		
Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni				
064143	3637	14.142.798,00	1301-1303	4.333.433,00
098218	3637	11.090.732,00		
Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale				
064143	3637	14.142.798,00	1631-1638	1.164.163,00
098218	3637	11.090.732,00		
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo				
064143	3637	14.142.798,00	2001-2018	3.250.586,00
098218	3637	11.090.732,00		
114755	3637	12.809,00		
Direzione generale per la promozione del Sistema Paese				
40796	3637	100.470,00	2401-2418-2761	2.643.774,00
064143	3637	14.142.798,00		
098218	3637	11.090.732,00		
099191	3540	200.000,00		
114755	3637	12.809,00		
118528	3637	1.334,00		
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie				
064143	3637	14.142.798,00	3001-3018	1.550.535,00
098218	3637	11.090.732,00		
114755	3637	12.809,00		
Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza				
40796	3637	100.470,00	3301-3318	1.154.298,00
064143	3637	14.142.798,00		
098218	3637	11.090.732,00		
Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali				
40796	3637	100.470,00	3601-3618	1.994.692,00
064143	3637	14.142.798,00		
098218	3637	11.090.732,00		
Direzione generale per l'Unione Europea				
064143	3637	14.142.798,00	4501-4503-4513	1.585.292,00
093636	2368	4.081.615,00		
064143	3637	11.090.732,00		

3.3. Analisi della gestione delle spese

La legge di bilancio 2011 ha assegnato al Ministero uno stanziamento pari a 1.882 milioni, con un decremento iniziale pari ad euro 194 milioni (il 9,34 per cento in meno rispetto al 2010, 2.076 milioni). Le riduzioni sono derivate dall'applicazione dell'articolo 2, comma 1, del DL n. 78/2010, che ha previsto una diminuzione del 10 per cento degli stanziamenti rimodulabili. I tagli più consistenti hanno interessato gli stanziamenti destinati al settore della Cooperazione allo sviluppo, quelli relativi agli Italiani all'estero, nonché i fondi destinati alla manutenzione e al funzionamento della rete estera. Gli stanziamenti hanno subito successivamente un ulteriore taglio, in applicazione dell'articolo 1, comma 13, della legge di stabilità 2011 (legge n. 220/2010); una copertura finanziaria cautelativa, che si è poi tradotta in riduzioni definitive di bilancio nel corso dell'anno²⁴. La successiva legge n. 11 del 2011 (di conversione del DL n. 98/2011) e, in particolare, l'articolo 40, comma 1-bis, ha reso definitivi gli accantonamenti già disposti. Pertanto, la riduzione complessiva è stata pari a circa 40 milioni. L'Amministrazione ha, quindi, fatto ricorso, nell'esercizio in esame, alla flessibilità per

²⁴ La norma citata consentiva di disporre in previsione di eventuali minori introiti derivanti dalla vendita delle frequenze radio televisive.

un importo complessivamente pari a 6,89 milioni, accedendo al Fondo di riserva per le spese impreviste (capitoli 1296 e 1297)²⁵. Alcuni riflessi di tali riduzioni sono stati registrati sui capitoli di funzionamento, in particolare sui trasferimenti del personale all'estero²⁶. Relativamente ai limiti di spesa l'amministrazione ha segnalato alcune criticità riscontrate nell'applicazione di due tipologie di limite:

- spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza;
- limite di spesa per studi e incarichi di consulenza²⁷.

MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA DI CUI AL DL N. 78/2010

Tipologia spesa	Rendiconto 2009 (impegni)	% Riduzione	Limite di spesa	Rendiconto 2011 (impegni)
Studi e consulenze	209.308,27	80%	41.861,65	37.956,37
Relazioni pubbliche, mostre, convegni, pubblicità e rappresentanza	869.585,99	80%	173.917,20	111.268,67
Missioni	2.256.917,39	50%	1.128.458,70	606.641,61
Attività di formazione	887.770,82	50%	443.885,41	340.239,31
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture	2.734.046,54	20%	2.187.237,23	1.836.714,40
Sponsorizzazioni	-----	100%	-----	-----
Spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati	1.133.046.491,04	Riduzione entro il 2% del valore dell'immobile	22.660.929,82	13.561.832,58

Fonte: Ministero degli affari esteri

In applicazione della circolare MEF – RGS n. 38 del 2010, è stata definita la rilevazione dei debiti pregressi maturati nel 2009 e nel 2010. Le tipologie di spesa rilevate riguardano in particolare i rimborsi per i viaggi di congedo ed il pagamento della tassa sui rifiuti solidi urbani (c.d. debito AMA) per un debito complessivo riconosciuto pari a 6,7 milioni. Ciò ha determinato l'incremento dei fondi stanziati sui pertinenti capitoli di bilancio nel 2012, al fine di evitarne l'ulteriore formazione, anche se gli stanziamenti iscritti in bilancio nel 2011 riconosciuti non sono stati sufficienti per far fronte all'intero onere previsto. La recente rilevazione sui debiti pregressi maturati nel corso del 2011 (effettuata ai sensi della recente circolare RGS n. 6 del 2012), ha evidenziato nuovamente la presenza di situazioni debitorie, in aumento rispetto alla precedente e pari a 13,32 milioni (+6,5 milioni rispetto alla rilevazione 2009-2010). Tali spese, che il MEF dovrà riconoscere, appartengono alla categoria 2 dei consumi intermedi e sono nuovamente nei confronti dell'AMA (5,12 milioni), dei dipendenti all'estero per il rimborso dei viaggi di congedo (2,59 milioni), e per il rimborso delle spese per i viaggi di trasferimento che rappresentano la quota maggiore (5,5 milioni).

Debiti pregressi assentiti dalla RGS - 2009	Debiti pregressi assentiti dalla RGS - 2010	Totale debiti pregressi riconosciuti	Debiti pregressi riscontrati al 31 dicembre 2011
2.213.161,00	4.527.398,00	6.740.559,00	13.320.000,00

Non si rilevano particolari situazioni di eccedenze di spesa se non sui capitoli degli stipendi o comunque di retribuzioni al personale. Queste sono determinate dalle modalità di pagamento mediante il sistema SPT che dispone il pagamento anche in caso di insufficiente stanziamento quando sussistono difficoltà di formulazione di previsioni di bilancio che, in sede

²⁵ A titolo di esempio: le spese che il Cerimoniale Diplomatico della Repubblica ha sostenuto in occasione della riunione a livello ministeriale dei rappresentanti dell'ONU, in tema di riforma del Consiglio di Sicurezza; le celebrazioni del 2 giugno in coincidenza con i 150 anni dell'Unità d'Italia.

²⁶ Lo stanziamento iniziale nel corso degli ultimi anni ha subito un progressivo decremento: dai 12.000.000 di euro del 2009 ai 10.000.000 di euro del 2010, fino ai 9.753.000 del 2011 che, per effetto dell'applicazione dell'articolo 1, comma 13, sono stati ridotti di circa 1 milione di euro.

²⁷ Tale voce di spesa viene utilizzata per specifiche consulenze in materia giuslavoristica per gli uffici all'estero, tenuto conto che il personale impiegato localmente è assunto con contratti regolati dalla legge del Paese ospite. La rilevanza si riconduce all'esigenza di elaborare strumenti volti ad arginare il progressivo incremento del contenzioso, che ha visto l'amministrazione spesso soccombente con aggravii di spesa.

di gestione, coincidano perfettamente con i pagamenti da effettuare sui singoli piani gestionali²⁸. L'ammontare delle eccedenze di spesa accertate in termini di competenza al termine dell'esercizio 2011 è pari a 850.195,95 euro; tali eccedenze risultano compensate all'interno delle rispettive UPB per 721.773,24 euro permanendo, pertanto, un'eccedenza di 128.422,71 euro, da sanare legislativamente.

Capitolo	Denominazione	Eccedenze di pagato in C/C	Eccedenze da sanare legislativamente
1121	competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	149.058,25	116.009,66
1130	somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	12.413,05	12.413,05
1277	competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	48.913,06	
1301	competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	604.799,95	
1303	somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	35.011,64	
	TOTALE	850.195,95	128.422,71

Relativamente ai capitoli che presentano un ricorrente accumulo di residui di stanziamento si riporta di seguito la tabella con l'indicazione dei residui accertati al 31/12/2010 divisi per centro di responsabilità.

Centro di Responsabilità (CDR)		Capitolo	Residui Accertati di lettera F) al 31/12/2010	Norma di riferimento
2	SEGRETERIA GENERALE	1156	5.506.582,47	DL 1 e 102/2010
		1245	613.734,52	
5	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE	1275	9.400,00	DL 1/2010
		1283	3.501.468,00	L.B. 192/2009 art. 17 c. 9
		1292	16.199,94	DL 1 e 102/2010
		1621	14.617.659,00	L.B. 192/2009 art. 17 c. 9
		1392	4,80	L. 3/03 art.27 c. 4
6	DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE, L'INFORMATICA E LE COMUNICAZIONI	7240	15.968,28	DL 194/02 a. 1 c. 7
		7245	4.338.333,30	
		7250	397.231,03	
		2150	6.143.392,49	
9	DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	2152	123.574,41	L.B. 192/2009 art. 6 c 6 e DL n. 1 e 102/2010
		2153	1.584.834,45	
		2160	152.933,04	
		2161	853.118,74	
		2164	991.316,19	
		2165	199.570,55	
		2166	10.775,16	
		2169	1.306.183,39	
		2170	115.392,48	
		2180	11.640.221,45	
		2181	14.024.545,10	
		2182	29.743.686,95	
		2183	2.527.089,56	
		2184	3.037.829,23	
		2195	1.152.519,77	
		2210	1.000.051,41	
10	DIREZIONE GENERALE PER LA PROMOZIONE DEL SISTEMA PAESE	2503	1.050.646,98	L.B. 192/2009 art. 17 c. 9
12	DIREZIONE GENERALE PER GLI AFFARI POLITICI E DI SICUREZZA	3415	559.181,20	DL 1 e 102/2010
		3426	747.582,39	
13	DIREZIONE GENERALE PER LA MONDIALIZZAZIONE E LE QUESTIONI GLOBALI	3755	4.980.662,00	
TOTALE			110.961.688,28	

²⁸ In particolare si fa riferimento al frequente *turn-over* del personale da e per l'estero, nonché tra un centro di responsabilità e l'altro, cui si contrappone la rigidità delle norme di bilancio, che non consentono variazioni compensative tra capitoli di stipendi ed oneri riflessi, con la conseguenza che risultano, da un lato, eccedenze e, dall'altro, economie.

Residui di stanziamento sono determinati prevalentemente sulle disponibilità della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (74,60 milioni pari al 67,23 per cento dell'intero ammontare dei residui). La normativa specifica prevede la conservazione delle somme ad essa attribuite, in quanto riferite a progetti che hanno carattere pluriennale ed il cui iter di approvazione richiede tempi lunghi, che spesso comportano il superamento delle scadenze di fine anno. Altra situazione di accumulo di residui riguarda i fondi assegnati dai decreti legge di proroga degli interventi nelle missioni internazionali di pace, la cui *tranche* relativa al secondo semestre viene assegnata in bilancio intorno alla chiusura dell'esercizio finanziario. Risultano, infine, consistenti i fondi relativi all'incentivazione del personale (in particolare i capitoli 1283 e 1621 relativi al Fondo unico di amministrazione), anch'essi regolati da disposizioni normative e contrattuali che ne stabiliscono le modalità di conservazione.

Per quanto riguarda la formazione di economie, quelle di gestione sui residui (22,39 milioni) rappresentano il 3,71 per cento rispetto ai residui definitivi (603,34 milioni)²⁹. Tali somme, benché affluite sui rispettivi capitoli di stipendi ed oneri riflessi, non possono essere gestite, poiché gli stessi capitoli lavorano solo in conto competenza e, pertanto, costituiscono necessariamente economia di bilancio. Per le economie per perenzione, l'importo di 142,54 milioni rappresenta il 23,63 per cento dei residui definitivi. La categoria che maggiormente incide sull'importo delle economie per perenzione riguarda i trasferimenti correnti all'estero (113,2 milioni), che impattano per circa euro 108 milioni sui capitoli della Direzione generale per la Cooperazione allo sviluppo. Infine, le economie riferite alla competenza ammontano a circa 105 milioni a fronte di stanziamenti definitivi di 2.061 milioni (5,13 per cento) e di questi la metà è riferibile ad economie su capitoli riconducibili a stipendi ed oneri riflessi³⁰.

Una più attenta analisi finanziaria va rivolta alla situazione dei capitoli per il funzionamento delle scuole all'estero. Come già rilevato, la dotazione finanziaria dei capitoli relativi al funzionamento delle istituzioni scolastiche all'estero ha subito nel corso degli ultimi anni una costante diminuzione per effetto dei tagli imposti con leggi finanziarie e di stabilità. Questo *trend*, confermato anche per il 2012, ha obbligato l'amministrazione ad individuare degli strumenti in grado di compensare il *deficit* di bilancio, *in primis* con il ricorso alle variazioni compensative con cui reperire risorse al proprio interno da destinare al funzionamento delle scuole. I capitoli relativi al funzionamento delle scuole all'estero comprendono capitoli che includono alcune voci di spesa di carattere obbligatorio, in quanto assimilabili a "stipendi"³¹ e capitoli di "funzionamento" in senso stretto ovvero di quelli classificati in bilancio quali di "consumi intermedi" e dunque di natura non obbligatoria³². Questi ultimi capitoli considerati come "non obbligatori" si riferiscono anch'essi però a spese di

²⁹ Tale valore include anche l'importo di cui alla colonna "variazioni definitive in conto residui", pari ad euro 8.572.793,00 che si riferisce alle variazioni pervenute, appunto in conto residui, a seguito di applicazioni di istituti contrattuali a favore del personale.

³⁰ Alcuni di questi si riferiscono alle indennità di servizio all'estero del personale di ruolo ed a quello relativo alle iniziative in ambito PESC-PESD. Per quanto concerne il primo caso, l'amministrazione ha giustificato il fenomeno con la limitata possibilità di dar luogo ai trasferimenti del personale verso le sedi all'estero, a causa dell'insufficiente stanziamento per il pagamento delle spese di trasferimento dello stesso personale. Pertanto, la mancanza di fondi ha di fatto funzionato quale leva per diminuire le presenze sulla rete estera del personale di ruolo, generando economie. Il secondo caso concerne le minori richieste di contributo provenienti dai competenti organismi dell'Unione Europea. Va, comunque, precisato che le previsioni di bilancio dei capitoli interessati per il triennio 2012-2014 sono state ridotte. L'indennità di servizio all'estero, in particolare, è stata ridotta per circa 41 milioni, mentre il finanziamento alle iniziative PESC-PESD di circa 12,4 milioni. A seguito di ciò si prevede una diminuzione del fenomeno delle economie di bilancio alla chiusura dei futuri esercizi finanziari.

³¹ Si tratta, in particolare, del capitolo 2503 sul quale gravano le competenze accessorie per il personale della scuola in servizio all'estero (tra cui l'Indennità di Servizio all'Estero (ISE), l'indennità di sistemazione, il contributo abitazione e per provvidenze scolastiche) e del cap. 2502 relativo alle retribuzioni per supplenti e contrattisti.

³² Il capitolo 2560 p.g. 6 per i viaggi di congedo; il capitolo 2560 p.g. 7 per il rimborso delle spese di trasferimento del personale della scuola in servizio all'estero; il capitolo 2560 pp. gg. 2 e 8 per i viaggi rispettivamente dall'Italia all'estero ed estero dei presidenti e membri delle commissioni per gli esami di Stato che si svolgono presso le scuole all'estero.

carattere relativamente discrezionale e spesso incompressibile in base alle disposizioni di legge³³. Mentre lo stanziamento dei capitoli di carattere obbligatorio è rimasto pressoché costante negli ultimi cinque anni, con una riduzione complessiva dal 2007 al 2012 rispettivamente dell'1 per cento per il capitolo 2503 (da 66,34 milioni del 2007, si è passati a 65,57 milioni del 2012) e del 3 per cento per il capitolo 2502 (da 8,67 milioni nel 2007 a 8,42 milioni nel 2012), la situazione dei capitoli dedicati in senso stretto al funzionamento delle scuole all'estero ha subito consistenti riduzioni nel corso degli ultimi anni. Dal 2007 ad oggi, infatti, i fondi assegnati per i viaggi di congedo (cap. 2560 p.g. 6) sono stati diminuiti dell'80 per cento e quelli per il rimborso delle spese di trasferimento (cap. 2560 p.g. 7) del 54 per cento. L'Amministrazione ha fatto fronte alle necessità finanziarie integrando i capitoli attraverso richieste dal capitolo del fondo per le spese impreviste, con legge di assestamento di bilancio, variazioni compensative da altri capitoli o interventi normativi diretti ad ottenere una riduzione della spesa³⁴. Tali strumenti, però, non sono sempre sufficienti a coprire le necessità di bilancio e ciò ha comportato la formazione di oneri pregressi sul cap. 2560 p.g. 6³⁵.

Nell'ambito delle misure di stabilizzazione della finanza pubblica dettate dal DL n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, agli articoli 2, comma 1 (riduzione del 10 per cento degli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili), 6 (riduzione dei costi degli apparati amministrativi) ed 8 (razionalizzazione e risparmi di spesa delle amministrazioni pubbliche), sono state previste limitazioni di alcune particolari tipologie di spesa.

Come già accennato, nel corso dell'ultimo triennio il Ministero ha subito riduzioni di stanziamento (-9,74 per cento), mantenendo comunque sostanzialmente invariata la gestione della spesa sia a livello di impegni che di pagamenti. Discorso a parte, invece, per i residui che, sebbene in aumento nel corso del 2010, trovano sensibile riduzione nel 2011, passando da 603,34 milioni a 333,93 milioni (-44,64 per cento). Tale diminuzione trova riscontro per la maggior parte nell'introduzione dell'art. 10, comma 8, del DL n. 98/2011 convertito nella legge n. 111/2011, che ha ridotto a 2 anni il termine di conservazione dei residui provocandone la perenzione e destinandoli al conto del patrimonio.

(in migliaia)

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	% var. stan.	% stan. def. su anno prec.	Impegni di competenza
2009	2.045.113,65	2.283.967,57	11,68	-	1.993.216,31
2010	2.076.301,06	2.267.856,57	9,23	-0,71	2.037.959,26
2011	1.882.368,65	2.061.485,26	9,52	-9,10	1.910.211,71

Esercizio	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali	% residui fin. / iniz.
2009	1.770.144,04	306.138,82	546.705,15	524.585,80	-4,05
2010	1.791.899,72	259.457,40	533.733,33	594.770,93	11,44
2011	1.765.682,43	294.777,81	603.343,73	333.937,09	-44,65

³³ Articolo 664 del d.lgs. n. 297/94 per i viaggi di congedo; art. 665-667 dello stesso d.lgs. n. 297/94 per i trasferimenti e legge n. 1/2007 per le modalità di svolgimento degli esami di Stato all'estero.

³⁴ La legge n. 10/2011 - di conversione del cosiddetto "decreto milleproroghe" - prevede la sospensione fino al 2013 dei trasferimenti "estero su estero" e fissa ad un massimo di 9 anni scolastici non rinnovabili il periodo di permanenza all'estero del personale della scuola.

³⁵ Permane, anche per il 2012, la medesima situazione finanziaria che sta determinando sui vari capitoli di spesa richieste di integrazioni di risorse: di circa 370.000 euro sul capitolo relativo ai viaggi di congedo (cap. 2560 p.g. 6); di oltre un milione di euro sul capitolo relativo ai trasferimenti (capitolo 2560 p.g. 7); di circa 550.000 euro sul capitolo relativo ai viaggi per esami (capitolo 2560 pp.gg. 2 e 8).

Un confronto tra le Direzioni Generali e i Programmi di spesa non risulta agevole, considerate le modifiche strutturali organizzative e funzionali del Ministero, e i loro riflessi sull'allocazione delle risorse in bilancio³⁶.

(in migliaia)

Cdr Spese		Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	% Variazioni stanz. comp.	Pagato competenza	Residui definitivi iniziali	Residui finali	% Variazioni residui
1	gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	10.903,62	11.698,33	7,29	9.568,17	320,36	236,72	-26,11
2	segreteria generale	15.965,23	30.289,71	89,72	21.562,31	13.681,67	9.712,47	-29,01
3	cerimoniale diplomatico della repubblica	6.714,46	9.534,63	42,00	6.527,15	1.405,78	1.285,82	-8,53
4	ispettorato generale del ministero e degli uffici all'estero	3.231,91	4.391,68	35,89	2.772,27	370,61	76,79	-79,28
5	direzione generale per le risorse e l'innovazione	680.437,93	687.229,29	1,00	613.493,82	34.158,58	23.447,08	-31,36
6	direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni	104.059,74	159.508,00	53,29	144.405,93	58.923,73	18.558,07	-68,50
7	servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale	19.950,43	22.326,56	11,91	19.680,24	4.164,46	2.219,93	-46,69
9	direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	237.103,57	300.684,28	26,82	194.851,11	424.291,37	227.195,20	-46,45
10	direzione generale per la promozione del sistema paese	180.566,99	183.055,43	1,38	155.826,72	9.225,95	12.366,26	34,04
11	direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	59.216,78	54.095,13	-8,65	48.970,76	3.207,93	1.433,82	-55,30
12	direzione generale per gli affari politici e di sicurezza	489.730,25	508.086,78	3,75	475.514,75	16.285,79	15.425,45	-5,28
13	direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali	48.225,42	54.031,87	12,04	41.905,32	22.503,22	13.750,07	-38,90
20	direzione generale per l'unione europea	26.262,33	36.553,60	39,19	30.603,88	14.804,29	8.229,41	-44,41
Totale		1.882.368,65	2.061.485,26	9,52	1.765.682,43	603.343,73	333.937,09	-44,65

Anche per i Centri di responsabilità rimane su livelli sostanzialmente invariati la gestione della spesa sia a livello di impegni che di pagamenti. Relativamente alla gestione dei residui finali, che operano tutti in decremento rispetto agli iniziali, tranne che per la Direzione generale per la promozione del Sistema Paese (+34,04 per cento), le maggiori diminuzioni si riscontrano per la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (-197,09 milioni) e per la Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni (-40,36 milioni).

Le riduzioni di stanziamento operate in bilancio riguardano in particolare due Direzioni generali: la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (passate da una dotazione di 487,5 milioni nel 2010 a 300,6 milioni nel 2011) e la Direzione generale per gli Italiani all'estero (che da euro 73,5 milioni nel 2010 è stata ridotta a 54,1 milioni nel 2011). Da un confronto con le categorie di spesa maggiormente significative per l'amministrazione in termini di stanziamenti di bilancio emerge che alcune categorie hanno subito complessivamente riduzioni per 212 milioni (la categoria "consumi intermedi" per 3,7 milioni, la categoria "trasferimenti correnti all'estero" per 176 milioni, la categoria "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" per 15 milioni e la categoria "trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private" per 18 milioni).

L'impatto finanziario complessivo "a consuntivo" per il Ministero derivante dai tagli e dalle riduzioni di spesa nel 2011 è stato per l'amministrazione di circa 200 milioni rispetto all'anno

³⁶ Queste sono in particolare da attribuire alle seguenti disposizioni:

- d.P.R. n. 95/2010 - Nuova articolazione delle strutture di livello dirigenziale generale, con conseguente passaggio da 19 a 13 centri di responsabilità;
- d.P.R. n. 54/2010 - Regolamento in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle sedi all'estero, che ha comportato l'assegnazione di una dotazione di parte corrente e una di conto capitale alle sedi all'estero, in luogo dei precedenti finanziamenti a carico dei vari capitoli di spesa;
- circolare RGS n. 14/2010 che, ai sensi dell'art. 21, comma 2, della legge n. 196/09, ha previsto la revisione dei programmi di spesa, sulla base del principio di tendenziale corrispondenza univoca rispetto ai C.d.R..

precedente. Nel corso dell'esercizio 2011, il Ministero ha fatto parzialmente fronte alle riduzioni di stanziamento sia mediante l'utilizzo prioritario dei vari strumenti di flessibilità all'interno del proprio bilancio (variazioni compensative tra capitoli e tra p.g, variazioni sul fondo consumi intermedi e sul fondo per la sicurezza) che, in misura inferiore, ricorrendo ad integrazioni di bilancio a valere sui fondi allocati presso il MEF (Fondo di riserva per le spese impreviste, Fondo di riserva per le spese obbligatorie).

La tabella che segue illustra, per l'acquisto di beni e servizi, il ricorso alle convenzioni di cui all'art. 26 della legge n. 448/1999 (convenzioni CONSIP), utilizzato dall'amministrazione per gli acquisti relativi alle sedi periferiche (con utilizzo pressochè totale delle risorse disponibili; per contro, l'amministrazione centrale ne ha utilizzato circa il 34,86 per cento).

ANNI	Acquisto beni e servizi (sede centrale)	di cui convenzioni CONSIP E DIGITPA	%	Acquisto beni e servizi (sedi periferiche)	di cui convenzioni CONSIP E DIGITPA	%
2008	38.924.977,69	12.705.578,02	32,64	8.129.678,71	8.129.678,71	100
2009	36.436.810,78	13.100.031,40	35,95	6.531.209,62	6.531.209,62	100
2010	30.528.769,43	10.042.678,99	32,90	6.300.000,00	6.300.000,00	100
2011	26.588.301,68	9.267.659,85	34,86	6.356.000,00	6.356.000,00	100

Fonte: Ministero degli affari esteri

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

In ottemperanza a quanto richiesto dal decreto legislativo n. 150/2009, il Ministero degli affari esteri ha adottato con d.m. n. 382/bis del 23 dicembre 2010 il proprio "Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale", finalizzato alla verifica del conseguimento degli obiettivi, ad informare e guidare i processi decisionali, a gestire in maniera più efficace sia le risorse che i processi organizzativi ed a fornire la base di un sistema incentivante per premiare il merito, l'impegno e la produttività di ciascun dipendente.

Il sistema di valutazione della performance individuale attuato dall'amministrazione collega le misure per la valorizzazione del merito e l'incentivazione della performance, di cui al Titolo III del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ai risultati conseguiti ed alle competenze organizzative dimostrate.

La valutazione dei comportamenti organizzativi è stata impostata con l'obiettivo di confrontare i comportamenti attesi dalle unità di personale rispetto a quelli effettivamente realizzatisi al fine di integrare il sistema di valutazione dei risultati³⁷.

Il sistema di valutazione del personale del Ministero degli affari esteri, adottato ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo n. 150/2009, ha riguardato i dirigenti ed il personale dipendente inquadrato nelle aree prima, seconda e terza di cui all'articolo 6 del CCNL Comparto Ministeri 2006-2009, nonché il personale in servizio presso le sedi estere di cui all'art. 1 comma 2 dello stesso CCNL (c.d. dipendenti a contratto a legge italiana) ad esclusione del personale appartenente alla carriera diplomatica che resta disciplinato, anche per gli aspetti connessi alla valutazione ed alle progressioni di carriera, dal proprio ordinamento³⁸.

Connesso al suddetto sistema è il "Piano della Performance" adottato con d.m. 39/bis del 7 febbraio 2011, con il quale sono stati individuati gli obiettivi strategici, operativi e di gestione alla base della valutazione della performance delle strutture ministeriali, sia interne che

³⁷ La valutazione del personale con qualifica dirigenziale è avvenuta attraverso quattro categorie di comportamenti organizzativi: *problem solving*; integrazione personale nell'organizzazione; capacità di pianificazione e gestione delle risorse; valutazione e valorizzazione delle risorse umane. Il modello di valutazione dei comportamenti organizzativi del personale con qualifica non dirigenziale ha previsto, invece, tre macroaree di comportamenti organizzativi: l'affidabilità; la professionalità; il dinamismo relazionale.

³⁸ L'Amministrazione ha comunque avviato un percorso di armonizzazione dei due sistemi di valutazione: con il d.m. 22 dicembre 2010, n. 2533 ha imposto uno stretto collegamento fra gli obiettivi attribuiti al personale diplomatico e gli obiettivi strategici e di gestione individuati all'interno del Piano della Performance. Lo stesso d.m. ha inoltre previsto tre differenti fasce per l'attribuzione del trattamento economico correlato ai risultati, in analogia con le fasce istituite presso l'amministrazione ai sensi del d.lgs. n. 150/2009.

periferiche, per il triennio 2011-2013. E' stata altresì perseguita l'armonizzazione dei suddetti obiettivi con il contenuto della Nota integrativa al bilancio con gli obiettivi previsti nel Piano della Performance e le informazioni relative alle risorse impiegate sono state desunte dai *budget* previsti nei programmi operativi proposti dagli Uffici. Per quanto concerne il raccordo con gli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 286/1999, le informazioni inserite all'interno del Piano della Performance sono state utilizzate per la predisposizione della Direttiva ministeriale.

Infine, con d.m. n. 87-*bis* dell'11 marzo 2011, è stato adottato il "Programma triennale per la trasparenza e l'integrità". La pubblicazione sul sito *web* di tutti i dati concernenti il funzionamento dell'Amministrazione, nonché il loro regolare aggiornamento, rappresenta la principale modalità operativa per la realizzazione dell'obiettivo "trasparenza" del Programma. A tal fine, nel corso del 2011, è stata creata un'apposita sezione, denominata "Trasparenza, valutazioni e merito"³⁹.

Alcune difficoltà operative sono emerse in sede di applicazione del sistema di misurazione e valutazione della performance alle rappresentanze diplomatico-consolari ed agli Istituti di cultura (che comunque è avvenuta per il 2011). L'estensione del controllo di gestione agli Uffici all'estero, connesso alla piena applicazione del sistema di misurazione e valutazione, è stato incluso fra gli obiettivi strategici per il triennio 2011-2013. Tale obiettivo risulta ad ogni modo raggiunto ed il sistema di controllo di gestione esteso a tutti gli uffici all'estero dall'inizio del 2012, sebbene si siano riscontrate oggettive difficoltà operative in particolare sull'organizzazione di apposite sessioni formative per il personale sul ciclo della performance.

Nel 2011 i Centri di responsabilità del Ministero hanno pianificato 17 obiettivi strategici e 34 obiettivi operativi, oggetto di monitoraggio da parte dell'Organismo Indipendente di Valutazione. L'analisi dei dati inseriti per il monitoraggio degli obiettivi ha evidenziato, nella maggioranza dei casi, la piena realizzazione degli stessi in sostanziale conformità con le priorità politiche dell'Amministrazione. Tra questi, sono da porre in risalto, anche in termini di *spending review* la riduzione dei canoni di locazione per le sedi all'estero, la razionalizzazione dell'attività di cooperazione allo sviluppo per il tramite di una concentrazione degli interventi nei Paesi ritenuti prioritari.

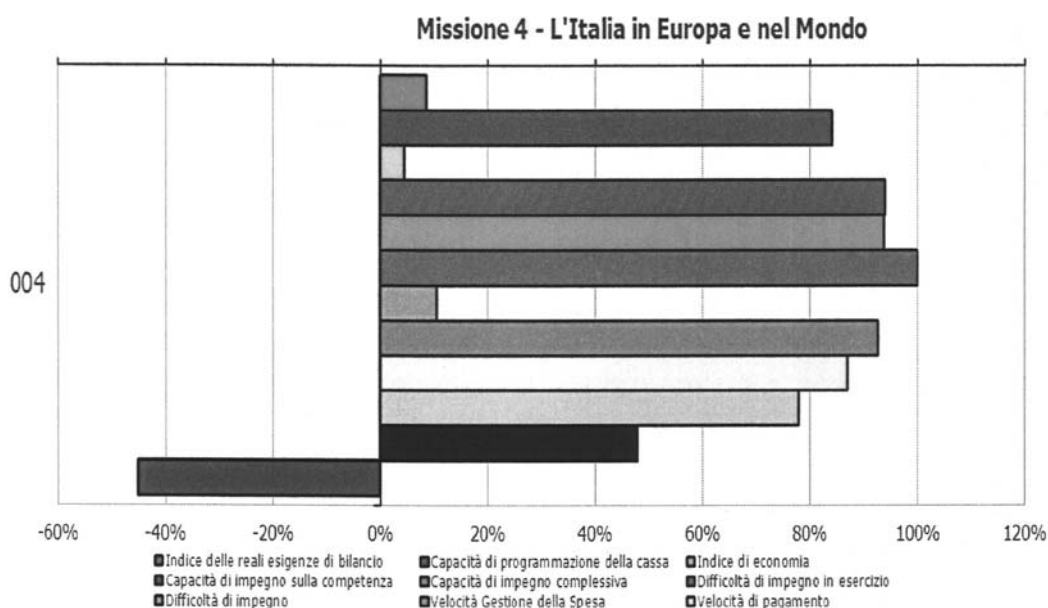
5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

A seguito della riorganizzazione del Ministero, attuata in base al citato d.P.R. n. 95/2010 ed in applicazione della circolare RGS n. 14/2010, sono stati rideterminati i programmi sottostanti alle missioni di competenza dell'Amministrazione. Il nuovo impianto non rivela particolari criticità, né con riferimento al loro significato o coerenza con le funzioni ed i compiti affidati, né in relazione alla loro riconducibilità alla classificazione COFOG. L'analisi delle missioni e programmi si concentra sulla missione 4 – L'Italia in Europa e nel mondo, che ricomprende il 94,64 per cento degli stanziamenti complessivi del Ministero.

L'analisi dei principali indicatori di spesa mostra una serie di valori percentuali che possono essere valutati positivamente ed in linea con la media dei ministeri, con una leggera difficoltà nella capacità di smaltimento degli impegni⁴⁰ che si rileva dall'indicatore dell'indice di pagamento.

³⁹ In relazione a questo obiettivo è stata avviata la procedura per l'istituzione di un Registro dei doni di rappresentanza ricevuti ed effettuati dal Ministro degli esteri e dai Sottosegretari di Stato. Sono state, inoltre, realizzate iniziative dedicate a promuovere l'"integrità della funzione pubblica", soprattutto in quelle aree d'azione che il Ministero ha individuato a "rischio di corruzione" o a "rischio di cattiva gestione" (come ad esempio visti e cittadinanza, cooperazione allo sviluppo, contabilità e avanzamento professionale). Tra queste, l'adozione, in via sperimentale, del quadro del registro del rischio (c.d. "risk management") e la predisposizione di specifici "codici etici".

⁴⁰ Tale indice valuta l'incidenza del totale dei pagamenti sulla massa spendibile.



Dalla lettura dei dati di bilancio, riportati nella tabella che segue, emerge che la maggior parte degli stanziamenti è affidata a 3 programmi e precisamente alla Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese (32,45 per cento), alla Promozione della pace e sicurezza internazionale (26,24 per cento) ed alla Cooperazione allo sviluppo (15,53 per cento).

(in migliaia)

Programma		Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	% su stanz. def.	Impegni di competenza	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali
Protocollo internazionale	01	6.714,46	9.534,63	0,49	7.810,08	6.527,15	1.266,25	1.405,78	1.285,82
Cooperazione allo sviluppo	02	237.103,57	300.684,28	15,53	279.415,58	194.851,11	184.165,76	424.291,37	227.195,20
Cooperazione economica e relazioni internazionali	04	48.225,42	54.031,87	2,79	53.627,28	41.905,32	17.151,78	22.503,22	13.750,07
Promozione della pace e sicurezza internazionale	06	489.730,25	508.086,78	26,24	484.165,20	475.514,75	9.858,90	16.285,79	15.425,45
Integrazione europea	07	26.262,33	36.553,60	1,89	34.977,60	30.603,88	10.018,50	14.804,29	8.229,41
Italiani nel mondo e politiche migratorie	08	59.216,78	54.095,13	2,79	49.582,37	48.970,76	1.208,60	3.207,93	1.433,82
Promozione del sistema Paese	09	180.566,99	183.055,43	9,46	166.207,45	155.826,72	6.316,54	9.225,95	12.366,26
Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	12	70.999,91	109.135,41	5,64	107.409,74	103.938,64	13.816,07	41.488,93	6.802,44
Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	13	626.852,53	628.228,30	32,45	587.590,35	582.719,71	5.885,93	14.147,37	10.985,48
Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	14	15.965,23	30.289,71	1,56	24.342,93	21.562,31	12.539,48	13.681,67	9.712,47
Comunicazione in ambito internazionale	15	19.950,43	22.326,56	1,15	21.899,07	19.680,24	4.079,18	4.164,46	2.219,93
Totale		1.781.587,90	1.936.021,67	100,00	1.817.027,66	1.682.100,59	266.306,97	565.206,75	309.406,36

La rete degli uffici all'estero attualmente riceve i propri finanziamenti prevalentemente da due programmi di spesa, amministrati rispettivamente dalla Direzione generale per le risorse e

l'innovazione e della Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni. La prima gestisce il programma 4.13, denominato "Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese", sul quale sono assegnati i fondi per la corresponsione dei trattamenti economici del personale all'estero; la seconda gestisce invece il programma 4.12, denominato "Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari", al quale sono attribuite le risorse finanziarie per il funzionamento delle sedi e per la loro attività istituzionale (in sintesi, le dotazioni finanziarie degli uffici all'estero che confluiscono nel bilancio di sede). Gli uffici all'estero ricevono tuttavia fondi anche dalle altre Direzioni generali, ma si tratta di finanziamenti che assumono la natura di partite di giro, in quanto la fase della liquidazione della spesa è curata dall'amministrazione centrale; le somme così finanziate non entrano a far parte delle risorse che il titolare dell'ufficio all'estero può gestire autonomamente, nell'ambito del bilancio di sede. Si tratta di somme che riguardano essenzialmente redditi da lavoro dipendente (604,33 milioni) e, in minima parte, i consumi intermedi (17,40 milioni).

Il programma 6 - Promozione della pace e sicurezza internazionale e il programma 2 - Cooperazione allo sviluppo, gestiscono principalmente trasferimenti correnti all'estero. In particolare, nel programma 6 su 489,73 milioni 446 milioni sono a carico del capitolo 3393 – Contributi obbligatori ad organismi internazionali⁴¹. Nel programma 2, invece, parte degli stanziamenti riguarda finanziamenti diversi (circa 94,96 milioni)⁴² ed il restante contributi (122,54 milioni). Rilevante sul programma 2 è, poi, il pagamento in conto residui che è pari a 184,16 milioni.

La Cooperazione Italiana allo Sviluppo

Nell'ambito della Cooperazione allo sviluppo, un aspetto critico, più volte evidenziato dalla Corte, riguarda le rendicontazioni arretrate, relative alle spese per progetti ed iniziative di cooperazione. La legge n. 149/2010 permette la rendicontazione delle somme rimesse all'estero effettuata alla "chiusura" dei progetti – per lo più di durata pluriennale – anziché alla scadenza semestrale della rendicontazione da parte dei funzionari delegati. La questione relativa alle rendicontazioni arretrate, che sottostavano al precedente disposto normativo, sembra aver trovato una soluzione con l'emanazione di un decreto interministeriale, che ha assolto al compito di armonizzare – sotto il profilo propriamente contabile – le modalità di rendicontazione delle risorse erogate fino all'anno 2010 con l'intervenuta nuova disciplina. Si segnala, altresì, l'iniziativa assunta dal Ministero, al fine di smaltire la rendicontazione in arretrato, di costituire una *task force* dedicata all'interno della Direzione generale, che ha consentito di esaminare e trasmettere all'UCB una rilevante quantità di rendiconti relativi ai progetti e alle spese di funzionamento delle Unità tecniche locali (UTL) (circa 2.700)⁴³.

Altro aspetto critico concerne il crescente numero di contenziosi con imprese, nell'ambito dell'aggiudicazione di gare e dell'esecuzione delle relative prestazioni, che possono, nel corso

⁴¹ Per il programma 2, invece, i contributi obbligatori ad organismi internazionali sono pari a 31,20 milioni.

⁴² Si tratta dei capitoli: 2182 - finanziamenti a titolo gratuito attinenti l'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, stanziamento definitivo di euro 78,56 milioni; 2183 - finanziamenti 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, stanziamento definitivo pari a euro 12,8 milioni; 2184 - finanziamenti per la realizzazione di programmi di formazione a distanza e di programmi di formazione professionale in Italia, per la concessione di borse di studio in Italia e all'estero e per la formazione di personale italiano destinato a svolgere attività di cooperazione allo sviluppo, stanziamento definitivo pari a euro 3,56 milioni.

⁴³ Va altresì segnalato che, a seguito del parere favorevole del Consiglio di Stato n. 1183/09 sulle modalità di calcolo delle spettanze dovute alle ONG per i Programmi Promossi, è stata sbloccata la trattazione di circa 2500 rendiconti che erano in sospeso da circa un decennio e che sono stati tutti trasmessi all'UCB per l'esame di competenza.

del tempo, determinare per l'Amministrazione rilevanti impatti finanziari⁴⁴. Al riguardo può richiamarsi l'attività già svolta dalla Commissione di esperti, che, nel periodo 1995-2000, ha fornito un contributo alla definizione di un consistente numero di situazioni di "sofferenza" nella realizzazione di iniziative nei diversi continenti.

Sempre nell'ambito degli aspetti operativi della Direzione generale è emerso che esperti esterni inviati in missione all'estero ai sensi dell'art. 27 della legge n. 49/1987 hanno reso dichiarazioni risultate non attendibili⁴⁵. Sulla vicenda sono attualmente in corso dettagliati approfondimenti sulle modalità di effettuazione di tali missioni.

L'attività dell'Unità di Crisi

La prevenzione dei rischi e la predisposizione dei piani di emergenza vengono attuate dall'Unità di Crisi attraverso la valutazione e l'analisi dei fattori di rischio del Paese che potrebbero generare un'emergenza e attraverso il monitoraggio della presenza italiana all'estero.

A tal fine è indispensabile il continuo contatto con le rappresentanze diplomatico-consolari, con le Amministrazioni dello Stato, agenzie di intelligence, organizzazioni internazionali, omologhe strutture di gestione delle crisi degli altri *Partners* europei, più un'altra serie di interlocutori non istituzionali⁴⁶ che consentono di sviluppare efficaci piani di prevenzione per meglio tutelare i connazionali oltre confine.

I dati assunti nel corso dell'attività di valutazione vengono messi a disposizione attraverso il sito www.viaggiaresecuri.it, il Televideo-Rai e su specifiche *applications* per *tablets* e *smartphones*, in modo tale da soddisfare le esigenze di varie tipologie di utenti. Al fine di rendere più efficace l'azione di prevenzione e assistenza, è stato creato anche il sito www.dovesiamonelmundo.it, che consente di segnalare la propria presenza o il proprio imminente viaggio all'estero. In tal modo, in situazioni di grave emergenza, l'Unità di Crisi potrà pianificare con maggiore rapidità e precisione gli interventi di soccorso e in casi particolari, segnalare direttamente agli iscritti il verificarsi di eventi suscettibili di mettere a rischio la sicurezza nell'area.

L'Unità di Crisi predispone anche gli interventi necessari per prestare assistenza e soccorso in loco e, laddove necessario, organizza il rimpatrio di connazionali coinvolti in quelle situazioni di emergenza che si verificano all'estero. Si tratta di un'attività che spesso determina dei fattori di rischio che generano la crisi: dal terrorismo alle calamità naturali su vasta scala, dalla criminalità organizzata alle epidemie ed alle crisi socio-politiche che possono comportare l'evacuazione dell'intera o di parte della collettività e che comporta di conseguenza l'accantonamento di risorse finanziarie adeguate per far fronte alle eventuali impreviste gestioni delle emergenze. È evidente come sia necessaria una certa flessibilità in modo da poter intervenire rapidamente e con efficacia in situazioni di elevato rischio per la vita dei connazionali all'estero⁴⁷. La progressiva riduzione degli stanziamenti di bilancio implica conseguentemente la necessità di programmazione della spesa più flessibile e meno legata a determinati obblighi normativo-contabili. Il Ministero ha, pertanto, avanzato la richiesta di inserimento delle spese dell'Unità di crisi tra quelle obbligatorie, in quanto spese per la sicurezza dei connazionali. Fattore determinante per la gestione dell'Unità e la programmazione dei suoi interventi, al pari della Protezione civile, è l'imprevedibilità del manifestarsi di una crisi laddove è indispensabile che la stessa Unità sia sempre in grado di intervenire in tempi brevi e con una sufficiente dotazione di risorse finanziarie, in qualsiasi situazione. L'Unità di Crisi nel

⁴⁴ A titolo esemplificativo, si segnala il contenzioso tra il MAE e la società Agriconsulting S.p.A., relativo all'esecuzione di un contratto del 1989 concernente un'iniziativa in Nicaragua che ha allo stato generato un debito dell'amministrazione per 12,37 milioni (pignoramento presso la Banca d'Italia).

⁴⁵ L'art. 75 d.P.R. n. 445/2000 dispone che "fermo restando quanto previsto dall'art. 76, qualora dal controllo di cui all'art. 71 emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera".

⁴⁶ Tra questi: la stampa, gli operatori economico-commerciali, l'ambiente dell'associazionismo, gli istituti religiosi.

⁴⁷ L'Unità di Crisi è operativa 24 ore su 24 e si avvale di 4 funzionari diplomatici e di 17 impiegati delle aree funzionali.

2011 ha avuto a disposizione uno stanziamento iniziale pari a 2,39 milioni che, attraverso richieste di integrazioni, è stato portato a 5,05 milioni.

IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

1. Considerazioni di sintesi.

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.

3. Analisi della struttura organizzativa: *3.1. Processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi; 3.2 La riorganizzazione delle strutture periferiche; 3.3 La riorganizzazione degli enti vigilati.*

4. I risultati finanziari e contabili: *4.1. Primi risultati dell'attività dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa; 4.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 4.3 Analisi della gestione delle spese; 4.3.1 Andamenti e risultati contabili complessivi; 4.3.2 Analisi delle criticità emerse dal rendiconto.*

5. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

6. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziari e criticità gestionali:

6.1. La missione: Istruzione scolastica; 6.2. La missione: Istruzione universitaria; 6.3. La missione: Ricerca e innovazione.

1. Considerazioni di sintesi

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 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 e risponde alle priorità delineate nelle nuove politiche europee che richiedono, accanto al contenimento della spesa corrente, un migliore e più efficace utilizzo delle risorse esistenti.

Rispondono a tali obiettivi le attività di revisione e razionalizzazione della spesa, intraprese già nel 2011, i cui primi risultati evidenziano l'avvio di un processo di analisi basato su consolidate metodologie di *spending review*.

Significative, in particolare, appaiono le attività volte alla individuazione di indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa e le analisi concernenti il fabbisogno finanziario delle istituzioni scolastiche ed in particolare le risorse destinate al finanziamento delle scuole, nel cui ambito merita una segnalazione il processo di razionalizzazione, volto a ricalibrare i servizi di pulizia da acquisire sulla base delle effettive necessità e per una spesa non superiore a quella necessaria per ottenere i medesimi servizi con il ricorso al solo personale interno.

Nella stessa ottica, a fronte del completamento del processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi, una particolare attenzione dovrà essere rivolta all'andamento delle spese sostenute dagli Uffici scolastici regionali, al fine di raggiungere una idonea allocazione delle risorse in relazione ai livelli di domanda del territorio e alle effettive funzioni ad essi affidate.

L'analisi finanziaria ha evidenziato, sul fronte delle entrate, una limitata attenzione alla gestione delle entrate extratributarie affidate al Ministero (attesa peraltro l'assenza di entrate riconducibili ad un'effettiva attività di gestione a favore di terzi) e, dal lato della spesa, l'efficacia delle misure di contenimento degli oneri per il personale e delle specifiche disposizioni dettate per la razionalizzazione del settore della scuola e della università.

Andamento inverso registrano invece le spese per i consumi intermedi, la cui crescita si concentra nelle spese di funzionamento delle scuole e si riconduce in gran parte all'applicazione

della clausola di salvaguardia, che ha consentito, nel biennio precedente, il pagamento delle sole spese di pulizia esternalizzate e della TARSU di competenza delle scuole.

Il taglio delle risorse, cui hanno contribuito anche le misure di contenimento previste nelle manovre finanziarie, è alla base del fenomeno concernente, da un lato, l'emersione di debiti pregressi propri del Ministero e delle sedi periferiche e, dall'altro, la situazione deficitaria di alcune istituzioni scolastiche (circa 78 milioni al termine dell'anno scolastico 2010-2011) che, unita ad una anomala posizione creditoria nei confronti del ministero, è destinata a riflettersi sulla dimensione del finanziamento della spesa per l'istruzione scolastica.

Il conto dei residui mostra importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari 4,8 miliardi, che si attestano alla fine dell'esercizio in più di 3 miliardi, dei quali circa un terzo è di nuova formazione e di questo poco meno della metà si iscrive tra i residui di stanziamento.

Prevalenti risultano, anche nell'esercizio 2011, i residui riferiti a spese in conto capitale, concentrati nell'ambito dei trasferimenti, tra i quali la quota più rilevante si iscrive nella missione ricerca e innovazione (1,5 miliardi circa) e si attesta, comunque, ad un livello nettamente inferiore a quello del precedente esercizio, anche per effetto delle nuove disposizioni relative alla riduzione del termine di conservazione.

Si accentua per contro il fenomeno della perenzione dei residui delle spese in conto capitale, il cui ammontare è pari a circa 858 milioni (erano 57,6 nel 2010 e 281,8 nel 2009), mentre la dimensione delle reiscrizioni, pur non confrontabile annualmente con il valore delle perenzioni, evidenzia un trend di copertura pari al solo 33,5 per cento.

Passando all'esame delle politiche declinate nelle missioni e nei programmi affidati al Ministero, 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 alla istruzione superiore.

Relativamente al settore scolastico, la strategia di intervento mirava, in primo luogo, a completare l'azione di razionalizzazione avviata secondo i criteri indicati dall'art. 64 della legge 133/2008, assieme allo sviluppo di interventi volti alla stabilizzazione del precariato nell'ambito del dimensionamento della rete scolastica e degli organici.

La parziale realizzazione degli obiettivi di riduzione del personale, ascrivibile in particolare al ritardo nella riorganizzazione della rete scolastica e agli effetti conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale 80/2010 in materia di posti di sostegno, non ha influenzato l'efficacia delle misure di razionalizzazione avviate.

Tale risultato, che risponde ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, richiede, a fronte del completamento del processo di razionalizzazione, una coerente politica di immissioni in ruolo cui ha risposto l'avvio della nuova programmazione di assunzioni del personale non di ruolo prevista nell'art. 9, comma 17 del Decreto Legge 13 maggio 2011 n. 70 (convertito in legge 12 luglio 2011 n. 106).

Appare al riguardo tuttavia necessario un attento monitoraggio delle situazioni soprannumerarie nonché del numero del personale in posizione di comando, esonerato e fuori ruolo la cui consistenza influisce, da un lato, sul ricorso al personale docente e amministrativo a tempo determinato e, dall'altro, su una corretta politica di assunzioni.

Nel quadro delle competenze di programmazione e coordinamento assegnate al MIUR, anche alla luce della recente riforma, le politiche in materia di istruzione universitaria – cui sono integralmente dedicate le risorse stanziare nella missione "istruzione universitaria" – appaiono coerenti con gli obiettivi definiti nei documenti di programmazione che indicano tra gli interventi prioritari: l'impegno a distribuire una quota sempre crescente delle risorse sulla base di criteri di premialità volti ad incentivare la ricerca scientifica, le misure volte a promuovere e finanziare gli interventi a favore degli studenti universitari e le disposizioni dirette a ridimensionare e qualificare l'offerta formativa.

Si tratta di misure che, pur rispondendo sostanzialmente alle principali criticità da tempo rilevate, sono destinate nel tempo a sostanziali modifiche in relazione all'entrata in vigore della

legge 240 del 2009, che risulta aver sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

Restano le criticità relative alla dimensione delle risorse trasferite agli Atenei, che segnano un nuovo decremento rispetto al precedente esercizio, riconducibile sostanzialmente al Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle Università, le cui variazioni in diminuzione, pur a fronte dello sforzo di contenimento delle spese e di razionalizzazione dell'offerta formativa, risultano solo in parte attenuate dalle risorse stanziare nei successivi provvedimenti legislativi.

Sempre in tema di finanziamenti statali, si segnala il completo esaurimento delle risorse dedicate alla edilizia universitaria che ha reso necessario porre a carico del FFO anche la copertura di parte degli interventi fino ad oggi avviati.

Quanto infine alle politiche in materia di ricerca e innovazione, oggetto anche di una raccomandazione specifica rivolta all'Italia dall'Unione Europea nel giugno 2011, le misure avviate per raggiungere nel 2020 un livello di spesa nel settore pari al 1,53 del PIL (obiettivo modesto rispetto all'obiettivo comunitario del 3 per cento ma coerente con i vincoli di finanza pubblica) si snodano attraverso un miglioramento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca nel quadro degli orientamenti strategici fissati nel nuovo PNR (Programma nazionale di ricerca) 2011-2013, nella più efficace utilizzazione dei fondi posti a disposizione dall'Unione Europea e in azioni dirette ad incentivare gli investimenti nel settore produttivo in particolare delle piccole e medie imprese.

In relazione al primo aspetto, sempre meno significativa appare la quota destinata al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) la cui gestione contabile continua ad evidenziare criticità ascrivibili, da un lato, ai tempi fisiologicamente lunghi del completamento dei progetti di ricerca e, dall'altro, alla complessità delle procedure di presentazione, valutazione e finanziamento dei progetti.

Ancora in ritardo appare la gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, rivolto alle quattro regioni della Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) mentre inferiori agli altri Paesi risultano i rientri derivanti dalla partecipazione italiana al 7° Programma Quadro.

Quanto infine alle azioni dirette ad incentivare gli investimenti in ricerca del mondo produttivo, si segnalano le azioni di sostegno a carico del FAR destinate a finanziare la riapertura dello sportello della ricerca e le attività di ricerca degli spin off industriali nonché l'avvio dei contratti di programma per la ricerca strategica e l'utilizzo dello strumento del credito di imposta per enti e aziende pubbliche e private che finanziano progetti innovativi (decreto-legge 70 del 2011 convertito con la legge n. 106 del 2011).

2. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca è responsabile dell'istruzione nelle scuole di ogni ordine e grado, sia statali che non statali (limitatamente ai programmi), e delle politiche educative che poi vengono attuate e gestite localmente dagli Uffici scolastici regionali e dalle singole istituzioni scolastiche; cura la vigilanza sulle istituzioni universitarie, dotate di forte autonomia per dettato costituzionale ex art. 33 e destinatarie di rilevanti finanziamenti; sovrintende e promuove la ricerca dello Stato.

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 ed appare coerente con l'attuale scenario socio – economico.

Quanto al primo aspetto, le politiche in materia di istruzione pubblica si attuano nel quadro istituzionale conseguente all'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione¹ 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.

¹ Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni è stato delineato dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito della quale si segnalano le sentenze n. 13/2004 e 279/2005.

Competono invece alle Regioni: la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione ed esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale nonché le fondamentali funzioni di programmazione della rete scolastica regionale e di realizzazione degli interventi per il diritto allo studio.

Gli obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica e di un miglior utilizzo delle risorse esistenti, nella attuali difficili condizioni dell'economia, richiedono, in materia di istruzione scolastica, un ulteriore passo in avanti con l'attribuzione alle Regioni della gestione del personale statale, ancora di competenza degli uffici periferici del ministero (Uffici scolastici regionali).

Il nuovo ruolo dell'amministrazione dovrebbe pertanto concentrarsi nel fornire indirizzi, fissare standard del servizio, negoziare con i livelli sub-nazionali di governo, monitorare i "risultati" della spesa e, in particolare, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

In relazione al secondo profilo, il quadro socio economico, sotteso ai più recenti documenti programmatici, 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 ottica, l'orientamento alla ricerca, impresso alle istituzioni universitarie anche attraverso i criteri di ripartizione delle risorse per il loro funzionamento, rappresenta un ulteriore e indispensabile passaggio nella considerazione che la qualificazione del capitale umano costituisce lo strumento privilegiato per incentivare la capacità competitiva delle imprese.

Tale approccio unitario trova conferma nelle politiche europee che, all'avvio dell'esercizio 2010, sono state declinate nelle misure racchiuse nella strategia definita "Europa 2020"².

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 per il 2010 si attestano all'1,26 per cento del PIL ponendo il nostro paese al disotto della media europea (2 per cento) e dei principali *partners* europei ed, in ogni caso, molto distante dagli obiettivi di "Europa 2020".

Nell'ambito dell'istruzione secondaria³, il tasso di abbandono scolastico, pur in forte diminuzione del decennio, si attesta nel 2010 al 18,8 per cento (era il 19,2 per cento nel 2009) rispetto ad una media europea del 14,1 e ad un obiettivo europeo fissato al 10 per cento, con valori fortemente differenziati sul territorio (22,3 per cento nel Mezzogiorno) e con picchi rilevanti nei primi due anni della scuola secondaria di II grado e nelle regioni dell'obiettivo Convergenza (23,2 per cento).

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 30-34 anni che ha conseguito un'istruzione terziaria secondo gli standard internazionali (livello 5 e 6 dell'ISCED) risulta infatti pari al 19,8 per cento nel 2010 (19 per cento nell'anno precedente) rispetto ad una media europea (33,6 per cento), cresciuta di 1,6 punti percentuali rispetto al precedente esercizio, e ad un obiettivo per il 2020 del 40 per cento (già raggiunto peraltro da alcuni stati membri).

² Commissione europea COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010. Tra le priorità indicate dalla Commissione europea rileva, in particolare, lo sviluppo di una economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione che prevede, 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 attuale 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 ad almeno il 40 per cento nel 2020.

³ Dati EUROSTAT 2000-2010. I livelli di educazione sono codificati secondo la classificazione ISCED (*Internacional standard classification of education*).

3. Analisi della struttura organizzativa.

3.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

A seguito della ristrutturazione effettuata nel corso del 2009⁴ in attuazione dell'art. 74 della legge n. 133 del 2008, la successiva legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione del DL 30 dicembre 2009, n. 194⁵ ha reso necessario incidere nuovamente sulla organizzazione del Ministero con l'adozione del d.P.R. 3 giugno 2011, n. 132 contenente modifiche al d.P.R. 17/09 di riorganizzazione del M.I.U.R.⁶

Detto provvedimento 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.

E' in corso di attuazione un ennesimo processo di razionalizzazione in attuazione dell'art. 1, comma 3 – lettere a e b del DL 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148, che ha previsto l'ulteriore riduzione, entro il 31 marzo 2012, degli uffici dirigenziali non generali e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento di quelle rideterminate a norma del DL n. 194/2009, convertito con modificazioni, nella legge n. 25/2010, nonché la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale con contestuale riduzione in misura non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva risultante dalla riorganizzazione realizzata sempre a norma della legge n. 25/2010.

Malgrado la consistente riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni del personale non dirigenziale, il grado di copertura degli organici flette significativamente nel 2011, in particolare nell'ambito del personale dirigenziale di seconda fascia e del personale non dirigenziale, in relazione ai rigorosi limiti posti al *turnover* (art. 66, comma 7 della legge n. 133/2008 come modificata dalla legge n. 122/2011) che ha consentito solo una parziale sostituzione delle consistenti cessazioni dal servizio registratesi negli ultimi esercizi⁷.

Al riguardo, come già segnalato nella Relazione sul costo per il lavoro pubblico 2012, si rileva che la rideterminazione delle piante organiche, pur non comportando effetti immediati di riduzione del personale in servizio, contribuisce a ridimensionare gli assetti organizzativi esistenti, favorendo la concentrazione delle funzioni istituzionali e una migliore razionalizzazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali. Non può tuttavia non evidenziarsi che concreti effetti positivi si riconducono ad un disegno di riordino

⁴ Sotto l'aspetto finanziario, 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.

⁵ 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.

⁶ L'attuale assetto organizzativo del ministero prevede quindi 3 Dipartimenti, con al loro interno 4 Direzioni Generali ciascuno (con una dotazione organica di 151 dirigenti di seconda fascia di cui 115 amministrativi e 36 tecnici) e 18 Uffici Scolastici Regionali, a loro volta suddivisi in Uffici dirigenziali di livello non generale per funzioni e per articolazioni sul territorio, con una dotazione organica di 453 dirigenti di seconda fascia di cui 188 amministrativi e 265 tecnici.

Quanto al personale non dirigente la ristrutturazione organizzativa ha determinato una ulteriore riduzione di 945 unità concentrati nel personale di area II e III.

⁷ A fronte delle oltre 2000 unità cessate nell'ultimo quadriennio (2008-2011), sono state autorizzate solo 383 nuove assunzioni, cui si aggiungono, nel 2011, 451 progressioni verticali per le quali, tuttavia, la spesa da sostenere è calcolata nel solo differenziale tra la retribuzione precedente e quella relativa alla nuova area di accesso.

delle competenze e delle procedure stabile e ottimale. Frequenti e reiterati interventi di revisione (quello previsto dal decreto-legge 138 del 2011 è il terzo in quattro anni) obbligano ad una defaticante opera di riordino degli uffici, di riagggregazione delle funzioni e di riqualificazione del personale con possibili effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.

3.2 La riorganizzazione delle strutture periferiche

Nella nuova ottica di analisi e valutazione della spesa una particolare attenzione è stata rivolta all'andamento delle spese sostenute dagli Uffici scolastici regionali al fine di raggiungere una idonea allocazione delle risorse in relazione ai livelli di domanda del territorio e alle effettive funzioni ad essi affidate.

La tematica, di interesse anche in relazione alla concentrazione di debiti pregressi presso tali strutture, ha ad oggetto la possibile ridefinizione del modello organizzativo in relazione, da un lato, alle competenze proprie delle Regioni in materia di personale scolastico e, dall'altro, al progressivo accentramento della responsabilità della spesa per il personale (spesa di assoluta preminenza nell'ambito della missione "istruzione scolastica") e della quota sempre maggiore delle risorse assegnate direttamente alle istituzioni scolastiche.

A ciò si aggiunge che, a partire proprio dall'esercizio 2011, in attuazione delle legge 196/2009 – nella parte in cui dispone che la realizzazione di ciascun programma sia affidata ad un unico centro di responsabilità – gli Uffici scolastici regionali hanno perso la qualifica di centro di responsabilità e i relativi stanziamenti sono confluiti in un nuovo programma "realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione" formalmente affidato al Dipartimento per la programmazione.

Nel corso del 2011 è stato, pertanto, definito un gruppo di lavoro interno al MIUR per analizzare le spese di funzionamento sostenute dagli Uffici Scolastici Regionali al fine di individuare criteri e parametri di riferimento tali da modularne l'evoluzione alla effettiva dimensione delle attività svolte⁸. Appare al riguardo di particolare importanza un approfondita analisi dei rapporti tra costi e attività per quelle strutture che evidenzino differenze rilevanti in termini di spesa o di personale impiegato.

Le prime valutazioni evidenziano infatti modalità di gestione organizzativa disomogenee sul territorio nazionale che, pur nell'accertata forte scopertura degli organici a livello nazionale, lascia ampi margini di miglioramento nel dimensionamento delle sedi periferiche e suggerisce, in ogni caso, un maggior coinvolgimento degli USR nella attività di verifica e vigilanza al fine di rilevare l'efficienza delle attività delle istituzioni scolastiche e il grado di realizzazione del piano dell'offerta formativa.

3.3. La riorganizzazione degli enti vigilati

Le misure volte alla razionalizzazione e semplificazione della struttura organizzativa racchiudono anche le attività volte a ridefinire ed eventualmente sopprimere gli Enti pubblici non economici (c.d. taglia – enti⁹).

⁸ In tale direzione l'approfondimento ha riguardato: l'individuazione dei livelli di spesa, la verifica della logistica e dell'utilizzo degli spazi, il confronto tra stanziamenti presenti nei capitoli di bilancio e spese reali sostenute a livello di singolo USR, l'analisi delle attività di ogni singola USR e confronto con le spese reali sostenute. Sulla base di tali informazioni è stato definito un modello per il calcolo della distribuzione equa delle cifre presenti sui capitoli utilizzando un insieme di variabili che identificassero le attività macro degli USR e quindi il carico di lavoro operativo di ciascuno. Sono stati indicati a tal fine: il numero degli alunni, il numero dei punti di erogazione, il numero di personale, il numero di sedi e di strutture servite. Ulteriori variabili possono invece essere utilizzate per definire un livello standard di spesa (il numero di metri quadri, il numero di dipendenti, l'ammontare delle utenze, gli oneri fiscali) guardando in maniera comparativa anche alle strategie più efficienti messe in atto.

⁹ 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

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 2009¹⁰, 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 (ENAM¹¹, ANSAS¹² e INVALSI¹³), sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri entro il 2009 (il 17 dicembre 2009) gli schemi dei regolamenti di riordino.

Per effetto della soppressione dell'Ente di assistenza, disposta con il DL 31 maggio 2010 n. 78 (così come modificato, all'articolo 7 comma 3 bis, con la legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122), sono proseguite nel corso del 2011 le operazioni per la definizione del bilancio di chiusura della gestione dell'ENAM, conclusesi con l'approvazione di tale documento contabile in data 22 febbraio 2012.

Le procedure di riordino dei restanti due enti (entrambi commissariati) risentono invece delle disposizioni contenute nel decreto-legge 98 del 2011 concernenti il sistema nazionale di valutazione che danno concreta attuazione al sistema delineato nella legge 10 del 2011, articolato nell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) – istituto già soppresso e trasformato in Agenzia (Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica – ANSAS) dalla legge 296 del 2006 (art. 1, commi 610 e 611) – e nell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione.

L'intervento ha ad oggetto l'avvio di un programma straordinario di reclutamento presso l'ANSAS e l'INVALSI (già avviata nel corso del 2011), da concludersi entro il 2012 con contestuale nuova soppressione dell'ANSAS e ripristino dell'INDIRE quale ente di ricerca con autonomia scientifica, finanziaria, patrimoniale, amministrativa e regolamentare. La conseguente abrogazione dell'art. 1, commi 610 e 611, istitutivo dell'ANSAS, travolge anche lo schema del regolamento di riordino dell'ente che, in attuazione della disposizione normativa abrogata, prevedeva l'inquadramento nell'organico dell'ente di una parte del personale scolastico comandato; personale destinato, pertanto, a rientrare in servizio nel comparto di appartenenza.

La tenuta finanziaria degli oneri conseguenti alle nuove assunzioni viene pertanto rivenuta nei risparmi di spesa quantificati in termini di minori oneri per il personale supplente conseguente al rientro in servizio del personale scolastico comandato. A fronte di tali nuove disponibilità, quantificate nella relazione tecnica in 9,8 milioni, appare opportuna una attenta valutazione degli oneri derivanti dalle nuove assunzioni del personale che, inquadrato nel comparto degli enti di ricerca, fruisce di un trattamento economico maggiore e diversamente strutturato rispetto al personale del comparto scuola. Ciò anche alla luce della definizione del

mettere in liquidazione gli Enti pubblici statali non economici, nel rispetto dei principi direttivi indicati dalla medesima legge nei commi successivi.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

complesso delle risorse da destinare al finanziamento del sistema di valutazione che, a decorrere dal 2013, confluiranno nel Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca.

4. I risultati finanziari e contabili

4.1. Primi risultati dell'attività dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa

L'attività di revisione e razionalizzazione della spesa del MIUR è stata avviata già nel 2011 nell'ambito del programma di lavoro del Nucleo di analisi e valutazione della spesa - cui si è affiancato uno specifico Gruppo di lavoro concentrato sulle spese di funzionamento delle strutture periferiche regionali - e i cui primi risultati evidenziano l'avvio di un processo di analisi della spesa basato su consolidate metodologie di *spending review*.

Significative, in particolare, appaiono le attività di rilevazione avviate con riferimento alla individuazione di indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa nel cui ambito - anche attraverso la collaborazione con l'INVALSI e con l'ANVUR - sono stati individuati oltre 200 indicatori che dovrebbero essere in grado di offrire un quadro aggiornato, non solo dell'attività dell'amministrazione, ma anche della domanda di servizi richiesta, della quantità e qualità di servizi effettivamente realizzati, nonché dei fenomeni che si intende influenzare con l'attuazione delle politiche declinate nelle missioni e nei programmi.

Di particolare rilievo risultano inoltre le analisi concernenti il fabbisogno finanziario delle istituzioni scolastiche ed in particolare delle risorse destinate al finanziamento delle scuole le cui criticità si riconducono, da un lato, alla forte riduzione delle risorse a ciò destinate e, dall'altro, alla rilevante quota assorbita dalla spesa per i servizi di pulizia esternalizzati¹⁴ (relativi al 40 per cento degli istituti), la cui dimensione azzerava sostanzialmente le disponibilità destinate ad altre e comunque rilevanti esigenze.

Sul punto merita una segnalazione il processo di razionalizzazione, avviato nell'esercizio considerato, volto a 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.

La significativa riduzione del corrispettivo (pari a circa 140 milioni per le annualità 2011-2013) - che ha consentito di destinare, a decorrere dal 2011, maggiori risorse per il funzionamento delle scuole - si riconduce in particolare all'intervento del Ministero del lavoro che, a fronte delle possibili difficoltà occupazionali dei consorzi di aziende, ha ammesso per il 2011 il ricorso alla cassa integrazione per circa 11.500 lavoratori e misure di accompagnamento al trattamento di quiescenza per 945 lavoratori, consentendo la prosecuzione dei contratti in essere senza ulteriore riduzione dell'attuale orario di lavoro.

In un'ottica di revisione della spesa resta peraltro impregiudicata la necessità di addivenire quanto prima ad un assegnazione dei servizi di pulizia mediante la nuova gara Consip con un presumibile ulteriore vantaggio finanziario¹⁵; procedura da estendere eventualmente anche ai restanti plessi scolastici a meno che non si ritenga maggiormente conveniente procedere alla reinternalizzazione del servizio, procedendo alle necessarie immissioni in ruolo nelle scuole ove risultano per il momento accantonati circa 11.800 posti di organico di collaboratore scolastico.

4.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

L'analisi delle entrate si concentra sul rispetto, a consuntivo, delle previsioni dei 9 capitoli di entrata gestiti dal MIUR nonché sull'andamento di poste particolarmente

¹⁴ In sede di attuazione della legge 124 del 1999 - che prevedeva il passaggio dai Comuni allo Stato del personale amministrativo e tecnico della scuola - il MIUR è subentrato anche nei contratti con cui i Comuni avevano affidato il servizio di pulizia a ditte esterne. Tali attività sono ora affidate a Consorzi di aziende titolari di appalti storici o appalti gestiti da ex LSU aggiudicatari di gare il cui costo è sempre risultato superiore al costo di mercato e attualmente in proroga in attesa del completamento di una gara europea curata dalla Consip.

¹⁵ Salva l'eventuale previsione di ulteriori misure di assistenza sociale per ridurre le ricadute sul reddito e sull'occupazione dei dipendenti delle ditte di pulizia.

significative quali, in particolare, il capitolo 2598¹⁶ (delle cui somme è prevista la riassegnazione al ministero), il capitolo 3408¹⁷ (che ha registrato un consistente scostamento dalle previsioni) e il capitolo 3638 (che ha contabilizzato versamenti per oltre 1 miliardo).

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. Tale legge, al fine di garantire il corretto svolgimento dell'anno scolastico attraverso la razionalizzazione e l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse finanziarie, prevede che le somme trasferite alle scuole statali per la realizzazione di progetti a carattere nazionale e regionale in materia di formazione e sviluppo dell'autonomia scolastica, rimaste inutilizzate per tre esercizi finanziari consecutivi, vengono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate ad apposito capitolo del bilancio del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per poi essere trasferite alle scuole statali, individuate dal MIUR, e destinate a le spese di funzionamento.

Tale richiesta di riassegnazione, effettuata sui capitoli denominati "Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche" del programma "Istruzione primaria" (capitolo 1204) e del programma "Istruzione secondaria di primo grado" (capitolo 1196), rappresenta tuttavia appena lo 0,3 per cento delle spese di funzionamento delle istituzioni scolastiche.

In relazione al capitolo 3638 "Versamenti di somme da erogare al personale del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 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", la previsione di cassa 2011 è zero mentre i versamenti totali 2011 sono pari ad oltre un miliardo. Tale andamento si riconduce all'introduzione del cedolino unico, con il quale è stata unificata la procedura di pagamento al personale delle competenze fisse ed accessorie. A tal fine sono stati istituiti per ciascuna Amministrazione i capitoli di "cedolino unico" articolati in piani gestionali. Dovendo provvedere al pagamento di tali oneri esclusivamente sulla competenza dell'esercizio, è stato necessario istituire un apposito capitolo di entrata al quale far affluire le somme non utilizzate al 31/12/2011 per poi riassegnarle nell'anno successivo.

In merito agli scostamenti rispetto alle previsioni dei restanti capitoli, compreso il capitolo 3550 – che registra versamenti per oltre 23 milioni - l'Amministrazione conferma la valutazione degli importi in base al criterio della serie storica, rinunciando, 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 i cui costi di gestione potrebbero trovare copertura nelle entrate riassegnate.

Sarebbe invece possibile utilizzare alcuni dati di consuntivo delle entrate come indicatori dell'attività svolta (come ad esempio per il capitolo 2598) ovvero come indici di disfunzioni organizzative da analizzare (come ad esempio il capitolo 3550 nella misura in cui i versamenti riguardino in massima parte restituzioni di somme erroneamente percepite a seguito di pagamenti di retribuzioni o altri compensi).

4.3. Analisi della gestione delle spese

4.3.1. Andamenti e risultati contabili complessivi

Le risorse assegnate al ministero 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 e si articolano in sei missioni nell'ambito delle

¹⁶ 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.

¹⁷ Somme relative ai compensi dovuti dai terzi per qualsiasi incarico conferito ai dirigenti del MIUR in ragione del loro ufficio da far confluire in apposito fondo per essere destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza.

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 stanziare nelle missioni 32 (Servizi generali) e 33 (Fondi da ripartire).

Lo stato di previsione del MIUR evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza e di cassa pari 53,4 miliardi che raggiungono, rispettivamente i 54,1 miliardi e i 56 miliardi in sede di previsioni definitive, registrando un significativa riduzione rispetto al precedente esercizio.

Tale riduzione si concentra tuttavia nelle missioni "istruzione scolastica" (-4,5 per cento), "istruzione universitaria" (- 4,5 per cento) e "servizi istituzionali generali (-30 per cento) e rispecchia le misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa già avviate e le misure straordinarie di contenimento della spesa disposte con il decreto-legge 78 del 2010.

Al riguardo il citato decreto-legge ha previsto la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie iscritte nello stato di previsione del Ministero, ad esclusione del fondo ordinario delle università, delle risorse destinate all'informatica e alla ricerca, per un ammontare complessivamente pari a 165,5 milioni.

Tali riduzioni non hanno incluso anche quelle specifiche di cui all'art. 6 del citato decreto-legge avendo il ministero operato le riduzioni su capitoli diversi; ne è conseguita la necessità di rimodulare gli stanziamenti eccedenti i limiti di spesa previsti, le cui risorse sono state destinate ad altri impieghi. Appare in ogni caso rilevate l'effetto di contenimento operato su tali forme di spesa, ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili, registrandosi minori spese rispetto al rendiconto 2009 pari a oltre 13,5 milioni (rispetto ai limiti previsti per il 2011 il rendiconto evidenzia minori impegni per oltre 2,1 milioni).

Le misure di contenimento della spesa per il personale, previste all'art. 9 del citato decreto-legge hanno prodotto ulteriori tagli agli stanziamenti per le retribuzioni dei dipendenti, commisurate, per la parte fissa, al mancato riconoscimento della maturazione di anzianità economica per il personale scolastico (circa 320 milioni in ragione d'anno) e, per la parte accessoria, riducendo il fondo unico per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti scolastici di 11 milioni e il fondo per il miglioramento dell'offerta formativa per il personale del comparto scuola di 47,8 milioni.

Più del 95 per cento delle risorse assegnate al ministero si riferisce a spese di parte corrente e oltre il 78,5 per cento è assorbito dalle spese per redditi di lavoro dipendente (era il 78,8 per cento nel precedente esercizio).

Una quota significativa della restante parte (14,5 per cento) viene trasferita ad altri soggetti ed in particolare alle scuole, alle università, e agli Enti di ricerca e finanzia in misura predominante le spese per il personale.

La struttura contabile del consuntivo 2011 si discosta significativamente da quella dei precedenti esercizi limitatamente alla missione "istruzione scolastica" confermando l'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) e introducendo un nuovo programma "realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione" nel quale sono confluite, come detto più specificamente nell'analisi della spesa per centro di responsabilità, le risorse di competenze degli Uffici scolastici regionali.

Sempre nell'ambito della missione "istruzione scolastica", va inoltre segnalato, come già evidenziato nella relazione riferita al precedente esercizio, che la attuale configurazione, con quattro programmi di spesa per ciascuno dei quattro gradi in cui si divide l'istruzione scolastica di spesa, non corrisponde all'organizzazione effettiva delle autonomie scolastiche che sostanzialmente si ripartiscono nel cosiddetto primo ciclo (infanzia, primaria e secondaria di primo grado) e secondo ciclo (l'istruzione secondaria di secondo grado). Ciò anche in relazione al frequente raggruppamento delle scuole del primo ciclo 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.

La questione assume più ampio rilievo a seguito delle innovazioni introdotte con il decreto-legge 98 del 2011, che ha disposto espressamente che le scuole si organizzino esclusivamente in istituti comprensivi per il primo ciclo di istruzione, assecondando una evoluzione che ha visto crescere tale aggregazione dai 3.529 dell'anno scolastico 2006-2007 ai 4.044 dell'anno scolastico 2011-2012¹⁸.

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 programma¹⁹.

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.

¹⁸ Di tali disposizioni è stata recentemente dichiarata la illegittimità costituzionale (sentenza 147/2012) per violazione dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.

¹⁹ 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).

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Missione	Esercizio	Residui Iniziali (RGS)	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Lordi (RGS)	Stanziamento def di cassa (Bilancio)	Pagato totale (RGS)	Pagato conto residui (RGS)
004 - L'Italia in Europa e nel mondo	2008	3.089.645,65	5.919.765,00	8.077.795,00	7.050.382,05	9.277.129,00	7.487.360,38	2.300.959,37
	2009	9.370.738,81	120.156.192,00	155.086.575,00	153.630.772,33	164.501.240,00	158.052.173,27	7.275.150,72
	2010	4.334.068,38	136.045.026,00	163.523.216,94	163.450.146,41	169.048.248,94	162.963.552,97	2.875.998,32
	2011	4.548.896,27	133.454.527,00	169.088.185,00	168.111.202,76	172.978.140,00	167.032.546,07	3.087.827,47
017 - Ricerca e innovazione	2008	2.122.149,86	8.529.284,00	18.510.886,00	17.667.162,62	19.426.309,00	18.551.537,76	1.833.253,10
	2009	2.259.038.861,57	2.444.872.789,00	2.805.383.324,00	2.704.647.313,43	4.053.420.895,00	2.302.883.697,60	892.917.391,64
	2010	2.550.713.309,68	2.298.201.053,00	2.356.117.796,01	2.356.208.050,56	3.161.384.481,01	2.760.258.921,54	1.263.314.602,65
	2011	2.415.728.441,61	2.246.582.805,00	2.309.508.678,00	2.306.864.689,56	2.907.091.919,00	2.550.870.182,64	1.108.802.449,73
022 - Istruzione scolastica	2008	468.789.204,87	41.463.468.712,00	47.024.415.338,24	46.791.943.532,34	47.313.582.455,35	46.527.481.863,23	278.662.541,84
	2009	681.849.634,61	43.896.636.319,00	46.134.991.471,90	45.057.091.677,92	46.768.173.993,55	45.177.036.394,07	544.548.585,84
	2010	568.880.756,75	44.066.360.990,00	44.908.964.040,31	43.908.291.908,42	45.540.528.613,09	44.312.705.532,73	641.867.971,82
	2011	691.537.074,54	42.030.469.782,00	42.874.521.790,00	42.755.911.386,99	43.559.526.732,00	43.188.600.923,19	654.537.903,42
023 - Istruzione universitaria	2009	2.940.182.186,78	8.552.282.332,00	8.896.837.567,10	8.885.387.475,17	10.132.970.782,10	9.142.581.380,19	2.598.567.015,86
	2010	2.563.506.120,96	7.908.407.742,00	8.391.452.478,28	8.414.337.214,68	10.032.930.566,28	9.283.869.579,52	2.253.189.602,35
	2011	1.621.106.988,40	8.005.962.684,00	8.010.371.359,00	7.948.137.906,41	8.551.142.640,00	8.400.839.893,01	1.084.040.215,32
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2008	26.979.830,95	91.147.232,00	105.554.360,67	99.740.353,02	115.340.990,14	105.547.561,56	25.215.091,74
	2009	24.617.489,50	82.459.373,00	117.785.827,00	113.627.837,93	164.244.833,49	110.498.332,92	20.081.683,80
	2010	25.193.783,49	92.233.460,00	102.924.492,00	101.682.951,42	129.510.873,00	106.774.450,88	23.457.744,75
	2011	14.252.589,96	60.690.643,00	71.497.587,00	70.684.531,85	85.750.183,00	75.549.269,34	13.215.364,77
033 - Fondi da ripartire	2008	416.820.534,14	888.545.567,00	72.820.276,09	62.475.916,00	82.834.740,32	9.924.888,00	9.924.888,00
	2009	63.969.306,14	376.498.267,00	199.587.841,00	199.587.841,00	223.778.210,51	0,00	0,00
	2010	233.587.841,00	778.894.934,00	476.523.436,30	382.231.435,00	566.737.474,52	0,00	0,00
	2011	68.314.862,00	935.916.034,00	694.566.818,00	315.566.818,00	727.988.884,00	53.508.060,00	53.508.060,00
Totale	2008	890.821.534,52	42.366.463.328,00	47.123.824.295,33	46.879.136.993,01	47.425.120.633,67	46.563.445.649,37	292.721.642,31
	2009	5.979.028.217,41	55.472.905.272,00	58.309.672.606,00	57.113.972.917,78	61.507.089.954,65	56.891.051.978,05	4.063.389.827,86
	2010	5.946.215.880,26	55.280.143.205,00	56.399.505.459,84	55.326.201.706,49	59.600.140.256,84	56.626.572.037,64	4.184.705.919,89
	2011	4.815.488.852,78	53.413.076.475,00	54.129.554.417,00	53.565.276.535,57	56.004.478.498,00	54.436.400.874,25	2.917.191.820,71

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Missione	Programma	Impegni Totali/Massa Impegnabile %	Pagamenti Totali/Massa Spendibile %	Pagamenti Res/Residui Iniziali %
004.L'Italia in Europa e nel mondo	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	99,81	98,04	61,32
	Cooperazione in materia culturale	90,20	68,51	70,79
017.Ricerca e innovazione	Ricerca scientifica e tecnologica applicata	99,42	13,78	12,18
	Ricerca scientifica e tecnologica di base	75,39	68,29	73,24
	Ricerca per la didattica	99,75	82,26	99,79
	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	89,45	94,63	99,77
022.Istruzione scolastica	Istruzione prescolastica	99,83	106,28	99,41
	Istruzione post-secondaria			
	Istruzione degli adulti			
	Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	96,26	61,50	67,15
	Istituzioni scolastiche non statali	99,12	98,65	99,71
	Istruzione primaria	99,65	99,09	92,93
	Istruzione secondaria di primo grado	98,81	98,64	95,60
	Istruzione secondaria di secondo grado	98,72	98,15	86,20
	Istruzione post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale	88,47	63,33	90,02
	Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione	85,92	84,95	98,47
	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	97,48	32,69	16,59
023.Istruzione universitaria	Istituti di alta cultura	99,67	101,92	100,43
	Sistema universitario e formazione post-universitaria	98,93	89,03	75,35
	Indirizzo politico	85,72	78,25	72,15
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	97,75	90,72	94,49
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	8,57	7,01	78,33

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra impegni pari a 53,5 miliardi (55,3 nel 2010) e pagamenti pari 54,4 miliardi (56,6 miliardi nel 2011) con un'incidenza sul volume del bilancio dello Stato pari a circa l'8 per cento.

La ulteriore flessione registrata nel 2011, sia in termini di impegni che di pagamenti, a seguito della più contenuta diminuzione registrata nel precedente esercizio, rispecchia essenzialmente le misure di contenimento della spesa per il personale e delle specifiche disposizioni dettate per la razionalizzazione del settore della scuola e della università.

La dimensione e la rilevanza del fenomeno può meglio apprezzarsi dall'analisi economica del consuntivo del ministero.

Significativa appare in primo luogo la flessione degli impegni e dei pagamenti nell'ambito dei redditi da lavoro dipendente pari rispettivamente a 1,4 miliardi e 1,25 miliardi (quasi interamente assorbiti dalla missione istruzione scolastica (rispettivamente 1,27 e 1,24 miliardi) che rappresenta, sostanzialmente, l'intero comparto scuola. La rilevanza di tale andamento trova conferma nella alta incidenza della quota del MIUR (circa il 44 per cento) sul complesso degli impegni e dei pagamenti per redditi da lavoro dipendente relativi all'intero bilancio dello Stato.

Il riflesso delle politiche di contenimento della spesa per l'università avviate nel 2009 può invece ricondursi alla flessione dei trasferimenti di parte corrente quasi interamente di competenza della missione "istruzione universitaria" che evidenzia, rispetto al 2010, minori impegni per circa 386 milioni e minori pagamenti per oltre 800 milioni. In flessione anche la più contenuta quota dei trasferimenti destinati alle università e agli istituti non statali legalmente riconosciuti (77,5 milioni a fronte degli 89,1 milioni del 2010).

Andamento inverso registrano invece le spese per i consumi intermedi (pari, tuttavia, al solo 2 per cento delle spese complessive del ministero), che segnano una crescita di circa il 22 per cento, anche in tal caso concentrate essenzialmente nell'ambito della missione "istruzione scolastica", ed ascrivibile per intero alle spese di funzionamento delle scuole (oltre 230 milioni in termini di maggiori pagamenti rispetto al 2010 dei quali circa 45 milioni a seguito di provvedimenti di riconoscimento e ripiano di debiti pregressi).

Il fenomeno si riconduce in gran parte all'applicazione negli esercizi precedenti della clausola di salvaguardia, prevista sia nella legge finanziaria 2008 che nel decreto-legge 112 del 2008 in caso di mancata o parziale realizzazione delle economie derivanti dalle misure di contenimento del personale. A fronte di un ammontare storico di spese di funzionamento pari a circa 750 milioni, il taglio consistente delle risorse ha consentito il pagamento delle sole spese di pulizia esternalizzate e della TARSU di competenza delle scuole²⁰. Il raggiungimento dei risultati previsti negli esercizi successivi ha consentito il ripristino dei finanziamenti originari che, come già sottolineato, ha consentito di finanziare in misura significativamente più alta le spese di funzionamento delle scuole.

Quanto alle spese in conto capitale il consuntivo registra, sia in termini di impegni che in termini di pagamenti, andamenti omogenei rispetto al precedente esercizio. La quota più significativa delle risorse si riconduce ai trasferimenti in conto capitale e si concentra nella missione ricerca e innovazione. In tale ambito la quota più consistente è destinata al finanziamento ordinario degli enti di ricerca e al FIRST (fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica), mentre quote nettamente inferiori si indirizzano a specifici programmi (contributi a favore dell'ENEA e del CNR per lo sviluppo del tessuto produttivo del sud e finanziamento di centri e progetti di ricerca nel mezzogiorno).

Il conto dei residui mostra importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari 4,8 miliardi, che si attestano alla fine dell'esercizio più di 3 miliardi dei quali circa un terzo è di nuova formazione e di questo poco meno della metà si iscrive tra i residui di stanziamento.

Prevalenti risultano anche nell'esercizio 2011 i residui riferiti a spese in conto capitale concentrati nell'ambito dei trasferimenti. La quota più rilevante si iscrive nella missione ricerca e innovazione (1,5 miliardi circa), che si attesta ad un livello nettamente inferiore a quello del precedente esercizio anche in relazione alle disposizioni relative alla riduzione del termine di conservazione.

L'analisi della ripartizione delle risorse finanziarie tra i Centri di Responsabilità, si allinea, almeno formalmente, alle disposizioni contenute nell'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.

A partire pertanto dall'esercizio 2011 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 dal Dipartimento 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.

²⁰ Il sostanziale azzeramento delle risorse destinate al funzionamento ha determinato forti criticità per le istituzioni scolastiche nel garantire livelli stabili di servizi.

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 (sia per le risorse iscritte nel nuovo programma sia per quelle facenti capo ad altri programmi); trasparenza 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.

4.3.2. Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto

In un'ottica di revisione della spesa pubblica volta ad individuarne margini di riduzione, migliorarne la qualità e riorientarne, qualora necessario, la direzione verso le politiche pubbliche prioritarie, appare utile una analisi della struttura e della dinamica del bilancio diretta ad evidenziare le principali anomalie o viceversa le migliori pratiche gestionali da utilizzare in contesti simili.

Le eccedenze e le economie di spesa. La sospensione per il triennio 2010-2012 della contrattazione collettiva, disposta con il decreto-legge 78 del 2010, ha fortemente ridotto il fenomeno delle eccedenze di spesa che, viceversa, assumeva dimensioni preoccupanti proprio in sede di applicazione dei rinnovi contrattuali.

Ha inoltre contribuito a tale risultato una migliore programmazione delle spese di personale scolastico, nel cui ambito il forte esodo registrato negli ultimi esercizi ha in parte compensato il parziale raggiungimento degli stringenti obiettivi di riduzione previsti nel decreto-legge n. 112 del 2008.

L'esercizio 2011 si chiude con una contenuta economia di spesa complessiva che rappresenta il saldo tra eccedenze di spesa comunque rilevate di circa 288 milioni più che compensate da economie di spesa pari a oltre 868 milioni²¹.

Situazione debitorie del ministero e delle istituzioni scolastiche. Un fenomeno di particolare rilievo, anche per la diffusione registrata nell'ultimo triennio, concerne, da un lato, l'emersione di debiti pregressi propri del Ministero e delle sedi periferiche e, dall'altro, la situazione deficitaria di alcune istituzioni scolastiche, unita ad una anomala posizione creditoria di molte scuole nei confronti del Ministero e destinata, in ogni caso, a riflettersi sulla dimensione del finanziamento della spesa per l'istruzione scolastica.

Quanto alla esposizione debitoria del Ministero, nel 2011 sono state rese disponibili le risorse finanziarie occorrenti per il ripianamento dei debiti pregressi relativi agli esercizi 2009 e 2010 che, in base alla rilevazione effettuata di concerto con il MEF, ammontano a circa 2,7 milioni nel 2009 e 3,7 milioni nel 2010 (ascrivibili sostanzialmente alla spesa riguardante acquisti per beni e servizi e per debiti verso la Tesoreria) cui si aggiungono oltre 38,7 milioni imputati sul capitolo 1204 e destinati al pagamento della TARSU delle scuole per il 2008 cui non si era potuto far fonte con le risorse per il funzionamento.

²¹ Le eccedenze si riconducono, come di consueto, ai capitoli di spesa fissa destinati al pagamento delle retribuzioni al personale scolastico e trovano spiegazione nelle consistenti immissioni in ruolo avvenute nel 2011 che hanno spostato l'imputazione della spesa dai piani gestionali relativi al personale supplente a quelli relativi al personale di ruolo ed, in minor misura, ad un'errata indicazione, nella predisposizione dei contratti, del capitolo per il pagamento dei ruoli di spesa fissa. Anche le economie di spesa si riconducono alla gestione dei capitoli concernenti il personale della scuola registrando 350 milioni sui capitoli di stipendio (che si riducono a 74 milioni considerando le eccedenze riscontrate sui medesimi capitoli) e 379 milioni sul capitolo destinato alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola, utilizzabili solo a seguito della verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi di riduzione del numero dei docenti in attuazione dell'art. 64 del decreto-legge n. 112 del 2008. Il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti negli ultimi due anni scolastici hanno determinato nel 2011 un'economia e nel 2012 la mancata iscrizione della somma in bilancio.

Il successivo monitoraggio, effettuato in applicazione della recente circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 6 del 2012, ha evidenziato una nuova esposizione debitoria dell'amministrazione nei confronti di terzi per un ammontare pari a 8,3 milioni. La quota più consistente (6,8 milioni), di nuova formazione, si riferisce al 2011 mentre del tutto residua risulta la parte più risalente (12 per cento del totale per il 2009 e il 2010 e il 6 per cento per gli anni pregressi). Una analisi per provenienza evidenzia il consistente ammontare dei debiti delle strutture periferiche del ministero (6,7 milioni) mentre sotto il profilo economico la situazione concerne in maniera equa gli acquisti di beni (49 per cento del totale) e l'acquisto di servizi effettivi (51 per cento).

Pur considerando che il meccanismo di formazione dei debiti viene innescato dai progressivi tagli, anche in corso di anno, degli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili, appare necessario approfondire le analisi delle procedure di spesa e dell'allocazione in bilancio di quelle poste che possono determinare incertezza, influenzando così la trasparenza dei conti e causando la sottostima dell'andamento previsto delle spese future.

In tale direzione si pone l'avvio di uno specifico gruppo di lavoro in seno al MIUR volto individuare, soprattutto nell'ambito degli uffici periferici, economie di scala e strumenti di ottimizzazione dei costi.

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.

Le scuole - che gestiscono direttamente le spese di funzionamento amministrativo e didattico, le spese per il personale supplente breve e saltuario e le spese per l'esternalizzazione dei servizi di pulizia - hanno iscritto nei propri bilanci, al termine del decorso anno scolastico 2010/2011, circa 800 milioni di residui attivi dei quali il 48 per cento nei confronti dello Stato²² cui, peraltro, non corrisponde nel bilancio del MIUR alcun residuo passivo, determinando in tal modo un artificioso aumento dell'avanzo di amministrazione²³.

In tale situazione sembrerebbe opportuno - più che risalire alle effettive esigenze sottese al rilevante ammontare dei crediti vantati dalle scuole, di difficile valutazione - stabilire quale porzione di residui attivi sia effettivamente necessaria alle stesse per far fronte alle obbligazioni assunte. Ciò al fine non solo di monitorare la salute finanziaria delle scuole, ma di individuare la dimensione dell'effettivo disavanzo da ripianare con risorse a carico del MIUR. Tale valore può desumersi dai bilanci delle istituzioni scolastiche, ove l'avanzo di amministrazione, al netto dei residui attivi vantati nei confronti dello Stato, assuma un valore negativo, evidenziando in tal modo un effettivo disavanzo che determina la necessità di incassare parte dei residui per far fronte ai propri residui passivi.

Tale situazione coinvolge, al termine dell'anno scolastico 2010/2011, 1258 scuole che registrano un disavanzo da finanziare pari a circa 78 milioni.

Una eventuale copertura eccezionale di tale disavanzo, pur penalizzando le scuole virtuose, consentirebbe una soluzione definitiva delle citate anomalie contabili. Sarebbe tuttavia necessario introdurre alcuni correttivi - già peraltro individuati dal Ministero - volti, da un lato, a quantificare le risorse finanziarie cui ciascuna scuola può fare affidamento nell'anno scolastico sulla base di criteri oggettivi (budget) e, dall'altro, ad avviare un piano di formazione e soprattutto di responsabilizzazione dei revisori dei conti delle Istituzioni scolastiche, valutandone, inoltre, in un ottica di revisione della spesa, anche la funzionalità in relazione al loro numero (ben 6000 revisori) e alla relativa spesa.

Rilevante accumulo di residui di stanziamento e di residui passivi. Per quanto riguarda i residui di stanziamento, tale fenomeno coinvolge con maggiore intensità i capitoli - fondo in

²² La parte restante è quasi per intero riferita ad altre amministrazioni pubbliche (enti locali e regioni) e ai fondi dell'U.E.

²³ Tale procedura si riconduce alla insufficienza nel bilancio del Ministero, nei passati esercizi, dei fondi destinati a spese obbligatorie (come ad esempio le supplenze brevi o i compensi ai componenti delle commissioni di esame) e alla prassi di utilizzare le disponibilità di cassa provenienti anche da altri soggetti o dalle famiglie senza peraltro iscriverne residui passivi per restituire i fondi utilizzati.

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). Una indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione (deliberazione n. 3/2012) ha preso in considerazione il Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca (capitolo 7236), i cui residui – che assorbono nel 2011 oltre un terzo delle risorse annualmente assegnate dal MIUR - hanno registrato negli ultimi esercizi una progressiva crescita. La Sezione ha al riguardo messo in luce il continuo ritardo nell'adozione del provvedimento di riparto, con la conseguenza di inserirsi in una realtà già superata, in disparte il fatto che l'incertezza sui tempi e sulle risorse può compromettere l'efficienza di un settore caratterizzato da una forte dinamicità.

Quanto alla evoluzione dei residui propri, i capitoli che registrano i maggiori importi attengono alla missione ricerca in relazione alla tipologia e alla durata dei progetti. Rilevanti appaiono i capitoli 7320 e 7245 “Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica” e che registrano residui per 759,5 milioni nettamente inferiori a quelle dei precedenti esercizi, compensati tuttavia dallo straordinario andamento delle somme andate in perenzione che salgono a 676,8 milioni del 2011, nonostante sia stato concesso un ulteriore anno di conservazione rispetto al biennio previsto dal decreto-legge n. 98 del 2011. Trattasi in ogni caso di risorse destinate a progetti di ricerca di base finanziati dal FIRST che presentano tempi di realizzazione molto più lunghi del triennio di conservazione. Come, tuttavia, rilevato nel prosieguo, significative appaiono le misure di semplificazione adottate nel decreto-legge n. 5 del 2012 che contiene norme anche in materia di ricerca e innovazione.

Il fenomeno della perenzione dei residui delle spese in conto capitale si presenta consistente nel 2011 anche nell'ambito di spese non facenti capo al settore della ricerca atteso che l'ammontare complessivo, pari a circa 858 milioni (erano 57,6 nel 2010 e 281,8 nel 2009), porta lo stock dei residui perenti iscritti nel conto del patrimonio a circa 3,3 miliardi. L'ammontare delle reiscrizioni, pur non confrontabile annualmente con il valore delle perenzioni, conferma la preoccupante dimensione del fenomeno che, relativamente ai valori contabili del periodo 2008-2011, evidenzia un trend di copertura pari al solo 33,5 per cento.

5. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

La strumentazione, disciplinata dalla legge n. 196 del 2009 e dal d.lgs. n. 150 del 2009, prende avvio 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. 150/2009, il ciclo di gestione della *performance* è stato avviato con l'adozione del documento recante il sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale²⁴ (d.m. n. 1142 del 27 gennaio 2011) e della Direttiva generale sull'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2011 (adottata in data 28 gennaio 2011), confluiti nel Piano triennale della *performance* adottato con d.m. n. 1241 del 31 gennaio 2011.

²⁴ Con tale provvedimento sono stati definiti criteri e strumenti per misurare, valutare e premiare la performance organizzativa e individuale basati non più su una procedura di autovalutazione, ma sul raggiungimento degli obiettivi strategici ed operativi. In relazione alla valutazione del personale non dirigenziale, i compensi incentivanti la produttività per il miglioramento dei servizi restano collegati, anche per l'anno 2011, ai risultati conseguiti dall'unità organizzativa di appartenenza ed alle competenze organizzative dimostrate. Nello specifico per la valutazione della produttività del personale, il dirigente deve tenere conto del livello di responsabilità nei procedimenti, autonomia operativa del dipendente, impegno professionale, della fungibilità delle prestazioni di lavoro e dell'eventuale aggravio di lavoro per situazioni contingenti non coperte da lavoro straordinario, e, infine, dell'assiduità di presenza.

Il Piano, in coerenza con le Linee guida predisposte dalla CIVIT, è stato predisposto facendo riferimento a tutte le unità organizzative, per ognuna delle quali sono stati individuati gli obiettivi, con i relativi indicatori di output e i corrispondenti risultati attesi (target), per consentirne la misurazione e la valutazione del loro grado di raggiungimento. Non sono stati presi in considerazione, invece, indicatori di *outcome*, vale a dire indicatori di impatto e strumenti di valutazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi.

L'individuazione di tali indicatori, avviata comunque nell'ambito del programma dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa, sconta, infatti, la difficoltà di procedere ad una valutazione basata sulla misurazione della ricaduta delle misure adottate in relazione ad attività e risorse di mero trasferimento. Per quel che riguarda invece il settore istruzione, di più diretta competenza del Ministero, una misurazione dei livelli di apprendimento, della scolarità, della dispersione scolastica, dei risultati in termini di integrazione ed inclusione presuppone termini di raffronto medio-lunghi e sconta, comunque, contesti di sistema su cui interagiscono una molteplicità di soggetti e una pluralità di elementi e di fattori, anche extrascolastici, di non semplice valutazione. Va inoltre segnalato - pur essendo stato emanato nel corso del 2011 il D.P.C.M., previsto dall'art. 74 comma 4 del d.lgs.150/2009, che dà attuazione alla disciplina in materia di misurazione, valutazione e premialità nei confronti del personale docente della scuola e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale – il processo, di carattere volontario, ancora in corso per la valutazione del personale che opera nelle istituzioni scolastiche (dirigente, docente, amministrativo/tecnico/ausiliario) e per la valutazione del servizio offerto dalle stesse, attualmente in fase di sperimentazione.

6. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

6.1. La missione: Istruzione scolastica

La relazione, anche quest'anno, si sofferma sinteticamente sul completamento delle politiche di razionalizzazione e semplificazione dettate dall'art. 64 della legge 133 del 2008, anche alla luce delle più recenti disposizioni contenute nel DL 68 del 2011 (convertito nella legge n. 111 del 2011), che si articolano – sulla base di un Piano programmatico predisposto dal MIUR, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze – in misure aventi ad oggetto la revisione degli ordinamenti scolastici, la riorganizzazione della rete scolastica e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.

Quanto alla revisione degli ordinamenti scolastici²⁵, nel corso del 2011 è stato completato il riordino della scuola secondaria di II grado, con la predisposizione delle linee guida per i percorsi degli istituti professionali e degli istituti tecnici (direttiva n. 5 del 12 gennaio 2012 e direttiva n.4 del 12 gennaio 2012); sono state inoltre adottate le "linee guida" riguardanti la realizzazione di organici raccordi tra i percorsi degli istituti professionali e i percorsi di istruzione e formazione professionale (decreto del Ministro n. 4 del 18 gennaio 2011) e nel luglio 2011, alla luce della necessità di definire i dispositivi necessari per il passaggio a nuovo ordinamento dei percorsi di istruzione e formazione professionale, è stato sottoscritto l'accordo per la messa a regime dei percorsi di durata triennale e quadriennale finalizzati al conseguimento dei titoli di qualifica e di diploma professionale.

In merito alla riorganizzazione della rete scolastica²⁶, dopo la battuta di arresto del precedente esercizio (anno scolastico 2010-2011) anche a seguito della sentenza n. 200 del

²⁵ In questa area le misure previste miravano alla revisione degli ordinamenti scolastici, operando, all'interno dei diversi ordini di scuola opportunamente rivisti, una riformulazione dei curricula e dei piani di studio volti a determinare nuovi quadri orari di durata più contenuta.

²⁶ Relativamente alla rete scolastica, il Piano programmatico prevedeva interventi diretti ad un più corretto dimensionamento delle istituzioni scolastiche – divenute, con l'avvento dell'autonomia, le strutture amministrative e organizzative di base del sistema di istruzione - da ricondurre ai parametri previsti dal d.P.R. n. 233 del 1998. Tali interventi, preceduti dalla verifica delle situazioni in atto, dovevano essere realizzati gradualmente dalle Regioni e dagli Enti locali col supporto di azioni mirate quali, ad esempio, l'attivazione di trasporti e l'adeguamento delle strutture edilizie e provvedendo contestualmente alla realizzazione di servizi in rete.

2009 della Corte costituzionale²⁷, sono state introdotte nel 2011 nuove disposizioni di razionalizzazione prevedendo, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado²⁸.

Dall'esame degli stessi risultano soppressi n. 1.082 circoli didattici e n.592 scuole di I grado con conseguente istituzione di n.731 istituti comprensivi del primo ciclo di istruzione. Se a ciò si aggiunge la soppressione di 70 istituzioni di II grado, a decorrere dal 1 settembre 2012, funzioneranno 1.013 istituzioni scolastiche in meno rispetto all'anno precedente.

Pur non essendo stato pienamente raggiunto l'obiettivo preventivato dalle relazioni tecniche che hanno accompagnato le citate disposizioni, non può non sottolinearsi la rilevanza del risultato raggiunto rispetto alla chiusura totale opposta dalle Regioni dopo la sentenza n. 200 della Corte Costituzionale che, peraltro, ha di recente censurato anche le nuove disposizioni contenute nel decreto-legge n. 98 del 2011 per violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, trattandosi di norme di dettaglio dettate in un ambito di competenza concorrente (sentenza 147 del 2012).

La differenza mancante in termini di riduzione delle autonomie è in gran parte addebitabile ad alcune regioni che, sulla base della normativa ancora in vigore²⁹, avrebbero dovuto realizzare un piano di dimensionamento delle autonomie scolastiche secondo i parametri previsti dal d.P.R. 233/1998.

La difficoltà nella realizzazione di tale obiettivo, in relazione alle finalità di razionalizzazione e di risparmio auspiccate nel Piano programmatico (riduzione delle istituzioni scolastiche che non raggiungono i parametri sufficienti a conservare la personalità giuridica), emerge dai dati riferiti all'anno scolastico 2011-2012 che registrano 225 istituti con meno di 300 studenti e 2.750 istituti con meno di 600 studenti (solo 2.980 istituti contano più di 900 studenti).

Strettamente connesso con gli aspetti appena esaminati appare, infine, l'obiettivo volto a realizzare il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane nella scuola.

Il primo avvio della riforma degli ordinamenti scolastici (limitato alle prime classi) e la mancata riorganizzazione della rete scolastica hanno contribuito, assieme agli effetti conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale 80/2010 in materia di posti di sostegno³⁰, alla non completa realizzazione degli obiettivi di riduzione attesi sia per l'anno scolastico 2010-2011 che per il successivo anno scolastico 2011-2012.

Relativamente all'anno scolastico 2010-2011 lo scostamento – pari a 8.836 unità – è stato determinato per oltre la metà dall'incremento dei posti di sostegno ormai non più sotto controllo a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale ed ha comportato, sul piano finanziario, una minore economia rispetto agli obiettivi indicati nella relazione tecnica relativa alla legge n. 133 del 2008³¹ assicurando comunque le percentuali di realizzazione destinate al

²⁷ Che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni della legge n. 133 del 2008 concernenti le azioni di ridimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche.

²⁸ Gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche».

²⁹ DL n. 154 del 2008, convertito con la legge n. 169 del 2008, che, nell'intento di rafforzare il piano di risparmi di spesa per l'istruzione delineato nella legge n. 133 del 2008, ha impegnato le Regioni e gli Enti locali ad assicurare, già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, gli obiettivi di razionalizzazione e ridimensionamento della rete scolastica, nel rispetto dei parametri fissati dall'articolo 2 del regolamento, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233.

³⁰ La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 80 del 22 febbraio 2010, ha abrogato la disposizione che fissava il tetto massimo di posti di sostegno (comprensivo delle deroghe) attivabili in organico di fatto a livello nazionale (tetto stabilito dalla Legge finanziaria n. 244 del 2007 per problemi di contenimento della spesa pubblica), nonché la disposizione relativa al graduale raggiungimento del rapporto nazionale di un docente ogni due alunni disabili. L'applicazione della sentenza ha comportato l'incremento di oltre 4.400 posti di sostegno.

³¹ I risparmi attesi per l'anno scolastico 2010/2011 ammontavano a 845 milioni.

bilancio dello Stato. Ne è però conseguita l'attuale 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.

Minori difficoltà si stanno registrando nell'anno scolastico 2011-2012 nel quale la rilevazione provvisoria del personale in servizio (tratta dalla analisi dei cedolini di stipendio e riferita, in attesa di dati definitivi, al periodo maggio 2011-maggio 2012) ha evidenziato, ad oggi, una riduzione del personale docente pari a 13.758 unità e di dirigenti scolastici pari a 1.566 (a fronte delle 19.676 riduzioni previste) e del personale amministrativo pari a 16.402 unità (a fronte dei previsti 14.167).

Malgrado tali difficoltà, l'andamento delle principali determinanti del sistema conferma la validità delle misure di razionalizzazione avviate, al fine del contenimento delle spese.

Pur a fronte di una progressiva e spiccata crescita della popolazione scolastica, influenzata dalla crescita degli alunni di cittadinanza non italiana, l'andamento del numero delle classi continua a flettere, portando l'indice del rapporto alunni per classe al 21,4 (era il 20,7 nell'anno scolastico 2008-2009).

Ciò contribuisce alla riorganizzazione del sistema scolastico ed 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 (contratti annuali e contratti fino al termine delle attività didattiche).

Sotto il primo aspetto, la forbice tra il valore dell'organico di diritto e quello dell'organico di fatto, segna una nuova divaricazione ascrivibile tuttavia interamente alla forte crescita dei posti di sostegno. A netto di tale componente i due valori tendono a coincidere evidenziando un contesto organizzativo coerente con la programmazione annuale.

Quanto al personale in servizio, il ridimensionamento degli organici del personale docente e amministrativo, unito all'esaurimento del piano pluriennale dei assunzioni, ha prodotto un'effettiva riduzione del personale docente e ATA a tempo indeterminato (anche in relazione all'andamento del *turnover* tornato negativo dal 2009), determinando nel contempo una flessione strutturale del personale a tempo determinato (in particolare dei docenti con incarico annuale) che, pur indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, tende a rientrare nei limiti fisiologici diretti a fronteggiare le esigenze di funzionamento.

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.

A ciò risponde l'avvio della nuova programmazione di assunzioni del personale non di ruolo prevista nell'art. 9, comma 17 del Decreto Legge 13 maggio 2011 n. 70 (convertito in legge 12 luglio 2011 n. 106) - per la cui analisi si rinvia alla recente Relazione sul costo del lavoro pubblico 2012 - diretta a garantire continuità nella erogazione del servizio scolastico ed educativo evitando nel contempo la formazione di nuovo precariato e lo slittamento nel tempo degli oneri connessi all'attuazione delle nuove assunzioni³².

Appare al riguardo tuttavia necessario un attento monitoraggio delle situazioni soprannumerarie³³ nonché del numero del personale in posizione di comando, esonerato e fuori

³² La rilevanza di tale personale precario, inserito a decorrere dalla legge finanziaria 2007 in graduatorie ad esaurimento e spesso dotato di una consistente anzianità di servizio emerge dalla situazione delle graduatorie al gennaio 2012 ove, a seguito della prima tranche di assunzioni relative anno scolastico 2010-2011, la consistenza numerica ha registrato una diminuzione del 18 per cento cui tuttavia corrisponde un numero ancora rilevante di docenti in attesa della cattedra (oltre 197 mila unità).

³³ Il personale in esubero su determinate classi di concorso appare in progressiva ascesa nell'ultimo triennio e si attesta, nell'anno scolastico 2011-2012, a circa 10.700 unità concentrate per oltre il 76 per cento nell'ambito della scuola secondaria di secondo grado.

La rilevanza del fenomeno è stata valutata in occasione delle assunzioni del personale non di ruolo prevista nell'art. 9, comma 17 del citato decreto-legge n. 70 del 2011 nel cui ambito le percentuali di immissioni in ruolo per singola categoria di scuola è risultata coerente con il progressivo assorbimento degli esuberi del personale docente ed educativo conseguente al completamento del processo di razionalizzazione disposto dalla legge 133/2008.

ruolo³⁴ la cui consistenza influisce, da un lato, sul ricorso al personale docente e amministrativo a tempo determinato e, dall'altro, su una corretta politica di assunzioni.

Per i docenti permanentemente inidonei (circa 4000) è in atto la procedura di transito a domanda nei ruoli del personale amministrativo e di transito, anche d'ufficio, in mobilità intercompartimentale ai sensi del decreto-legge 98 del 2011 (convertito dalla legge 111 del 2011) che, in questo primo anno, ha coinvolto circa 800 unità.

6.2. La missione "istruzione universitaria"

Nel quadro delle competenze di programmazione e coordinamento assegnate al MIUR, anche alla luce della recente riforma, le politiche in materia di istruzione universitaria – cui sono integralmente dedicate le risorse stanziare nella missione "istruzione universitaria" – appaiono coerenti con gli obiettivi definiti nei documenti di programmazione che indicano, tra gli interventi prioritari, l'impegno: a distribuire una quota sempre crescente delle risorse sulla base di criteri di premialità volti ad incentivare la ricerca scientifica, a promuovere e finanziare gli interventi a favore degli studenti universitari ed a ridimensionare e qualificare l'offerta formativa.

Si tratta di misure che, pur rispondendo sostanzialmente alle principali criticità da tempo rilevate, sono destinate nel tempo a sostanziali modifiche in relazione all'entrata in vigore della legge 240 del 2009 in ordine alla quale risulta ad oggi sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

Le risorse finanziarie trasferite agli Atenei. Nel corso del 2011 la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato segna un nuovo decremento rispetto al precedente esercizio riconducibile sostanzialmente al Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle Università statali del quale è stata prevista, da un lato, una significativa riduzione in relazione alle politiche di limitazione del *turnover* e, dall'altro, una sua distribuzione meritocratica, almeno per una quota, agli atenei virtuosi.

Sotto il primo profilo, pur a fronte dello sforzo di contenimento delle spese e di razionalizzazione dell'offerta formativa, le variazioni in diminuzione risultano solo in parte attenuate dalle risorse stanziare nei successivi provvedimenti legislativi³⁵ e dalla esclusione di tali risorse dai tagli lineari disposti nelle successive manovre finanziarie.

Va inoltre considerato che il relativo stanziamento di bilancio è stato fino ad oggi ulteriormente prosciugato per il finanziamento di finalità estranee al settore dell'istruzione, mentre una parte delle risorse, che contribuiscono annualmente ad integrarlo, si riconducono a specifiche destinazioni e quindi non concorrono ad incrementare la quota base da distribuire ai singoli atenei³⁶.

In tale ambito si inseriscono, da un lato, impegni precedentemente assunti in attuazione di accordi di programma aventi come finalità interventi di edilizia universitaria e, dall'altro, alcuni interventi derivanti dalla legge n. 240 del 2009³⁷.

³⁴ Il personale docente della scuola non impegnato in attività didattica ammonta a oltre 10.000 unità delle quali tuttavia poco meno della metà è costituito da personale collocato fuori ruolo per inidoneità permanente o temporanea. Delle restanti unità 1033 appartengono al contingente di personale docente all'estero o comandato presso il Ministero degli affari esteri; 500 unità – ridotto a 300 dalla legge 183 del 2011 – sono in posizione di comando presso il MIUR; 900 unità godono di aspettativa sindacale; 1140 unità sono in posizione di comando presso enti pubblici e associazioni; 450 unità sono in aspettativa per mandato politico e amministrativo.

³⁵ Legge n. 1 del 2009 (495 milioni nel medesimo periodo); c.d. scudo fiscale (400 milioni per il 2010); legge di stabilità 2011 (800 milioni vincolate alla realizzazione del piano straordinario di assunzioni del personale docente in attuazione della recente legge n. 240 del 2010); legge di stabilità 2012 (400 milioni *una tantum*)

³⁶ Scuole speciali, università dell'Aquila, consorzi universitari, integrazione borse di dottorato e assegni di ricerca, risorse per gli inabili, incentivi per la mobilità dei docenti, programma per i giovani ricercatori, risorse per le chiamate dirette.

³⁷ Reclutamento straordinario di professori associati (13 milioni); valutazione dell'impegno didattico e di ricerca per l'attribuzione degli scatti per docenti e ricercatori (18 milioni); integrazione assegno di maternità per assegnisti di ricerca (3,5 milioni); revisione trattamento economico dei ricercatori (11 milioni); riconoscimento dei servizi prestati all'estero agli studiosi rientrati in Italia per chiamata diretta.

La flessione, registrata per la prima volta nel 2010 e proseguita nel 2011, 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.

I dati tratti dal sistema informativo del MIUR evidenziano, infatti, pur considerando i correttivi previsti nella legge n. 143 del 2004 e confermati fino al 2010, un forte irrigidimento delle risorse assegnate per il funzionamento delle Università, destinate in quota progressivamente crescente alla corresponsione degli assegni fissi al personale (84,2 per cento nel 2009 e 85,8 per cento nel 2010)³⁸.

Ciò lascia presumere un preoccupante incremento del rapporto FFO - Assegni fissi nel 2011 che, attesa la mancata conferma dei citati correttivi, rischia di superare il 90 per cento nella maggioranza degli Atenei.

Una nuova politica di bilancio e di reclutamento, finalizzata anche a superare le criticità riscontrate, si rinviene nello schema di decreto legislativo recante la disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli Atenei in attuazione della legge 240 del 2010. Si segnalano al riguardo le disposizioni che mirano a realizzare nel triennio di programmazione un equilibrato rapporto tra personale docente e ricercatore ampliando il reclutamento di quest'ultimi; quelle che introducono un nuovo indicatore del limite massimo delle spese per il personale (rapportate alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alla tasse, sopratasse e contributi universitari riscossi); un limite di *turnover* graduato a seconda del rispetto dei limiti per le spese di personale e per le spese di indebitamento.

Sempre in riferimento al FFO, particolare rilievo assumono le disposizioni che prevedono, a decorrere dal 2009, una quota sempre maggiore del FFO da ripartire prendendo in considerazione la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi, la qualità della ricerca scientifica e la qualità e l'efficacia delle sedi didattiche.

Tale quota premiale, diretta a promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle Università statali, ha registrato nel triennio una forte accelerazione con un incremento costante di circa il 2 per cento che, a fronte di una flessione del FFO di circa il 4 per cento a decorrere dal 2010, ha di fatto fortemente compresso la quota base da ripartirsi tra le università in maniera proporzionale³⁹.

Anche nel 2011 la quota premiale (830 milioni) è stata ripartita esclusivamente sulla base dei primi due parametri, assegnando il 34 per cento alla qualità dell'offerta formativa e il 66 per cento alla qualità della ricerca scientifica.

Sono leggermente cambiati invece gli indicatori utilizzati⁴⁰ che, pur nella necessità di ulteriori approfondimenti al fine di scongiurare comportamenti opportunistici da parte degli atenei, rappresentano un significativo contributo per uscire dal meccanismo della spesa storica.

Quanto agli altri trasferimenti non può non sottolinearsi la forte contrazione delle altre 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.

³⁸ Sono 16 gli Atenei che superano il rapporto del 90 per cento tra spese fisse e FFO (erano 7 nel precedente esercizio); mentre salgono a 44 gli Atenei che superano il 90 per cento al lordo delle decurtazioni non più previste dall'esercizio 2011.

³⁹ Una ulteriore riduzione della quota base va poi ricondotta all'entrata in vigore della legge 240 del 2009 la cui applicazione ha prodotto i primi effetti già nell'esercizio 2011 attribuendo una quota del FFO a favore degli atenei sotto finanziati in misura superiore al 5 per cento (art. 11, comma 1 della legge 240 del 2009).

⁴⁰ Nell'ambito della prima quota, sono stati individuati quattro indicatori relativi al percorso didattico degli studenti, ai crediti formativi acquisiti rispetto a quelli acquisibili, alla percentuale di occupati a tre anni dal conseguimento del titolo la qualità della didattica valutata dagli studenti. Nell'ambito della seconda quota, in linea con le osservazioni formulate nella precedente reazione della Corte, si riduce il peso degli indicatori relativi alla valutazione del CIVR 2001-2003, si amplia la platea dei finanziamenti europei e si attribuisce una rilevanza maggiore alle domande di finanziamento su fondi ministeriali (PRIN e FIRB – programma "Futuro in ricerca").

Nell'ambito delle assegnazioni per l'esercizio 2011, significativo appare il progressivo esaurimento delle risorse per l'edilizia universitaria (Fondo per l'edilizia universitaria) che evidenziano, nell'ultimo decennio, una decisa flessione, passando dai 250 milioni del 2001 agli appena 6,8 milioni del 2009, cui non sono più seguiti stanziamenti per il periodo successivo.

L'esiguità delle risorse ha indirizzato il loro utilizzo prioritariamente alla copertura degli oneri derivanti dagli accordi di programma stipulati dal MIUR, in attuazione della legge n. 537 del 1993, art. 5, comma 6, finalizzati alla realizzazione di specifici interventi edilizi volti in particolare al decongestionamento degli Atenei sovraffollati e alla utilizzazione di beni di rilevante interesse storico, artistico e architettonico, con un contributo a carico del Ministero, pari al 50 per cento dell'importo relativo agli interventi da realizzare.

Una specifica indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione (14 del 2011) ha approfondito lo stato di attuazione degli interventi fino ad oggi avviati, evidenziando una parziale realizzazione dei 26 accordi di programma stipulati tra il MIUR e le istituzioni universitarie in materia di "edilizia generale, dipartimentale e residenziale". A fronte dei 14 accordi conclusi è seguita un'erogazione pari a 669,62 milioni (61,50 per cento dei contributi concessi) con l'utilizzo, stante l'insufficienza del fondo per l'edilizia, anche di risorse attinte al Fondo di finanziamento ordinario. Tale soluzione, pur avendo fino ad ora sempre assicurato la copertura delle obbligazioni, inevitabilmente irrigidisce ulteriormente il FFO, deputato istituzionalmente al finanziamento di parte corrente degli Atenei, la cui progressiva riduzione va monitorata per evitare che, in attesa dell'avvio della riforma, non si abbiano ricadute negative, sia in ordine alla gestione corrente, che in sede di solvibilità degli oneri assunti, non essendo più questi ultimi garantiti da risorse certe provenienti dal cessato fondo, ma dovendo, invece, fare affidamento solo su eventuali giacenze del fondo ordinario.

Gli interventi a favore degli studenti. In leggera crescita risultano, invece, nell'anno 2011 le risorse indirizzate ai servizi e agli interventi per gli studenti ed in particolare le risorse dello Stato destinate, 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 per borse di studio e prestiti d'onore a favore degli studenti⁴¹.

Dette risorse sono previste, ancora nel 2011, in un Fondo integrativo ripartito annualmente tra le Regioni e le Province autonome sulla base di criteri risalenti alla sua istituzione e sono dirette a rimuovere, attraverso gli interventi a favore degli studenti capaci e meritevoli, gli ostacoli che si possono frapponere all'effettiva partecipazione agli studi universitari di coloro che appartengono alle classi sociali meno agiate, cercando di contribuire al completo soddisfacimento della domanda.

I dati acquisiti dalle Regioni ai fini del riparto del Fondo di intervento evidenziano, per il triennio 2009-2011, una riduzione di circa otto punti percentuali dell'indicatore relativo alla percentuale di soddisfazione degli idonei che passa, a livello nazionale, dall'82,5 per cento del 2009 al 74,4 per cento del 2011. A livello territoriale la flessione appare anche più rilevante, atteso che il numero delle regioni che assicuravano la copertura del 100 per cento degli idonei si è dimezzata, passando dalle 11 regioni del 2009 alle 5 del 2011.

Accanto alle borse di studio, le attuali disposizioni prevedono, tra gli interventi a favore degli studenti meritevoli, i prestiti fiduciari, cui sono destinate anche 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 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, malgrado le convenzioni stipulate tra Atenei/Regioni e gli Istituti di credito prevedano condizioni

⁴¹ Lo stanziamento del fondo di intervento per l'anno 2011 – pari a 125,2 milioni – si riduce, a seguito dei tagli e alla indisponibilità delle risorse precedentemente assegnate alle Province autonome di Trento e Bolzano, 98,5 milioni (era 96,7 milioni nel 2010).

particolarmente vantaggiose sia in termini di restituzione sia di tassi di interesse, il non rilevante interesse degli studenti, ponendo l'accento sulla effettiva validità di tale strumento.

Tali criticità – accentuate, da un lato, dalla disparità dello stesso ammontare delle borse di studio nell'ambito delle diverse Regioni e, dall'altro, dal confronto europeo – sono alla base delle disposizioni contenute legge 240 del 2009 che ha demandato al legislatore delegato la revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio nonché di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale.

In attuazione della delega il recente d.lgs. n. 68 del 2012 ha, in particolare, determinato un importo standard della borsa di studio, considerando le differenze territoriali correlate ai costi di mantenimento agli studi universitari, e rimodulato le condizioni di eleggibilità come condizioni economiche e di merito legate anche al conseguimento dei crediti formativi. Quanto al prestito d'onore, ne è prevista una estensione e una funzione di strumento integrativo e non sostitutivo della borsa di studio e dei posti alloggio. Anche sotto il profilo finanziario il finanziamento dei LEP risponde ad una maggiore certezza e programmazione della spesa, affiancando al fondo integrativo statale, risorse regionali derivanti dalla tassa regionale per il diritto allo studio e risorse proprie in misura pari al 40 per cento dell'assegnazione del fondo integrativo.

Gli interventi in materia di offerta formativa. A fronte di una domanda di formazione in progressiva flessione (-6,2 per cento nell'anno accademico 2011-2012) l'offerta di formazione universitaria, ossia di sedi e di corsi, è cresciuta negli ultimi anni in misura rilevante.

Una consistente inversione di tendenza si è cominciata a realizzare a seguito della adozione del d.m. n. 17 del 22 settembre 2010 - che ha ridefinito il quadro dei requisiti necessari, irrigidendo i requisiti di docenza, le regole dimensionali relative agli studenti, i requisiti delle strutture messe a disposizione per la durata normale degli studi e i livelli quantitativi di attività didattica assistita – e alla definizione degli obiettivi contenuti nelle linee di indirizzo della programmazione triennale delle università per il triennio 2010-2012⁴².

Tali nuove disposizioni ministeriali, assieme all'avvio di processi di autocorrezione avviati dalle stesse università, hanno in primo luogo ulteriormente accentuato il processo di razionalizzazione dell'offerta formativa, favorendo una ulteriore flessione dei corsi attivati (che scendono a 4.695 nell'anno accademico 2011-2012 con un riduzione del 5 per cento rispetto al precedente esercizio).

Hanno contribuito a tale risultato anche le iniziative avviate per rafforzare i corsi di studio caratterizzati da più ampi margini di docenti di ruolo rispetto a quanto previsto dai requisiti necessari. Il positivo risultato dell'indicatore per misurare il raggiungimento di tale obiettivo⁴³ – cui commisurare la ripartizione delle risorse anche del fondo premiale – ha evidenziato incrementi sensibili anche in alcuni Atenei che partivano da valori molto bassi.

Altri aspetti organizzativi, investiti dalle politiche di razionalizzazione, mirano a ottimizzare e bilanciare il rapporto tra il numero dei corsi e il numero degli studenti, al fine di disattivare quelli con una numerosità di studenti inferiori alle soglie minime; soglie più elevate per gli ambiti disciplinari sociali e umanistici e più basse per quelli tecnico scientifici. Tali più stringenti limiti posti all'attivazione dei nuovi corsi ha prodotto una forte contrazione dei corsi di studio sotto soglia (-18 per cento nel triennio 2009-2011) e una significativa crescita della dimensione media dei corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico che, al netto dei corsi per le professioni sanitarie, passa da 114 immatricolati per corso dell'anno accademico 2009-2010 alle 129 unità dell'anno accademico 2011-2012, con un incremento medio del 13 per cento.

Quanto, infine, al rilevante fenomeno della proliferazione delle sedi - che, pur rispondendo ad esigenze locali, evidenziano spesso un'offerta didattica non sempre del tutto corrispondente al contesto socio economico del territorio – l'analisi della banca dati dell'offerta formativa evidenzia una progressiva riduzione delle sedi decentrate e del numero dei corsi

⁴² DM n.50 del 2010

⁴³ Numero docenti di ruolo/numero corsi di laurea attivati

attivati presso le stesse. Escludendo le professioni sanitarie, a fronte di 323 corsi di studio attivati presso 119 comuni nell'anno 2009-2010, le sedi decentrate scendono a 96 per un complesso di 237 corsi nell'anno 2011-2012⁴⁴.

Va in ogni caso evidenziato che il complesso degli interventi adottati in materia di offerta didattica sono destinati a sostanziali modifiche in relazione all'avvio del processo di accreditamento, iniziale e periodico, dei corsi e delle sedi secondo quanto previsto dal d.lgs 19 del 2012 nel cui ambito un ruolo centrale viene assunto dall'ANVUR (Agenzia di valutazione del sistema universitario e della ricerca).

6.3. La missione: Ricerca e innovazione

La necessità di accrescere la propensione all'innovazione e alla ricerca del sistema produttivo italiano è stata oggetto di una raccomandazione specifica rivolta all'Italia dall'Unione Europea nel giugno 2011, in linea con gli orientamenti di politica economica che invitano gli stati membri a sfruttare meglio il sostegno alla ricerca e innovazione.

I dati italiani, comparati con l'esperienza di alcuni principali paesi esteri, dimostrano una contenuta evoluzione delle spesa per ricerca e sviluppo che, attestandosi in circa 19,5 miliardi nel 2010, si pone molto al di sotto delle spese sostenute non solo da paesi tradizionalmente sensibili al tema (Stati Uniti e Giappone), ma anche da paesi emergenti (Cina) e dai principali partners europei.

L'analisi della provenienza degli investimenti in ricerca⁴⁵ evidenzia, a fronte della stabilità della quota di risorse proveniente dalle istituzioni pubbliche (14,3 per cento nel 2010) e del contributo del settore universitario (29 per cento nel 2010), una progressiva crescita delle spese sostenute a livello imprenditoriale (53,6 per cento nel 2010), concentrate tuttavia nell'ambito delle imprese più grandi (circa il 70 per cento della spesa). Ne risulta sostanzialmente stabile la quota di spesa relativa alla ricerca di base, un ridimensionamento della quota relativa allo sviluppo sperimentale e un aumento del peso della spesa destinata alla ricerca applicata.

In tale contesto le misure avviate per raggiungere nel 2020 un livello di spesa in ricerca e sviluppo pari al 1,53 del PIL (obiettivo modesto rispetto all'obiettivo comunitario del 3 per cento, ma coerente con i vincoli di finanza pubblica) si snodano attraverso un miglioramento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca nel quadro degli orientamenti strategici fissati nel nuovo PNR (Programma nazionale di ricerca) 2011-2013, nella più efficace utilizzazione dei fondi posti a disposizione dall'Unione Europea e in azioni dirette ad incentivare gli investimenti nel settore produttivo, in particolare delle piccole e medie imprese.

In relazione al primo aspetto, gli stanziamenti per la ricerca del bilancio del MIUR ammontano a circa 2.309 milioni (in contenuta flessione nel triennio), pari ad oltre il 66 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 – e nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base", in cui 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 attività⁴⁶.

Quanto alle risorse stanziare nei programmi di spesa, una parte rilevante si riconduce al finanziamento annuale di iniziative legislative avviate nei precedenti esercizi e oltre 1,672

⁴⁴ Il fenomeno è stato affrontato anche in sede di definizione delle Linee generali di indirizzo per la programmazione triennale 2010-2011, in base alle quali, in coerenza con le azioni previste dal Governo per il rilancio dell'istruzione universitaria, gli atenei sono stati invitati, nella predisposizione dei propri programmi, ad evitare la disseminazione di sedi didattiche non coerenti col bacino d'utenza e in assenza di stabilità delle strutture necessarie, limitando pertanto l'istituzione dei corsi di laurea e di laurea magistrale nei soli Comuni sedi legali e amministrative degli Atenei e nei Comuni con essi confinanti.

⁴⁵ Istat, Ricerca e sviluppo in Italia, anni 2009-2011

⁴⁶ Di minor rilevanza finanziaria risulta il programma "Ricerca per la didattica" cui sono assegnati solo 14,4 milioni.

miliardi (- rispetto al 2010) sono destinati al Fondo di finanziamento ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca (FOE).

Delle restanti risorse, sempre meno significativa appare la quota desinata al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST)⁴⁷ che, nel 2011, fruisce, in assenza di rifinanziamenti, di soli 83,8 milioni (erano 369,8 milioni nel 2009 e 191, 8 nel 2010), dei quali 75,4 milioni destinati ai PRIN e 8,3 milioni al FIRB⁴⁸.

Manca ancora nel 2011 il regolamento per la definizione dei criteri di accesso e delle modalità di utilizzo del fondo, che risultano, tuttavia, ora attribuiti (decreto – legge n. 5 del 2012) ad un provvedimento ministeriale ed improntati, in coerenza con gli obiettivi del recente Programma nazionale di riforma, alla opportunità che i programmi nazionali di ricerca si allineino il più possibile ai programmi europei per permettere alle imprese italiane di muoversi sempre più verso settori ad alto utilizzo di tecnologie e innovazione.

Indipendentemente dal volume delle risorse utilizzate, la gestione contabile dei programmi di spesa continua ad evidenziare criticità ascrivibili, da un lato, ai tempi fisiologicamente lunghi del completamento dei progetti di ricerca e, dall'altro, alla complessità delle procedure di presentazione, valutazione e finanziamento dei progetti.

Sotto tale ultimo profilo il citato decreto-legge n. 5 del 2012 ha introdotto disposizioni di semplificazione anche in riferimento alle attività di ricerca, nel cui ambito si segnalano: la creazione di un soggetto unico rappresentante di tutte le imprese e gli enti interessati ad un progetto di ricerca; l'eliminazione della valutazione ex ante degli aspetti tecnico scientifici e del parere per i progetti già selezionati nel quadro dei programmi dell'Unione Europea o di accordi internazionali a seguito di bandi internazionali di ricerca e – nell'ambito della ricerca di base – la effettuazione delle verifiche sui risultati dei progetti di ricerca al termine degli stessi, nonché la destinazione di una quota del FIRST ad interventi a favore di giovani ricercatori.

Resta in ogni caso ancora problematica la gestione delle risorse in conto residui, anche alla luce delle recente disposizione che ha nuovamente ridotto i termini di conservazione in bilancio.

La notevole massa di residui passivi creatasi sugli stanziamenti afferenti i programmi di ricerca, confluiti nel FIRST dall'esercizio 2007, ammonta all'inizio dell'esercizio a 2.275 milioni, cui si aggiungono nel 2011 perenzioni per oltre 676,8, cui è seguita una reiscrizione di 37 milioni, i cui tempi di concessione (cinque sei mesi dalla richiesta) incidono significativamente sulle tempistiche di pagamento.

In ritardo appare anche la gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, rivolto alle quattro regioni della Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), mentre nettamente inferiori agli altri paesi risultano i rientri derivanti dalla partecipazione italiana al 7° programma Quadro.

Il PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, cui sono assegnati sono assegnati 6.205,4 milioni (50 per cento di risorse comunitarie e 50 per cento di nazionali pubbliche), è affidato all'attuazione del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), in qualità di Autorità di gestione e titolare di 3.232,70 milioni di euro per

⁴⁷ In tale fondo, istituito nel 2007, 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.

⁴⁸ Va al riguardo segnalato che anche nell'esercizio 2011 la ripartizione del complessivo stanziamento del FIRST tra i due capitoli afferenti la ricerca di base ed applicata non tiene conto 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 cap. 7245 afferente la ricerca di base. Tale situazione non sembra destinata a perpetuarsi atteso che il FAR non è stato rifinanziato con la conseguenza di non prevedere stanziamenti nel 2012 sul relativo capitolo di spesa (7320).

la parte Ricerca, ed al Ministero per lo sviluppo economico, in qualità di Organismo intermedio e titolare di 2.972,70 milioni di euro per la parte Competitività⁴⁹.

Relativamente alla quota di competenza del MIUR, al termine dell'esercizio 2011 risulta sostanzialmente completata la programmazione delle risorse assegnate che finanziano un bando per il sostegno di progetti di ricerca industriale (per un importo pari a 1.000 milioni), l'attivazione di un Avviso finalizzato al sostegno e al potenziamento di Distretti di alta tecnologia e laboratori pubblico-privati localizzati nelle aree meridionali⁵⁰ (per un importo di 915 milioni), l'attivazione di un avviso rivolto al potenziamento strutturale e infrastrutturale del mondo della ricerca pubblica (650 milioni) ed infine l'attivazione di azioni di osmosi tra territori meridionali e del centro nord (40 milioni).

Relativamente al primo bando, a fronte dei 533 progetti pervenuti per una domanda di investimento complessiva di circa 6 miliardi, sono stati definitivamente ammessi alle agevolazioni 130 progetti per un impegno complessivo di risorse PON, pari a 811,9 milioni, dei quali 242,4 milioni sono stati erogati a titolo di anticipazione ai soggetti pubblici per un primo gruppo di 99 progetti⁵¹. A tali risorse dovrebbero aggiungersi ulteriori 300 milioni a titolo di anticipazione per i soggetti privati la cui erogazione è tuttavia subordinata al rilascio della certificazione antimafia e alla concessione di garanzie bancarie o assicurative.

In relazione all'avviso per lo sviluppo e il potenziamento dei distretti di alta tecnologia e dei laboratori pubblico-privati, sono attualmente in corso le attività di valutazione concernenti 26 piani di sviluppo strategico e 75 progetti di ricerca per un ammontare di 771,5 milioni nonché di 196 studi di fattibilità per la creazione di nuovi distretti o nuove aggregazioni a testimonianza della vivacità del tessuto economico-imprenditoriale e istituzionale.

Quanto infine all'avviso per i progetti di potenziamento strutturale e infrastrutturale delle Università e degli enti pubblici di ricerca delle Regioni della Convergenza, sono pervenuti 83 progetti (per un costo complessivo di 2,6 miliardi), dei quali 47 progetti sono stati ammessi alle agevolazioni, per un impegno vincolante pari al complesso delle risorse disponibili, delle quali, definite le necessarie attività contrattuali, sono stati erogati 508,2 milioni.

Sempre nell'ambito delle risorse comunitarie, va inoltre ricordata la partecipazione italiana al 7° Programma quadro⁵² il cui stato di attuazione vede un *budget* comunitario già

⁴⁹ In osservanza del principio della politica regionale unitaria, il PON Ricerca e Competitività, doveva essere affiancato, per lo stesso periodo di programmazione 2007-2013, da un Programma Attuativo Nazionale (PAN) Ricerca e Competitività finanziato da risorse FAS, la cui strategia convergeva sulle stesse priorità del QSN. Tale programma, che la Delibera CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007 aveva attribuito alla responsabilità del MIUR con una originaria assegnazione di fondi FAS di quasi 4 miliardi di euro, ha subito una prima decurtazione con la Delibera CIPE del 18 dicembre 2008, mentre con la successiva Delibera CIPE del 6 marzo 2009, di aggiornamento della Delibera n. 166 del 2007, è stato oggetto di una totale riprogrammazione che ha destinato l'intero importo ad altri interventi ritenuti prioritari (es. Piano Infrastrutture, Fondo ammortizzatori sociali e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale).

⁵⁰ Tale Avviso si pone l'obiettivo di individuare e potenziare le migliori tra le esperienze esistenti, valorizzando le connessioni tra queste e/o con altre aggregazioni di tipo pubblico-privato attive nelle Regioni della Convergenza e nell'intero territorio nazionale, favorendo in questo modo la presenza di competenze scientifico-tecnologiche di eccellenza e integrate tra soggetti pubblici e privati.

⁵¹ Erano ammessi a partecipare piccole, medie e grandi imprese (comprese le imprese artigiane), centri di ricerca con personalità giuridica autonoma, consorzi e società consortili ed i parchi scientifici e tecnologici anche congiuntamente ad Università, Enti di ricerca, ENEA, ASI ed altri Organismi di ricerca. La platea dei soggetti partecipanti che ha visto il coinvolgimento di 258 grandi imprese, 319 medie imprese e 1.169 tra piccole e micro-imprese, in collaborazione con più di 200 tra Università, Enti ed altri Organismi di ricerca. Le percentuali rispetto al numero dei progetti presentati si concentrano tuttavia nell'ambito delle grandi imprese e delle Università se raffrontate in termini di costi (e quindi di capacità di investimento). Le grandi imprese rappresentano, infatti, il 26 per cento della domanda totale di finanziamento; seguono le piccole e le medie imprese che ne rappresentano rispettivamente il 18 e il 15 per cento mentre alle micro-imprese può essere imputato solo il 7 per cento della richiesta totale di risorse.

⁵² Il settimo Programma quadro dell'Unione europea, (decisione della Commissione 1982/2006) con un *budget* superiore ai 53 miliardi, è lo strumento principale per il finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica e copre, anch'esso, il periodo 2007-2013. E' composto da quattro programmi specifici (*cooperation, ideas, people e capacity*) e di un Programma specifico sulla ricerca nucleare.

speso di circa 27 miliardi di euro (pari al 76 per cento). A fronte di un finanziamento del 13 per cento, la stima delle risorse ricevute dall'Italia si attesta a 2.221 milioni, pari ad una quota percentuale di finanziamento ottenuto sul budget generale del solo 8,43 per cento (percentuale inferiore al precedente esercizio e alla performance realizzata dall'Italia nel 6° programma quadro); in relazione alle risorse investite appare quindi nettamente superiore agli altri paesi il differenziale negativo della percentuale di rientro finanziario (-3,9 per cento).

Quanto, infine, alle azioni dirette ad incentivare gli investimenti in ricerca del mondo produttivo, si segnalano le azioni di sostegno, con risorse a carico del FAR destinate a finanziare la riapertura dello sportello della ricerca e le attività di ricerca degli spin off industriali (dal 2007 al 2011 sono stati finanziati 73 spin off per un ammontare di 16,3 miliardi) nonché l'avvio dei contratti di programma per la ricerca strategica e l'utilizzo dello strumento del credito di imposta per enti e aziende pubbliche e private che finanziano progetti innovativi (decreto-legge 70 del 2011 convertito con la legge 106 del 2011).

MINISTERO DELL'INTERNO

Considerazioni di sintesi.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero.

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. Razionalizzazione degli assetti organizzativi; 2.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche.

3. I risultati finanziari contabili: 3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa; 3.2. Analisi della gestione delle Entrate extratributarie: 3.2.1 problematiche collegate alla riassegnazione delle entrate; 3.3. Analisi della gestione delle spese: 3.3.1. Caratteristiche della spesa; 3.3.2. Andamenti e risultati finanziario contabili; 3.3.3 Definanziamento delle autorizzazioni di spesa i cui stanziamenti non risultano impegnati nel periodo 2007/2009; 3.4. Principali criticità.

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

5. I principali programmi di spesa gestiti dal Ministero dell'interno: analisi finanziaria e principali risultati gestionali del 2011.

Considerazioni di sintesi

Al Ministero dell'interno sono assegnate funzioni molto diverse tra loro, il cui esercizio, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, comporta un'organizzazione complessa, con una struttura centrale ed una ampia articolazione periferica sul territorio nazionale. Le differenti ed articolate funzioni impegnano l'amministrazione in più settori, come specificati anche nella nota integrativa del bilancio e nella Direttiva del Ministro: la lotta alla criminalità interna ed internazionale; la gestione del fenomeno migratorio; la sicurezza del territorio; l'emergenza ambiente; la collaborazione tra il sistema statale periferico e il sistema dei poteri e delle autonomie locali.

L'esame complessivo del consuntivo del 2011 evidenzia una forte riduzione degli stanziamenti iniziali rispetto al 2010. Gli stanziamenti definitivi, al netto dei trasferimenti agli enti locali crescono di circa 1,12 miliardi.

L'avvio del federalismo fiscale municipale attuato con il d.l.gs n. 23 del 2011, infatti, ha comportato un ampio intervento di rimodulazione contabile delle poste iscritte nella missione 3 "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" dello stato di previsione della spesa del Ministero. Al netto delle partite oggetto di fiscalizzazione, i dati di rendiconto evidenziano una diminuzione dei trasferimenti agli enti locali a carico del Ministero dell'interno, pari a 2,64 miliardi di cui 1,8 miliardi per effetto dei tagli previsti nell'articolo 14 del DL n. 78 del 2010.

Nell'ottica di *spending review*, per la quale il Ministero fa parte del gruppo di sperimentazione, già operativa nel 2011, si è fatto ricorso ad alcuni accorgimenti in grado di consentire una migliore distribuzione delle risorse umane e finanziarie, funzionale ai compiti istituzionali. In particolare, per la razionalizzazione della spesa per le strutture periferiche, l'Amministrazione ha comunicato di voler procedere, ove possibile, all'accorpamento dei diversi uffici in un'unica sede della Prefettura. Un altro progetto è quello dell'accorpamento delle Prefetture delle sedi più piccole, a più limitato numero di cittadini referenti.

Per quanto riguarda il risparmio atteso per i consumi intermedi, il Ministero si è mosso, anche in questo caso ove possibile, verso l'utilizzo di immobili del demanio, così da ridurre la

spesa per fitti di immobili locati ad alti canoni. Peraltro sono emerse non poche difficoltà da ricondurre alla necessità per questi immobili di interventi di straordinaria manutenzione, per i quali in bilancio non sono allocate sufficienti risorse. Laddove sono stati utilizzati i beni comunali o provinciali, a tali interventi in alcuni casi hanno provveduto gli stessi enti proprietari.

Anche per effetto di eventi imprevedibili verificatisi nel corso dell'anno, sono ulteriormente aumentati gli oneri sommersi e i debiti pregressi che anche per l'esercizio 2011 risultano di importo particolarmente rilevante, con una situazione debitoria superiore a 798 milioni. Significativo è risultato anche il fenomeno delle eccedenze nei pagamenti che ha avuto un incremento rispetto al 2010, anno in cui si era invece verificata una riduzione.

Di particolare importanza per il Ministero dell'interno si presenta il peso delle entrate riassegnabili: complessivamente oltre 680 milioni per l'esercizio in esame, che comprendono, in particolare, anche una quota dei proventi relativi alla prestazione di servizi a privati e ad altre amministrazioni pubbliche da parte dei Vigili del fuoco e della Polizia di Stato (ma anche dalla Scuola Superiore dell'amministrazione dell'interno).

In un'ottica di *spending review* orientata a non limitarsi semplicemente ad individuare voci di spesa suscettibili di eliminazione o di riduzione, ma a re-ingegnerizzare l'organizzazione, i processi e le modalità di funzionamento degli apparati amministrativi per accrescerne l'efficienza ed assicurarne la sostenibilità finanziaria, nel Dicastero si potrebbero individuare servizi amministrativi già di fatto o potenzialmente autonomi per i quali è da verificare se possano del tutto o per una quota parte predeterminata rendersi finanziariamente autonomi tariffando il costo del servizio prestato al beneficiario.

La gestione, in particolare, del fenomeno migratorio ha richiesto un ingente impegno di risorse finanziarie ed umane, tenuto conto del forte flusso proveniente dai paesi del Nord Africa, collegato al problema della sicurezza, sia in relazione alla convivenza di etnie diverse tra loro, sia per i riflessi sulla sicurezza nazionale.

Nel corso del 2011 è da sottolineare la sottoscrizione di alcuni patti per la "Sicurezza Partecipata", in particolare per il Lazio e per la città di Roma, quali sistemi integrati di sicurezza del territorio tramite il coordinamento di strutture centrali e periferiche del ministero con il coinvolgimento delle realtà locali; tale operazione, seppur efficace dal punto di vista degli obiettivi, non ha comunque determinato una riduzione dei costi per l'Amministrazione.

Infine deve segnalarsi - dopo il fallimento dei precedenti moduli organizzativi che non erano neppure riusciti ad impedire il verificarsi di fenomeni di riciclaggio dei beni sequestrati da parte della stessa criminalità organizzata - la recente istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ex art. 110 del d.lgs. n. 159/2011¹. L'Agenzia, che ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia organizzativa e contabile ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno.

La legge istitutiva le affida compiti relativi a due diversi momenti della gestione dei beni: la fase giudiziaria, che va dal provvedimento di sequestro fino alla confisca definitiva, dove l'Agenzia è chiamata a svolgere attività di supporto all'Autorità giudiziaria per la soluzione delle criticità procedurali; e sia nella fase amministrativa, dopo il provvedimento di confisca, fase in cui l'Agenzia è chiamata a svolgere i compiti dell'amministratore giudiziario. All'Agenzia è affidata l'amministrazione di circa 10.400 beni immobili, oltre a circa 1.500 aziende, concentrati per il 75 per cento in tre Regioni (Sicilia, Campania, Calabria). Sulle criticità emerse in sede di prima attività la Corte si è già espressa². C'è da augurarsi che il nuovo organismo, da un lato, non si trasformi in una pesante struttura burocratica e, dall'altra, riesca ad

¹ È il risultato di un lungo processo normativo avviato già con il DL n. 4/2010, come convertito e poi abrogato dall'art. 120, comma 1, lett. C), d.lgs. n. 159/2011; le disposizioni contenute nell'articolo sono poi confluite nell'art. 110 del d.lgs. n. 159/2011.

² Delibera della Sezione del controllo sulla gestione n. 23/2010/G.

individuare formule di gestione che assicurino un'effettiva destinazione di utilità sociali ad un complesso di beni sicuramente rilevante dal punto di vista economico-sociale.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

L'azione dell'Amministrazione si rapporta a 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; 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; la tutela della sicurezza dei cittadini attraverso gli interventi di soccorso del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Alla luce di queste funzioni sono stati impostati i documenti programmatici relativi al bilancio: la nota integrativa alla legge di bilancio per il 2011, e la direttiva generale per l'attività amministrativa e per la gestione relativa all'anno 2011.

Da richiamare poi l'art. 7, comma 31 ter e ss del dl n. 78/10, come convertito con legge n. 122 del 2010 che ha soppresso l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, ed ha stabilito la successione a titolo universale del Ministero dell'interno sia per le funzioni che per le risorse strumentali e di personale ivi in servizio, secondo le date previste; le modalità del passaggio delle funzioni sono state disciplinate dalla normativa stessa, ed incidono comunque su esercizi successivi all'anno in esame.

La complessità e peculiarità delle funzioni che il Ministero è chiamato a svolgere a fronte delle richieste della collettività, si riflette sull'organizzazione, caratterizzata da una struttura in sede centrale, ed una presenza a livello periferico su tutto il territorio. Al Prefetto oltre alle funzioni di coordinamento tra gli uffici statali periferici e le realtà locali presenti, sono stati attribuiti via via nuovi compiti, come il potere sostitutivo a garanzia della qualità dei servizi resi ai cittadini, esercitato su direttive dei ministri di settore e del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché la collaborazione e il supporto all'Agenzia nazionale per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità. La complessità delle funzioni intestate richiede una particolare analisi sulla coerenza delle risorse assegnate agli obiettivi contenuti nel programma del Governo, tenuto conto delle priorità indicate e delle attuali esigenze di contenimento della spesa.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Razionalizzazione degli assetti organizzativi

L'assetto organizzativo, per il 2011 resta inalterato rispetto all'anno precedente e si articola in alcuni Uffici centrali (5 Dipartimenti oltre agli uffici di stretta collaborazione con il Ministro), e tutta una rete di uffici periferici presenti sul territorio nazionale, che comprende le Prefetture - Uffici territoriali di Governo per ogni provincia, le Questure, i Comandi dei Vigili del fuoco.

Circa il Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, va richiamato il nuovo regolamento che ha disciplinato il servizio di cui al d.P.R. n. 64 del 28 febbraio 2012, emanato ai sensi dell'art. 140 del d.lgs. n. 217/2005, nonché il DL n. 59 del 15 maggio 2012 contenente le disposizioni urgenti per il riordino della Protezione civile attualmente in corso di conversione in legge.

In relazione agli obiettivi di razionalizzazione, l'art. 74 del decreto legge 112 del 2008, convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, prevedeva specifiche misure finalizzate alla riduzione degli assetti organizzativi delle Amministrazioni dello Stato; ai sensi del comma 6-bis del medesimo articolo, erano escluse dall'applicazione del predetto articolo le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate e del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Le predette esclusioni sono state ribadite dal decreto legge n. 194 del 2009, convertito con legge n. 25 del 2010, nonché, per l'anno 2011, dal decreto legge n. 138, convertito con la legge n. 148 del 2011 (art. 1, comma 5).

Il decreto-legge n.194/2009 cd. “milleproroghe 2009” convertito nella legge n. 25/2010, all’art. 2, commi 8-*bis* e ss. ha disposto per le Amministrazioni dello Stato, un’ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento, nonché un ulteriore ridimensionamento delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale sempre nei limiti del 10 per cento.

Tali riduzioni, che, come già osservato, per espressa esclusione normativa, non hanno riguardato il personale del comparto-sicurezza e dei Vigili del Fuoco, nonché le strutture della carriera prefettizia, hanno, quindi, unicamente inciso sui dirigenti di seconda fascia dell’Area I e sul personale contrattualizzato dell’amministrazione civile dell’Interno; anche il nuovo intervento riduttivo, alla stregua di quello operato con il d.P.R. n. 210/2009, è stato calcolato sulle sole dotazioni organiche degli Uffici centrali del Ministero.

Ciò, in sintesi, ha comportato un “taglio” di 8 dirigenti dell’Area I di seconda fascia, pari al 10 per cento della consistenza della pianta organica degli uffici centrali, con un risparmio pari ad 893.698,24 euro; e di 446 unità del personale del comparto ministeri, con un risparmio pari ad 14,95 milioni, a fronte di una consistenza organica di complessive, rispettivamente, 77 e 4.033 unità in dotazione ai suddetti Uffici.

Il ridimensionamento degli organici richiede una concreta revisione dell’assetto organizzativo degli uffici centrali e periferici e, con riferimento alle strutture di secondo livello dirigenziale, anche delle relative competenze.

Il ricorso all’istituto della reggenza, che ha caratterizzato anche il 2011, avvalorata la necessità di un intervento di razionalizzazione degli apparati amministrativi. La reggenza trova, infatti, giustificazione per periodi brevi ed in situazioni eccezionali, e non può essere considerata quale ordinario strumento per sopperire alla carenza degli organici, rinviando i necessari interventi strutturali per una diversa organizzazione degli uffici e delle relative competenze. Con l’avvio delle procedure di mobilità il fenomeno dovrà trovare contenimento riducendone il ricorso solo in ambiti limitatissimi, e per casi eccezionali e straordinari, anche a seguito dell’attuazione dell’art. 2, comma 8, dl n. 194/2009, di cui sopra.

2.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche

Nell’ottica dei tagli subiti dal Ministero e della razionalizzazione delle risorse disponibili, la nota integrativa al bilancio e la *Relazione sullo stato della spesa, efficace allocazione delle risorse* presentata dal Ministro già per il 2010, pongono l’obiettivo di contenere i costi per le strutture periferiche, verificato che il rendimento e l’efficienza delle stesse migliora in relazione alla dimensione, laddove strutture più ampie sono risultate più efficienti e meno costose.

Al di là delle problematiche relative alla riduzione delle sedi di Prefettura e degli altri uffici periferici, tema di oggetto di attenzione anche in sede di revisione della spesa, nel 2011 si avviata una riorganizzazione delle varie sedi nell’ambito di una stessa prefettura, con accorpamento degli uffici esistenti, così da evitare duplicazioni dei costi per canoni di affitto ed utenze.

In particolare, con riferimento alle locazioni di immobili particolarmente onerose, in collaborazione con l’Agenzia del demanio “conduttore unico” per l’esercizio in esame, ai sensi dell’art. 2 comma 222, della legge n. 191 del 2009 (finanziaria 2010), si è avviato un percorso per l’utilizzo di immobili demaniali. Per altro non sempre è stato possibile trasferire gli uffici in sedi demaniali, a causa del loro cattivo stato di manutenzione, che avrebbe richiesto interventi straordinari onerosi, non sempre sostenibili con le risorse in bilancio.

In alcune ipotesi le Prefetture hanno locato immobili di proprietà degli enti locali che si sono fatti carico dei costi della manutenzione necessaria.

Per quanto attiene alle strutture periferiche del Corpo dei vigili del fuoco e dei vari centri delle forze dell’ordine, l’esigenza di accorpamento deve coniugarsi con la necessità che sia sempre garantita una presenza funzionale sul territorio, così da assicurare l’assolvimento delle delicate funzioni istituzionali.

3. Risultati finanziari e contabili

3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa

Il Ministero è tra i dicasteri che in via sperimentale adottano la *spending review* anche per il 2011, ed i risultati raggiunti vengono pubblicati nei vari rapporti che si susseguono periodicamente.

Ruolo centrale assume il NAVS, istituito ex art. 39 legge n. 196/09, nel cui ambito sono state avviate nel 2011 le attività relative a: a) individuazione degli indicatori da associare ai programmi di spesa per il Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato; b) analisi dei debiti pregressi; c) prosecuzione dell'analisi della spesa del Dipartimento dei VVF già iniziata dal precedente gruppo di lavoro costituito dalla Ragioneria generale dello Stato, d) problematiche inerenti la riassegnazione dell'entrata. Per il primo punto, oltre a costruire gli indicatori, il Nucleo ha proposto un monitoraggio costante dei risultati; le analisi proposte dal Ministero concernono le missioni di pertinenza e rientranti negli obiettivi istituzionali, escludendo la missione 2 "amministrazione generale", la missione 32 "servizi istituzionali e generali" e la missione 33 "fondi da ripartire". Per il secondo punto il gruppo di lavoro ha cercato di creare misure atte a razionalizzare i consumi intermedi, dove vi è la maggior parte di debiti fuori bilancio, anche attraverso la revisione delle procedure di spesa. Per il terzo punto, analisi della spesa del Dipartimento dei Vigili del fuoco, il gruppo di lavoro ha condiviso l'obiettivo generale di effettuare un'analisi funzionale al conseguimento di un effettivo miglioramento dell'efficienza e dell'allocatione delle spesa del dipartimento; a questo fine ha ritenuto sia fondamentale individuare e quantificare meglio il fabbisogno del Dipartimento; valutare la remuneratività dei servizi che comportino un onere per l'utente, (es. prevenzione incendi, vigilanza e formazione), al fine di formulare proposte di miglioramento delle procedure di riassegnazione delle risorse introitate come corrispettivo dei servizi resi; misurare l'attività dell'amministrazione tramite validi indicatori di *performance*. Infine, la relazione fa riferimento ad un progetto per la revisione della procedura per l'assegnazione delle spese elettorali, che prevede un decreto del MEF ad inizio di ogni anno, con la definizione del relativo procedimento prima della convocazione delle consultazioni elettorali; laddove l'attuale disciplina in vigore³ prevede che un decreto interministeriale per l'assegnazione dei fondi intervenga annualmente in occasione delle convocazioni dei comizi elettorali. I tempi di definizione del decreto e le successive fasi di riparto ed assegnazione dei fondi sono risultate molto lunghe con la conseguenza che l'assegnazione dei fondi si è avuta, in molti casi, a consultazioni elettorali già esplicate, con la difficoltà di programmare l'uso delle risorse stesse, e con conseguente formazione di posizioni debitorie. Il nuovo progetto consentirebbe da parte degli enti interessati di conoscere in anticipo le risorse a disposizione, consentendone una più adeguata programmazione.

Una particolare attenzione in sede di valutazione per una *spending review* si è appuntata sulla spesa delle sedi periferiche del Ministero, in particolare delle Prefetture, della Polizia di Stato e dei Vigili del Fuoco in relazione alle quali i primi report evidenziano un'inefficienza dell'assetto istituzionale (omogeneità dei costi fissi pur in presenza di strutture di differente ampiezza), maggiori costi per le strutture site nelle aree del mezzogiorno rispetto ad altre aree geografiche, alti costi per l'acquisto di beni e servizi, in ultimo, elevati costi per locazioni di immobili destinati a depositi, magazzini e stabilimenti della Polizia, dell'Arma dei CC., e del Corpo dei Vigili del Fuoco.

3.2. Analisi della gestione delle Entrate extratributarie

Le entrate del Ministero si aggirano, in termini sia di accertato che di riscosso e versato, intorno al miliardo e si caratterizzano, come avviene in genere per tutte le entrate extra tributarie, per un elevato grado di incertezza e di aleatorietà, e comunque di variabilità, in ragione del peso che sulla loro composizione spesso hanno proventi una tantum ed occasionali,

³ Articolo 55, comma 8 della legge n. 449 del 1997.

non legati all'esistenza di cespiti che ne costituiscano fonte strutturale di alimentazione del gettito.

Le entrate dell'Amministrazione comprendono una consistente componente di entrate riassegnabili legate alla prestazione di servizi a privati e ad altre amministrazioni pubbliche per le quali non vengono formulate previsioni e che, a seguito della normativa introdotta con la Legge Finanziaria per l'anno 2007, sono riassegnate solo in parte alla spesa dello stesso Ministero dell'interno. È questo, in particolare, il caso delle entrate imputate ai capitoli 2439 e 2447 (oltre 88 milioni di versamenti nel 2011), relative a proventi derivanti da servizi prestati dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, e di quelle imputate al cap. 2439 (circa 22 milioni), relative ai proventi associati ai servizi prestati dal personale della Polizia di Stato.

Quantitativamente rilevanti (261 milioni di accertato e 258 di accertato e riscosso) sono le entrate eventuali e diverse imputate al cap. 3560, della cui origine l'Amministrazione non ha conoscenza, e per le quali, conseguentemente, non sembra venga svolta alcuna azione gestoria. Data anche la consistenza degli importi che "spontaneamente" affluiscono all'entrata, sarebbe, invece, opportuno individuarne le sorgenti per farne oggetto di monitoraggio e di eventuale adeguato intervento correttivo.

Rilevanza meramente contabile hanno, poi, oltre alla rifusione di somme anticipate, due consistenti capitoli di entrata: il 3453⁴, al quale sono imputati circa 204 milioni di riscosso e versato e 197 di accertato; il 3549⁵, al quale nel 2011 sono affluiti importi per 145 milioni in termini di accertato e di 49 in termini di riscosso e versato. In quest'ultimo caso si pone, naturalmente, l'esigenza di un'azione amministrativa volta ad assicurare il recupero dei 96 milioni non riscossi e non versati dai contribuenti.

Ancorché di rilevanza marginale in termini quantitativi, elementi d'interesse presentano i dati del cap. 3427, relativo al recupero dei crediti derivanti da sentenze di condanna delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti: per le somme riscosse in via ordinaria erano state formulate previsioni iniziali e definitive di cassa per 1,22 milioni e sono stati incassati importi per 472 mila euro; per le somme riscosse a mezzo ruoli, ad un accertato pari a circa 13 milioni si contrappongono previsioni di cassa per soli 100 mila euro ed incassi per appena 27 mila euro. Questo dimostra la difficoltà di recupero di questi crediti, ma anche l'esigenza di verificare la sussistenza di fattori che rendono oggettivamente impossibile lo stesso recupero.

L'esame del consuntivo dell'entrata si presta anche per l'individuazione di carenze che emergono nell'attività svolta. Ad esempio, la mancanza di proventi imputati al cap. 3537⁶ lascia comprendere come il sequestro di veicoli si traduca per lo Stato in una spesa di custodia destinata a non essere neanche in parte compensata. Con la conseguenza che si impone un'urgente riconsiderazione delle attuali modalità di penalizzazione dei soggetti possessori dei veicoli sequestrati per infrazioni al codice della strada.

Di particolare importanza per il Ministero dell'interno si presenta in particolare il ruolo assegnato alle entrate riassegnabili ed alla sua possibile evoluzione. Per l'esercizio in esame, sono state complessivamente iscritte in bilancio entrate riassegnabili per oltre 680 milioni, di cui la maggior parte affluite alla missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", alla missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza" e missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti". Ciò deriva dall'attuazione del federalismo fiscale e dalle gestione delle emergenze verificatesi. Nei limiti previsti dalla legge i proventi di cui si è detto, relativi alla prestazione di servizi a privati e ad altre amministrazioni pubbliche da parte dei Vigili del fuoco e della Polizia di Stato (ma anche, ad esempio, dalla Scuola Superiore dell'amministrazione dell'interno), sono riassegnabili ai centri di responsabilità che li generano.

⁴ 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.

⁵ Somme corrispondenti ai versamenti effettuati dai contribuenti a titolo di addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, senza indicazione del codice catastale del comune beneficiario, di cui all'articolo 4, comma 4-bis, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, da riassegnare allo stato di previsione del Ministero dell'interno.

⁶ Proventi derivanti dalla vendita di capitoli giacenti presso le depositarie autorizzate.

Già oggi queste entrate contribuiscono – in alcuni casi in misura significativa – alla copertura delle spese imputabili alla struttura erogatrice del servizio amministrativo. A parte quanto già evidenziato a proposito del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco e della Polizia di Stato, è questo il caso del capitolo 1284/1 sul quale nel 2011 sono confluite le somme relative alla quota di 1,85 euro dell’IVA inclusa nel costo della Carta d’identità elettronica distribuita ai cittadini da parte dei Comuni, così come stabilito dalla legge n. 296/2006, comma 1305 (legge finanziaria 2007). Le somme sono state interamente utilizzate per il sostenimento dei costi dei servizi di cui il Dipartimento deve avvalersi per il mantenimento delle proprie strutture operative relative al Centro Nazionale per i Servizi Demografici, nonché per l’Indice Nazionale delle Anagrafe. Ed è anche il caso degli introiti derivanti dai contributi aeroportuali ex art. 1, comma 1328 legge n. 296/2006: sono state effettuate riassegnazioni per circa 30,5 milioni di introiti affluiti alla voce “ prevenzione del rischio e soccorso pubblico”, riducendo conseguentemente l’onere per lo Stato per il servizio antincendi negli aeroporti.

In un’ottica di *spending review* orientata a non limitarsi semplicemente ad individuare voci di spesa suscettibili di eliminazione o di riduzione, ma a re-ingegnerizzare l’organizzazione, i processi e le modalità di funzionamento degli apparati amministrativi per accrescerne l’efficienza ed assicurarne la sostenibilità finanziaria, la strada del c.d. *customer funding* va esplorata fino in fondo. Individuando quei servizi amministrativi già di fatto o potenzialmente autonomi per i quali sia ragionevole ritenere che possano del tutto o per una quota parte predeterminata rendersi finanziariamente autonomi tariffando il costo del servizio prestato al beneficiario. Trovando, naturalmente, nel contempo, il modo perché siano assicurate l’economicità e la qualità dei servizi.

3.3. Analisi della gestione delle spese

3.3.1. Caratteristiche della spesa

Lo stanziamento definitivo del Ministero per l’anno 2011, complessivamente pari a 28,9 miliardi, è in gran parte assorbito dai trasferimenti agli enti locali, che incidono per il 57 per cento circa sul totale e si concentrano nei due programmi della missione 3 gestiti dal Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali.

Di rilievo appare la quota intestata al programma “Elaborazione, quantificazione e assegnazione dei trasferimenti erariali compresi quelli per interventi speciali agli enti locali” (15,5 miliardi), che, nel 2011, ha registrato un decremento del 13,86 per cento ascrivibile in particolare al taglio operato dall’articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010, che ha disposto una riduzione di tali trasferimenti con un impatto sul saldo netto da finanziare di circa 1,5 miliardi (per gli anni 2012 e 2013 tale riduzione ammonta a 2,5 miliardi).

L’analisi degli andamenti del bilancio consuntivo, al netto di tale quota di trasferimenti, evidenzia una crescita rispetto al 2010 pari al 9 per cento che tuttavia in valori assoluti si allinea a quella di quattro anni prima.

L’analisi economica, sempre al netto dei trasferimenti agli enti locali, conferma la rilevanza dei redditi di lavoro dipendente, che assorbono circa il 76 per cento degli stanziamenti, e quella dei consumi intermedi (circa 15 per cento degli stanziamenti), in coerenza con le funzioni affidate al ministero.

Ne consegue una forte rigidità della spesa nel cui ambito gli stanziamenti non rimodulabili ammontano a 26,3 miliardi (erano 27, nel 2010) mentre molto più contenuta risulta la parte rimodulabile, pari a circa 2,5 miliardi, in gran parte di competenza del Dipartimento della Pubblica sicurezza.

Tavola 1

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA

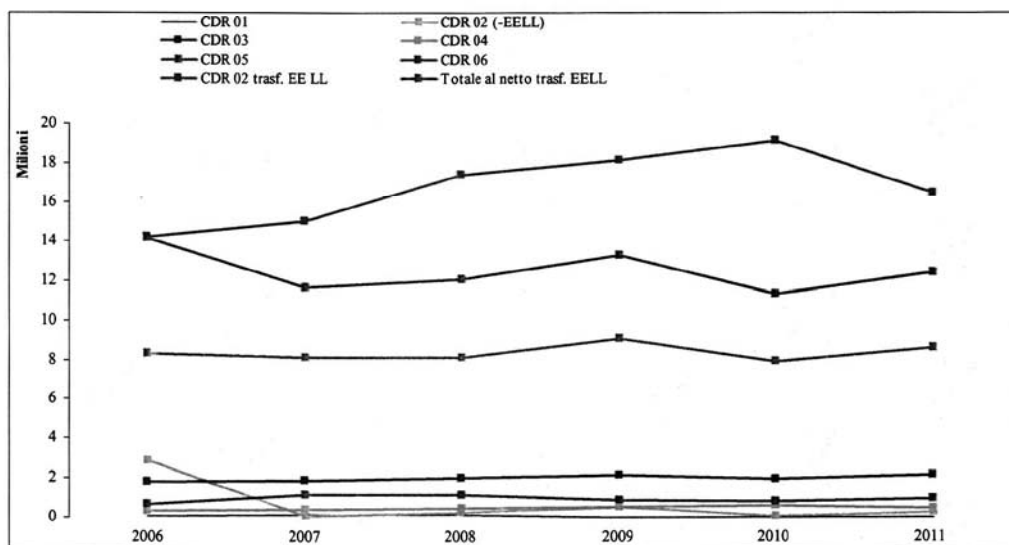
(migliaia di euro)

Centro di responsabilità	2006	2007	2008	2009	2010	2011
01 - GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE	83.576	103.750	105.383	31.354	30.693	30.345
02 - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI *	2.866.809	64.506	271.982	561.145	52.255	268.080
03 - DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE	1.821.922	1.861.794	1.973.343	2.144.318	1.918.764	2.121.399
04 - DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE	324.793	407.185	438.845	542.429	594.638	490.743
05 - DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA	8.325.377	8.128.805	8.166.268	9.080.210	7.948.008	8.584.677
06 - DIP. PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMM.NE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	690.967	1.110.123	1.123.585	877.886	767.808	936.572
Tot al netto trasf. EELL	14.113.444	11.676.163	12.079.407	13.237.342	11.312.166	12.431.816
02 -- DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI**	14.197.382	15.016.495	17.383.865	18.154.091	19.102.972	16.454.914
Totale complessivo	28.310.826	26.692.658	29.463.272	31.391.433	30.415.139	28.886.730

*Al netto dei trasferimenti agli Enti locali

** Trasferimenti agli Enti Locali individuati

Fonte: elaborazioni su dati RGS



La struttura della spesa per il 2011, evidenzia che il 70 per cento degli stanziamenti è attribuito al Dipartimento della pubblica sicurezza; il 17 per cento al Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, mentre la restante parte viene attribuita agli altri Dipartimenti.

Considerando la sola spesa finale, al netto quindi del titolo terzo, che per il ministero dell'Interno ha come stanziamento definitivo di competenza un importo pari a 115 milioni circa, si rappresenta nella tabella che segue la previsione iniziale e definitiva per i singoli Centri di responsabilità. Il titolo terzo è a carico del Dipartimento per gli affari interni e territoriali e del Dipartimento della pubblica sicurezza.

Tavola 2

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI

(valori assoluti)

Centro di responsabilità	Previsione iniziale di competenza	Previsione iniziale di cassa	Previsione definitiva di competenza	Previsione definitiva di cassa	Variazioni in valori assoluti	Variazione percentuale
01 - GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE	27.060.969	27.060.969	30.344.850	32.109.007	3.283.881	12,14
02 - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI *	15.538.474.054	15.538.474.054	16.712.546.418	17.223.585.348	1.174.072.364	7,56
03 - DIP. VVFF, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE	1.761.468.273	1.761.468.273	2.121.399.108	2.293.686.551	359.930.835	20,43
04 - DIPARTIMENTO PER LE LIBERTÀ CIVILI E L'IMMIGRAZIONE	296.003.931	296.003.931	490.742.826	718.046.624	194.738.895	65,79
05 - DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA	7.270.436.468	7.270.436.468	8.479.892.926	8.964.115.789	1.209.456.458	16,64
06 - DIP. PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMM.NE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	734.624.445	734.624.445	936.571.806	978.207.130	201.947.361	27,49
TOTALE	25.628.068.140	25.628.068.140	28.771.497.934	30.209.750.449	3.143.429.794	12,27

*Il dato è al lordo dei trasferimenti agli enti locali

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Gli stanziamenti iniziali, pari a 25,7 miliardi registrano un aumento di 3,143 miliardi per effetto di variazioni compensative ed integrative che hanno interessato tutti i Centri di Responsabilità ed in particolare il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (C.d.R. 4), le cui risorse sono state integrate per circa il 65 per cento ed il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie che ha registrato un aumento del 27 per cento. Anche per il Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile si è registrato un incremento di circa il 20 per cento.

La formazione di nuove situazioni debitorie, pur in presenza di un progressivo incremento degli stanziamenti, evidenziano comunque una sottostima delle disponibilità che risente principalmente degli eventi accidentali verificatisi nel 2011 in materia di immigrazione e di calamità naturali.

Particolarmente critico risulta l'andamento delle disponibilità per l'attività dei Vigili del Fuoco il cui stanziamento iniziale per consumi intermedi è risultato molto inferiore alle effettive esigenze richieste in corso d'anno evidenziando una programmazione finanziaria non coerente con le situazioni di emergenza cui deve far fronte il Dipartimento (nel 2011 lo stanziamento iniziale è stato di circa 54,5 milioni mentre quello definitivo è salito ad oltre 167,9 milioni; analoga differenza si era registrata nel precedente esercizio ove da 86,5 milioni era salito in corso d'anno a 138,7 milioni).

3.3.2. Andamenti e risultati finanziario contabili

Un'analisi dei dati per missioni assegnate al dicastero è rappresentata dalla schematizzazione che segue.

Tavola 3

MISSIONI

(valori assoluti)

Missione	Stanziamiento definitivo di competenza	Percentuale sul totale	Impegni Lordi	Percentuale sul totale	Pagato totale	Percentuale sul totale
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	696.756.628	2,41	686.307.171	2,39	688.849.898	2,38
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	16.714.359.383	57,86	16.625.320.658	58,01	16.660.830.971	57,51
007. Ordine pubblico e sicurezza	8.584.676.874	29,72	8.471.571.924	29,56	8.552.528.433	29,52
008. Soccorso civile	2.121.399.108	7,34	2.139.863.939	7,47	2.162.811.932	7,47
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	490.742.826	1,70	489.527.571	1,71	651.730.191	2,25
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	213.732.491	0,74	201.877.445	0,70	208.517.857	0,72
033. Fondi da ripartire	65.062.509	0,23	44.623.315	0,16	44.988.297	0,16
Totale	28.886.729.819	100,00	28.659.092.023	100,00	28.970.257.578	100,00

Fonte: elaborazioni i su dati RGS.

Come già detto, la percentuale più significativa è attribuita alla Missione 3, sia in termini di stanziamento definitivo, che di somme impegnate e pagate.

Per poter confrontare i dati nel quadriennio 2008-2011 è stata effettuata una riclassificazione a livello di missioni e programmi, allineando le eventuali modifiche intervenute negli anni.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 4

SERIE STORICA MISSIONI (2008-2011) SUBBASE DATI RGS - RICLASSIFICATA RGS

Missione	Esercizio	(in euro)										Pagato totale	Residui iniziali
		Stanziamiento iniziale di competenza	Variazioni stan- za competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Stanziamiento def di cassa	Pagato competenza	Pagato conto residui					
002 Ammi ne generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2008	416.378.225	203.528.743	619.906.968	578.455.086	633.016.147	572.157.770	12.000.000	584.157.770	12.000.000	12.000.000		
	2009	479.659.466	157.261.620	636.921.086	606.402.717	667.539.738	604.331.367	27.565.444	631.896.812	6.297.316			
	2010	505.831.164	34.537.811	540.368.975	499.231.614	558.059.210	493.866.841	6.885.499	500.752.341	8.880.889			
	2011	484.671.830	212.084.798	696.756.628	686.307.171	715.019.324	675.799.881	13.050.017	688.849.898	20.899.082			
003 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2008	14.454.300.213	3.190.488.949	17.644.789.162	17.641.383.067	18.438.663.687	16.730.767.380	1.456.477.433	18.187.244.812	2.847.626.667			
	2009	16.649.600.491	2.060.612.669	18.710.213.160	18.489.526.091	19.605.890.270	17.965.967.276	1.171.023.453	19.136.990.729	1.949.273.164			
	2010	18.290.829.296	860.432.854	19.151.262.150	19.102.244.635	19.076.160.686	18.481.667.367	313.367.666	18.795.035.033	1.034.228.870			
	2011	15.541.178.780	1.173.180.603	16.714.359.383	16.625.320.658	17.225.083.780	16.135.831.553	524.999.417	16.660.830.971	804.871.074			
007 Ordine pubblico e sicurezza	2008	7.322.508.696	912.635.427	8.235.144.123	7.866.287.836	8.514.518.292	7.005.618.908	826.586.394	7.832.205.303	1.740.169.768			
	2009	7.790.715.983	1.298.904.670	9.089.620.653	8.925.546.277	9.846.713.565	8.257.744.171	857.751.811	9.115.495.982	1.468.013.329			
	2010	7.520.901.380	433.682.759	7.954.584.139	7.854.141.429	8.787.552.457	7.254.021.040	832.188.679	8.086.209.719	1.145.599.548			
	2011	7.375.220.416	1.209.456.458	8.584.676.874	8.471.571.924	9.068.899.737	7.818.912.649	733.615.783	8.552.528.433	996.908.249			
008 Soccorso civile	2008	1.745.885.406	227.471.995	1.973.357.401	1.943.843.050	2.193.512.979	1.699.613.599	213.136.275	1.912.749.874	309.216.185			
	2009	1.736.899.101	407.419.382	2.144.318.483	2.101.582.447	2.408.901.791	1.858.689.710	206.706.238	2.065.395.948	342.151.106			
	2010	1.800.054.449	118.709.713	1.918.764.162	1.879.594.278	2.147.213.966	1.706.420.675	227.825.061	1.934.245.736	344.484.003			
	2011	1.761.468.273	359.930.835	2.121.399.108	2.139.863.939	2.293.660.063	1.988.145.920	174.666.012	2.162.811.932	348.660.794			
027 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2008	325.253.870	113.590.939	438.844.809	404.741.628	614.111.276	344.626.904	162.090.118	506.717.022	204.916.024			
	2009	285.413.664	257.015.565	542.429.229	552.337.292	614.145.423	419.884.897	64.048.786	483.933.683	109.664.137			
	2010	461.815.811	132.821.844	594.637.655	595.898.197	646.213.779	368.212.236	81.619.575	449.831.812	147.353.123			
	2011	296.003.931	194.738.895	490.742.826	489.527.571	718.046.624	403.948.461	247.781.730	651.730.191	273.115.681			
032 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2008	553.225.610	-99.869.089	453.356.521	388.797.707	502.701.326	372.711.287	57.960.675	430.671.962	66.663.266			
	2009	131.658.693	98.678.257	230.336.950	259.120.038	271.102.513	243.487.442	26.766.893	270.254.335	43.152.047			
	2010	158.286.153	21.476.376	179.762.529	171.325.740	186.760.354	149.499.205	15.972.287	165.471.492	28.882.588			
	2011	136.036.116	77.696.375	213.732.491	201.877.445	238.581.895	176.215.999	32.301.857	208.517.857	38.690.070			
033 Fondi da ripartire	2008	438.707.447	-340.834.487	97.872.960	49.804.812	101.373.417	26.121.333	25.003.025	51.124.358	49.937.997			
	2009	169.299.765	-131.705.860	37.593.905	26.373.477	31.002.741	17.498.973	338.938	17.837.912	23.683.478			
	2010	200.271.608	-124.512.377	75.759.231	54.808.869	60.164.733	11.484.634	0	11.484.634	8.874.503			
	2011	148.827.416	-83.764.907	65.062.509	44.623.315	65.664.423	1.750.994	43.237.303	44.988.297	43.324.235			
TOTALE MINISTERO 2011		25.743.406.762	3.143.323.057	28.886.729.819	28.659.092.023	30.324.955.846	27.200.605.458	1.769.652.120	28.970.257.578	2.526.469.185			

In termini di gestione, nella tavola che segue sono indicati per Missione e Programma gli indicatori finanziari più significativi.

TAVOLA 5

INDICATORI PER MISSIONI E PROGRAMMA

Missione	Programma	Impegni Tot / Massa Impegnabile %	Pagamenti Totali / Massa Spendibile %	Pagamenti Res / Residui Iniziali %	Residui finali / Residui iniziali %
002. Amm.ne generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	96,46	96,69	85,25	-39,71
	Supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio e amministrazione generale sul territorio	36,22	36,76	77,99	-59,73
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	99,77	98,31	90,34	-11,70
	Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa	99,41	95,05	65,01	-20,73
007. Ordine pubblico e sicurezza	Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	96,45	92,76	85,95	-33,78
	Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	99,99	92,92	79,56	542,78
	Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	87,38	77,28	51,46	-1,22
008. Soccorso civile	Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	96,53	54,45	52,34	67,44
	Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	98,41	88,07	66,21	-37,97
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	97,14	86,16	91,20	-58,70
	Gestione flussi migratori	65,80	73,94	90,08	-78,17
	Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto	90,48	89,22	82,93	-76,33
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	97,65	96,59	79,39	-31,30
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	92,92	80,55	86,35	-23,09

La capacità di impegno si pone complessivamente sopra al 90 per cento per quasi tutte le missioni ed i programmi mentre leggermente inferiore risulta la capacità di spesa sulla massa spendibile che si attesta a circa l'83 per cento.

Si discosta da tale valore il programma "Supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio e amministrazione generale sul territorio" che ha un indicatore di capacità di impegno pari al 36,22 per cento, che si riversa anche sulla capacità di smaltimento degli impegni in termini di pagamenti avvenuti. Inferiore alla media si presenta anche il dato concernente la capacità di impegno del programma "Gestione flussi migratori" che si ferma al solo 66 per cento mentre leggermente più alta appare la capacità di spesa (74 per cento).

Nella tavola degli indicatori non è stata considerata la missione "Fondi da ripartire", le cui risorse vengono gradualmente imputate ai capitoli di spesa attraverso atti amministrativi.

Va tuttavia sottolineato che alcuni capitoli fondo inseriti nella missione 33 sono stati gestiti attraverso impegni e pagamenti assunti direttamente sul capitolo medesimo rendendo meno trasparente sia in fase di previsione che in fase consuntiva la effettiva destinazione delle risorse spese.

Sempre in tema di capitoli fondo, si rilevano, viceversa, altri capitoli con caratteristiche di capitolo fondo allocati in programmi di spesa specifici (ad esempio i capitoli 1839, 1902 e 2080, programma "Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico"; capitolo 2220, programma "Gestione flussi migratori") i cui stanziamenti sono stati interamente utilizzati.

Passando ora ad esaminare le principali criticità emerse dall'analisi del rendiconto, di particolare rilievo appare il fenomeno delle eccedenze di spesa, in termini di competenza, registrate nei seguenti capitoli:

Tavola 6 - ECCEDENZE DI SPESA

<i>(in euro)</i>			
Capitolo	Denominazione	Categoria economica	Eccedenze di competenza non compensate
2947	Spese per acquisto di beni e servizi	Consumi intermedi	9.837.139
1181	Competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	Redditi da lavoro dipendente	3.358.685
1198	Somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	Imposte pagate sulla produzione	91.143
2535	Spese per acquisto di beni e servizi	Consumi intermedi	11.390.537
1801	Competenze fisse e accessorie al personale del corpo nazionale dei VV del Fuoco al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	Redditi da lavoro dipendente	23.864.256
1820	Somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte al personale del corpo nazionale dei Vigili del Fuoco	Imposte pagate sulla produzione	5.334.761
1831	Competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	Redditi da lavoro dipendente	277.950
2201	Competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	Redditi da lavoro dipendente	736.157
2313	Speciale elargizione in favore delle famiglie dei cittadini italiani, dei cittadini stranieri e degli apolidi che abbiano perduto la vita a causa di azioni terroristiche, assegno vitalizio ed altre provvidenze	Trasf. correnti a famiglie e istit.ni sociali private	8.936.845
2205	Competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	Redditi da lavoro dipendente	602.313
2215	Somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	Imposte pagate sulla produzione	4.565
1013	Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione	Redditi da lavoro dipendente	1.264.671
Totale			65.699.026

Fonte: elaborazioni su dati RGS

La quota più alta è a carico del Dipartimento dei Vigili del Fuoco e si concentra sulle voci per la retribuzione stipendiale del personale del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco. Tale andamento si riconduce all'applicazione nell'esercizio in esame dei dd.P.R. nn. 250 e 251 del 19 novembre 2010, concernenti i rinnovi contrattuali per il personale dirigente, direttivo e non direttivo per il biennio economico 2008-2009. I predetti rinnovi contrattuali hanno reso necessaria l'integrazione in corso d'anno degli stanziamenti dei pertinenti capitoli di bilancio per adeguare la retribuzione agli aumenti stipendiali previsti negli Accordi e provvedere al pagamento delle spettanze arretrate. A fronte di una assegnazione complessiva di 139,58 milioni, un importo pari ad 83,09 milioni è stato attribuito dal Ministero dell'economia e delle finanze in termini di residui. Considerato che la retribuzione stipendiale è corrisposta mediante ruoli di spesa fissa, utilizzando unicamente le risorse stanziare sulla gestione di competenza, sulle poste di bilancio in esame si è determinata, al termine dell'anno, la riscontrata eccedenza sulla gestione 2011 mentre sulla gestione dei residui si registra una forte economia di spesa (52,5 milioni sul capitolo 1801/1, 15,67 milioni sul capitolo 1801/2 e 4,48 milioni sul capitolo 1820/1).

Eccedenze di spesa per un importo superiore ad 8 milioni si sono registrate anche sul capitolo 2313 – speciali elargizioni in favore delle vittime del terrorismo - per effetto dei ruoli di spesa fissa emessi in relazione all'erogazione di assegni vitalizi in favore dei beneficiari. Le somme concesse sulla base delle vigenti disposizioni normative, comprensive delle perequazioni automatiche, sono difficilmente monitorabili anche perché le Direzioni Provinciali del Tesoro preposte all'erogazione dei vitalizi, non forniscono indicazioni periodiche sui prelievi effettuati sul capitolo.

Si sottolineano ancora le eccedenze di spesa ascrivibili all'acquisto di beni e servizi nell'ambito del Dipartimento della Pubblica sicurezza per le attività svolte dall'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica nonché dal Dipartimento per le politiche del personale per il pagamento delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio.

Passando all'analisi dei residui passivi, i dati di rendiconto evidenziano nel complesso una flessione rispetto all'ammontare rilevato al termine del precedente esercizio passando da 2,4 miliardi del 2010 ai 1,9 miliardi del 2011. Si amplia tuttavia la quota dei residui di stanziamento che sale dai 343 milioni del 2010 ai 405 milioni del 2011. Tali residui si inscrivono per la parte più consistente nella missione Ordine pubblico e sicurezza (323,9 milioni) ed in particolare nei programmi Contrasto al crimine e tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e Pianificazione e coordinamento Forze di polizia. In tale ambito, tuttavia, più della metà delle somme si riconduce al capitolo 7506 - Spese per l'acquisizione di un servizio di telecomunicazione in *standard* Tetra per le esigenze delle forze di polizia - del Dipartimento della pubblica sicurezza e si riferisce alle somme rese disponibili per pagamenti non più dovuti di cui alla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 86/2009 del 6 novembre 2009 da versate, entro il 30 giugno 2012, all'entrata del bilancio dello Stato, restando in tal modo acquisite all'erario.

A fronte della diminuzione dell'ammontare dei residui passivi si rileva una consistente crescita delle quote andate in perenzione che segnano un incremento del 36 per cento circa. Sia pur in diminuzione nel triennio, consistente risulta anche l'ammontare delle reiscrizioni che, pur se non riferibili direttamente alle perenzioni dell'esercizio, mostrano un'ampia percentuale di copertura.

TAVOLA 7

RESIDUI PASSIVI PERENTI

(in euro)

Anno	Residui passivi perenti			Reiscrizioni in bilancio		
	Titolo I	Titolo II	Totale	Titolo I	Titolo II	Totale
2008	302.977.027,03	152.030.496,14	455.007.523,17	47.233.970,00	13.779.096,00	61.013.066,00
2009	46.222.218,17	148.925.558,98	195.147.777,15	3.626.958,00	206.031.949,00	209.658.907,00
2010	89.847.916,15	77.601.262,80	167.449.178,95	435.432.627,00	37.377.494,00	472.810.121,00
2011	127.229.570,16	101.076.230,74	228.305.800,90	202.732.153,00	156.697.498,00	359.429.651,00

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

Quanto infine alla esposizione debitoria del Ministero, non può che confermarsi il permanere del fenomeno nell'esercizio considerato, anche dopo le assegnazioni straordinarie del 2009 e del 2011.

Il Ministero dell'interno, per il 2009, aveva beneficiato del riparto del fondo per l'estinzione dei debiti pregressi, di cui all'articolo 1, comma 50, della legge n. 266/2005 e all'articolo 9, comma 1, del D.L. 29/11/2008, n. 185, con una prima assegnazione complessiva di 524,5 milioni (a fronte di una situazione debitoria al 31/12/2007, quantificata in 708,1 milioni) ed una seconda assegnazione per un totale di 267 milioni (per il ripiano della situazione debitoria al 31/12/2008, quantificata dall'Amministrazione stessa in 279,1 milioni). Con tali riparti sono stati peraltro riconosciuti come debiti solo quelli imputati alla categoria economica II – *Consumi intermedi*, escludendo, quindi, la possibilità di concedere fondi destinati alla copertura degli oneri insoluti relativi all'assistenza degli stranieri (particolarmente elevati in relazione ai recenti fenomeni migratori), alle missioni del personale in servizio ed agli investimenti in conto capitale, insistendo tali voci di spesa su altre categorie economiche di bilancio.

Con riferimento agli esercizi 2009 e 2010, la rilevazione effettuata dall'ufficio centrale del bilancio nel mese di settembre ha attestato un debito pari a 683 milioni a fronte del quale, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 114154, sono stati erogati 543,4 milioni nell'esercizio finanziario 2011, da destinarsi alla definizione dei rapporti pendenti.

Alla luce delle presumibili difficoltà per il 2012, legate anche all'impatto della recente manovra finanziaria realizzata con i decreti-legge nn. 98 e 138 del 2011, l'ufficio centrale di bilancio ha avviato una nuova rilevazione dei debiti rimasti insoluti al 31/12/2011, le cui risultanze sono riportate nella successiva tabella, che sintetizza l'ammontare degli oneri latenti comunicati da ciascun Centro di responsabilità amministrativa:

TAVOLA 8

SITUAZIONE DEBITORIA DEL MINISTERO DELL'INTERNO _CDR al 31/12/2011

(in euro)

CDR	
1 - Gabinetto	7.254
2- Dip. Affari int. e territoriali	8.017
3-Dip. Vigili del fuoco	41.894.542
4-Dip. Libertà civ.	187.672.757
5-Dip. PS	385.918.802
6- Dip. Politiche	85.191.795
Totale	700.693.167

Fonte: dati RGS – Ufficio centrale di bilancio dell'Interno

Un ulteriore aggiornamento della situazione debitoria è stata effettuata al 30 marzo del corrente esercizio che, confermando il *trend* in crescita, ha quantificato il nuovo in 798,1 milioni principalmente generati nella categoria II Consumi intermedi (il 65 per cento del totale) e nella categoria IV, in relazione al programma 5.1.

La costante e rilevante formazione di debito sommerso anche nell'esercizio 2011 richiama l'attenzione sulla reale efficacia degli interventi di contenimento della spesa, conseguenti alle misure di stabilizzazione della finanza pubblica, la cui sostenibilità va valutata anche alla luce delle spese che l'amministrazione deve comunque affrontare, pur in presenza di capitoli di bilancio che non presentano adeguata capienza, per garantire i servizi essenziali connessi alle funzioni assegnate.

Quanto infine al definanziamento delle autorizzazioni di spesa i cui stanziamenti non risultano impegnati nel periodo 2007/2009, gli esiti non hanno prodotto significativi risparmi atteso che la decurtazione dei capitoli 2631 (fondo per gli interventi di sicurezza sussidiaria) e 2641 (spese per la rete degli ufficiali di collegamento delle Forze di Polizia) si è tradotto in versamenti in entrata per circa 2,6 milioni.

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Sulla base dei criteri indicati dalla CIVIT, è stato adottato con Decreto del Ministro del 2 agosto 2011, il Piano della performance 2011-2013, secondo uno schema idoneo a rendere quanto più possibile organico il quadro informativo scaturente dalle singole realtà organizzative. Nel documento sono stati compendati gli elementi informativi relativi al quadro di contesto interno ed esterno, l'articolazione delle performance, con l'individuazione degli obiettivi strategici/operativi e gestionali, corredati dei relativi indicatori, in stretta coerenza con quanto indicato nella Nota integrativa al Bilancio 2011-2013.

Nel Piano è stato inoltre inserito, per corrispondere agli adempimenti di legge in tema di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni, un primo nucleo di servizi erogati dal Ministero dell'interno, corredati dei relativi standard di qualità, che verrà annualmente aggiornato ed integrato, secondo criteri di gradualità applicativa correlati alla particolarità e vastità dell'azione espletata in sede centrale e sul territorio.

In attuazione dell'art. 11 del d.lgs. n. 150/2009 in tema di trasparenza, l'Amministrazione ha inoltre predisposto il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014, adottato dal Ministro in data 23 febbraio 2012. Il Piano fissa le linee di intervento finalizzate alla pubblicazione di tutti i dati di pertinenza dell'Amministrazione, integrate dalle iniziative per il coinvolgimento degli *stakeholders* interni ed esterni, al fine di individuare e soddisfare ogni ulteriore esigenza di trasparenza. Nella fase di prima adozione, sono state previste misure

d'intervento di carattere generale volte a rendere immediatamente fruibili, e maggiormente intelleggibili, le informazioni già disponibili sul sito internet istituzionale che verranno gradualmente integrate nei tempi previsti dal Programma stesso.

Nell'arco del 2011, è stata definita l'architettura di un sistema informativo automatizzato di supporto al ciclo di gestione della *performance*, mirato a standardizzare - secondo un sistema coerente con i criteri metodologici previsti per lo sviluppo del ciclo integrato di pianificazione amministrativa e di programmazione economico finanziaria - tutte le informazioni inerenti il quadro completo degli obiettivi strategici/operativi e gestionali ed i relativi monitoraggi.

Il sistema dovrebbe inoltre consentire la rilevazione dei processi gestiti dall'Amministrazione, per i quali è dato misurare, attraverso appositi parametri, l'efficienza, la produttività, la giacenza, la tempestività.

L'elaborazione dei dati porterà alla configurazione di quadri informativi e report in grado di favorire la valutazione della performance delle strutture interessate, ai vari livelli.

Dal corrente anno, il sistema informativo è in fase di sperimentazione presso gli uffici centrali del Ministero e, nella prima fase applicativa, ha portato alla informatizzazione di tutti i dati attinenti alla pianificazione strategica. L'aumento delle postazioni di accesso al sistema che comporterà, nell'arco del 2012, il collegamento delle strutture sia in sede centrale che periferica, consentirà di implementare con gradualità il complesso dei dati e delle informazioni utili all'alimentazione ed alla funzionalità del sistema stesso.

5. I principali programmi di spesa gestiti dal Ministero dell'interno: analisi finanziaria e principali risultati gestionali del 2011

Le risorse ricomprese nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno sono correlate nel 2011 ad 8 missioni, a loro volta articolate in 15 programmi.

Solo la missione 2 "Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio" è attribuita interamente al Ministero dell'interno. Le altre, ancorché ricomprendano attività tipiche dell'amministrazione, come ad es. le missioni 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", 7 "Ordine pubblico e sicurezza", la 8 "Soccorso civile" e la 27 "Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti" sono attribuite anche ad altri Ministeri.

In particolare la quota relativa alla missione 7 attribuita al ministero rappresenta oltre il 73 per cento delle risorse complessive a carico del bilancio dello Stato per lo svolgimento dei compiti relativi⁷.

La missione 27 "immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti" è ripartita in termini finanziari, per il 30 per cento al Ministero dell'interno, mentre la restante quota è attribuita al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il finanziamento degli interventi volti a favorire l'inclusione sociale dei migranti e al Ministero dell'economia e delle finanze per il riparto dell'8 per mille tra le diverse confessioni religiose.

Rilevante anche la quota - 40 per cento - attribuita al ministero dell'Interno della missione 8 "soccorso civile" alla quale concorrono il Ministero dell'economia e delle finanze, nel cui stato di previsione è iscritto il Fondo per la protezione civile, e, in misura decisamente più limitata il Mipaaf titolare della gestione del "Fondo di solidarietà in agricoltura" da utilizzare per interventi indennitari in caso di pubbliche calamità.

La missione 3 "relazioni finanziarie con le autonomie locali" (14,6 per cento il complessivo valore della quota attribuita al Ministero dell'interno sul totale della spesa a carico del bilancio dello Stato) ha visto nel 2011 una revisione dei programmi di spesa, in prosieguo meglio dettagliata, per effetto dell'entrata in vigore del DLgs n. 23 del 2011 in materia di federalismo fiscale municipale.

Come tutti i Ministeri anche l'interno partecipa, inoltre, alla missione 32 "servizi istituzionali delle amministrazioni pubbliche" per un totale, in termini di stanziamenti definitivi

⁷ La restante quota è ripartita tra il ministero dell'economia e delle finanze (Guardia di Finanza) ministero delle politiche agricole e forestali (Corpo forestale dello stato al ministero dei trasporti (Capitanerie di Porto).

di 213,7 milioni da riferire ai compiti svolti dal gabinetto e dagli altri organi di diretta collaborazione del Ministro (si tratta per la maggior parte di spese di personale).

Una modesta quota degli stanziamenti di competenza del Ministero rientra inoltre nella missione residuale 33 - “Fondi da ripartire” che comprende le risorse da riassegnare ad altri capitoli ricompresi nello stato di previsione del Ministero e, in particolare il Fondo per l’integrazione dei capitoli ricompresi nella categoria economica consumi intermedi.

La tabella n. 4 sopra riportata evidenzia il peso delle diverse missioni sul totale degli stanziamenti definitivi di competenza del Ministero e mette a raffronto i dati 2011 con quelli del precedente esercizio. Nettamente preponderante, con 16,7 miliardi, la missione 3 che rappresenta quasi il 58 per cento del totale.

Il confronto con il 2010 evidenzia un incremento degli stanziamenti relativi alla missione 2, pari a circa il 30 per cento, un incremento di minor peso delle risorse classificate nella missioni 7 (8 per cento) e 8 (10 per cento) e una diminuzione della missione 27 (18 per cento).

Come già osservato nelle precedenti relazioni i criteri e le metodologie adottate per individuare le diverse missioni non tengono pienamente conto dei criteri di classificazione funzionale adottati a livello europeo con i quali andrebbero maggiormente armonizzati, anche per assicurare una lettura maggiormente coordinata dei risultati dell’azione amministrativa nell’ambito di macroaggregati condivisi.⁸

Nell’ambito delle missioni, i singoli programmi di spesa sono tutti attribuiti in via esclusiva al Ministero dell’interno e affidati ai diversi centri di responsabilità. Ferma restando, allora l’esigenza di una valutazione unitaria del raggiungimento degli obiettivi complessivi di alcune delle missioni, ciò semplifica le analisi finanziarie e la ricostruzione dei risultati gestionali.

Di seguito alcune considerazioni sui dati finanziari relativi ai principali programmi di spesa e una sintetica descrizione dei più significativi risultati raggiunti nel 2011 e delle criticità incontrate nel corso della gestione delle attività di competenza.

Missione 2 “amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio”

Rispetto al 2010 l’originario unico programma “rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio” che nel 2010 era affidato in gestione a due diversi centri di responsabilità (il dipartimento per le politiche affari interni e territoriali e quello per le politiche di personale dell’amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie) è stato sdoppiato per dare separata evidenza alle funzioni svolte da ciascun Dipartimento, in attuazione del principio di affidamento esclusivo di ciascun programma ad unico C.d.R.

In termini finanziari si rileva un complessivo incremento in termini di stanziamenti definitivi riferiti all’intera missione pari al 30 per cento dovuto alla spesa per il personale.

All’interno del programma 2 è inserito il contributo dello Stato al funzionamento dell’Agenzia per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata che, nel 2011 passa a 6,2, milioni a fronte dei 3,4 del precedente esercizio.⁹

Con riferimento al programma 2, per quanto attiene alla tutela della legalità nell’azione amministrativa degli enti locali, nel corso del 2011 sono stati adottati, ai sensi dell’art. 143 del decreto legislativo n. 267/2000, 6 decreti di scioglimento di consigli comunali nei quali si era

⁸ Ad esempio la missione “ordine pubblico e sicurezza” considera solo alcune delle funzioni che la classificazione COFOG attribuisce all’analogha 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.

⁹ Relativamente al 2010 l’Agenzia, istituita ai sensi del legge n.4 del 4 febbraio 2010, convertito in legge n. 50, il 31 marzo 2010, ha iniziato l’attività ad esercizio finanziario già inoltrato

evidenziata la sussistenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso e 5 provvedimenti di proroga delle gestioni commissariali straordinarie; Relativamente a tali gestioni commissariali 9 si sono concluse nel 2011 per aver raggiunto il periodo massimo consentito ed essendosi quindi svolte le relative tornate elettorali.

E' stata implementata l'attività di sostegno alle commissioni straordinarie, nella fase di prima applicazione delle modifiche introdotte al predetto art. 143 del decreto legislativo n. 267/2000 dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, per arricchire le conoscenze comuni utili al governo del territorio.

L'Amministrazione ha inoltre provveduto ad una sistematica raccolta delle attività svolte dalle commissioni straordinarie, durante l'anno 2011, al fine di predisporre un documento di sintesi delle problematiche affrontate e delle soluzioni adottate in modo da evidenziare e costituire buone prassi ed utile materiale di approfondimento.

Missione 3 "relazioni finanziarie con le autonomie locali"

Per effetto dell'avvio del federalismo municipale il programma 3 ha visto nel 2011 una significativa revisione testimoniata dalla nuova denominazione che non fa più riferimento a trasferimenti di carattere generale agli enti locali. All'interno del programma i singoli capitoli sono stati oggetto di un ampio intervento di rimodulazione. In particolare risultano istituiti due nuovi capitoli riguardanti rispettivamente la istituzione del fondo sperimentale di riequilibrio per i comuni delle regioni a statuto ordinario (1350)¹⁰, con dotazione finanziaria pari a 5,1 miliardi e la compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto per i medesimi enti locali (2,9 miliardi).

A fronte di quanto sopra risultano sensibilmente ridotte le dotazioni finanziarie del fondo ordinario per il finanziamento degli enti locali (cap. 1316) da 7,7 a 4 miliardi e quelle relative al capitolo 1318 - fondo consolidato per il finanziamento degli enti locali - (da 2,3 miliardi a 738 milioni:)

Il rendiconto evidenzia inoltre una diminuzione degli stanziamenti iscritti nel capitolo 1321 relativo ai trasferimenti compensativi derivanti dalla soppressione dell'Ici, (da 4,3 miliardi nel 2010 a 650 milioni nel 2011)¹¹.

Complessivamente al netto delle risorse iscritte nel programma 3 relative al finanziamento delle spese di personale, i trasferimenti di risorse agli enti locali posti a carico del ministero dell'Interno si attestano nel 2011 su un valore pari 16,4 miliardi con una riduzione pari a 2,6 miliardi (- 13,9 per cento), dovuta in parte ai tagli alle risorse spettanti agli enti locali disposta dal DL n. 78 del 2010, ed in parte all'attuazione del federalismo fiscale.

Si rilevano alcune criticità emerse nel corso dell'esercizio riconducibili alla complessità del quadro normativo di riferimento nel cui ambito sono assegnati i trasferimenti alle autonomie locali.

Il contesto si articola in due sottoinsiemi, le regioni a statuto ordinario, nei confronti delle quali si applica il federalismo fiscale municipale, e quelle a statuto speciale, dove permane il precedente ordinamento. Peraltro, alcune disposizioni, che assegnano contributi o dispongono riduzioni di risorse (a titolo esemplificativo, le non irrilevanti riduzioni disposte dal DL n. 78 del 2010), previste antecedentemente all'approvazione del federalismo fiscale, trovano una comune applicazione. Si tratta di riduzioni che, essendo state disposte prima della riforma, non tengono conto di come si sia modificato il presupposto giuridico delle assegnazioni dei fondi.

Né può sottrarsi della complessità delle modalità di attuazione del federalismo fiscale, che richiedono la preventiva condivisione di dati e metodologie in sede di Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) e di Conferenza Stato, città ed

¹⁰ Si tratta di un fondo sperimentale che a regime dovrebbe essere sostituito dal Fondo perequativo.

¹¹ L'elevato valore degli stanziamenti previsti nel predetto capitolo per il 2010 deriva da una sottostima del relativo onere negli esercizi precedenti e dalla necessità di regolare la situazione debitoria pregressa con gli enti locali interessati. La compensazione del minor gettito dell'Ici dovrebbe essere a regime riassorbita nell'ambito delle ordinarie modalità di funzionamento del federalismo fiscale.

autonomie locali, quale presupposto indispensabile per l'emanazione dei decreti interministeriali e dei d.P.C.M., previsti dal decreti legislativi nn. 23 e 68 del 2011. La determinazione delle risorse è intervenuta, pertanto, in ritardo rispetto alle scadenze previste in tali decreti ed ha richiesto, come precisato dall'Amministrazione, per assicurare agli enti la liquidità necessaria quantomeno al pagamento delle retribuzioni del personale, sia nel 2011 ma anche nel 2012, uno specifico intervento normativo per il pagamento di un acconto.

L'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2011, ha istituito per un triennio e fino alla data di attivazione del fondo perequativo di cui alla 13, della legge n. 42 del 2009, un fondo sperimentale di riequilibrio, per i comuni e le regioni a statuto ordinario, alimentato con il gettito o quote di gettito di alcuni tributi attribuiti, nonché, per gli anni dal 2012 al 2014, anche dalla compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto, di cui al comma, 4, dello stesso art. 2, del d.lgs. n. 23.

Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 4 maggio 2012, sono state stabilite le modalità di alimentazione e di riparto del fondo sperimentale e le quote di gettito dei tributi, previsti dal comma 1, del citato art. 2 del d.lgs. n. 23. In particolare, per il 2012, il fondo sperimentale di riequilibrio dei comuni è stato quantificato in circa 6,8 miliardi con decreto ministeriale in pari data. Nel caso in cui il valore del trasferimento per ogni singolo comune risultasse negativo, l'Agenzia delle entrate provvederà al recupero all'atto del pagamento a saldo ai comuni interessati dell'imposta municipale propria (di cui all'art. 13, del DL n. 201 del 2011), con versamento delle somme al capitolo di entrata del bilancio dello Stato relativo all'imposta propria riservata allo Stato.

Con altro decreto in pari data, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, che ha istituito un fondo sperimentale di riequilibrio alimentato dal gettito della compartecipazione provinciale all'Irpef, sono state approvate, a seguito dell'accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, le modalità di ripartizione del fondo sperimentale di riequilibrio, il cui importo è stato determinato in circa 1.039 milioni. Anche in questo caso è previsto il recupero da parte dell'Agenzia delle entrate per i versamenti dovute dalle province incapienti per il mancato versamento della quota dalle stesse dovuta allo Stato.

La definizione del quadro dei trasferimenti dovuti a metà esercizio finanziario ha richiesto, altresì, l'adozione di diversi decreti di variazioni di bilancio, il cui iter di approvazione non è sempre adeguato alla necessità di procedere tempestivamente ai successivi pagamenti.

L'Amministrazione ha altresì osservato che, nel 2012, in conseguenza dell'entrata in vigore dell'IMU e delle previste compensazioni tra assegnazioni di risorse ed entrate stimate per detta imposta, circa duecento comuni risulterebbero non aver più diritto ad alcuna assegnazione erariale mentre dovrebbero restituire al bilancio dello Stato circa 160 milioni, che dovrebbero essere recuperati dal competente ufficio dell'Agenzia delle entrate per essere riassegnato al Ministro dell'interno per completare l'assegnazione dei finanziamenti agli altri comuni.

Infine si sottolinea che le riassegnazioni a fine esercizio, successivamente allo scadere del termine per effettuare i pagamenti indicato dal Ministero dell'economia e delle finanze, contribuisce alla crescita dei residui passivi, con difficoltà di cassa nel successivo esercizio finanziario.

Missione 7 "Ordine pubblico e Sicurezza"

Alle attività rientranti nel programma 8 "Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica" la direttiva generale del Ministro per il 2011 attribuisce una elevata priorità politica. Gli obiettivi strategici in cui il predetto programma risulta declinato nella citata direttiva riguardano il contrasto alla minaccia terroristica di matrice fondamentalista, la prevenzione ed il contrasto della criminalità comune e di quella mafiosa, il contrasto all'immigrazione clandestina, l'implementazione dei livelli di sicurezza stradale e delle comunicazioni.

Con riferimento al primo dei predetti obiettivi merita segnalazione l'attività svolta Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.), quale tavolo permanente per

l'interscambio informativo tra le Agenzie di intelligence e le Forze di polizia e per il coordinamento info-operativo assicurato dagli uffici territoriali periferici¹².

A livello europeo sono state inserite nella "Rete Europea di Prevenzione del Crimine" (EUCPN) – quali miglior prassi in materia due iniziative italiane in tema di prevenzione della criminalità, concernente rispettivamente gli atti discriminatori e la prevenzione ed il contrasto alle infiltrazioni della criminalità nel mondo dello sport.

L'azione di contrasto alla criminalità mafiosa ha portato nel 2011 all'arresto di 677 persone. In particolare sono stati assicurati alla giustizia 82 latitanti, di cui 6 inseriti nell'elenco dei soggetti pericolosi e 5 in quello di massima pericolosità.

Sono stati, inoltre, sequestrati alle organizzazioni malavitose beni per un valore complessivo stimato in oltre 720 milioni di euro che in parte verranno restituiti alla società civile anche grazie al completamento del quadro regolativo dell'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata¹³.

Al fine di prevenire la infiltrazione mafiosa nelle imprese aggiudicatrici di commesse pubbliche sono state monitorate 1.016 imprese, attività che ha portato a proporre 71 misure di prevenzione personali o patrimoniali.

Nel contempo hanno formato oggetto di esame 22.066 operazioni finanziarie sospette, relativamente alle quali sono state monitorate 35.524 persone fisiche e 12.071 persone giuridiche.

L'azione di contrasto al traffico di sostanze stupefacenti ha consentito l'arresto di 4.063 soggetti, e di effettuare il sequestro di oltre 7.900 chilogrammi di sostanze stupefacenti.

Come già segnalato nella relazione, relativa al rendiconto per il 2010 significativa è risultata anche nel 2011 l'azione volta al rafforzamento, attraverso gli uffici centrali e periferici, della collaborazione interistituzionale, con i sindaci: è proseguito il monitoraggio delle ordinanze emesse da questi ultimi (66 nel 2011) in materia di sicurezza urbana, ai sensi del novellato art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

L'attività di prevenzione e contrasto all'immigrazione clandestina ed alle connesse fenomenologie criminose ha fatto registrare risultati positivi pur in presenza di una netta crescita del fenomeno migratorio registratosi nell'anno 2011 a causa dei noti eventi socio-politici che hanno interessato i Paesi del nord Africa.

Numerosi sono stati gli interventi dei dispositivi navali italiani che hanno operato anche al di fuori della zona di soccorso e salvataggio (SAR) di competenza.

Meritano segnalazione gli accordi bilaterali sottoscritti con alcuni Paesi da cui tradizionalmente provengono consistenti flussi di migranti, e, in particolare, le intese con i neo costituiti organismi governativi di Libia e Tunisia che prevedono una significativa partecipazione italiana all'attività di riorganizzazione ed addestramento delle Forze di polizia dei predetti Paesi.

A livello europeo, l'Italia si è avvalsa dei principali programmi finanziari dell'Unione europea, per realizzare specifici progetti di assistenza tecnica e migliorare la "*capacity building*" delle competenti Autorità di Paesi di origine e di transito dell'immigrazione illegale.

Sotto il profilo operativo si evidenzia la partecipazione costante e attiva dell'Italia alle diverse iniziative poste in essere dall'Agenzia europea per le Frontiere Esterne (FRONTEX) per la gestione del fenomeno migratorio ai confini esterni dell'Unione europea. Nell'ambito delle misure adottate per fronteggiare l'emergenza migratoria conseguente alla crisi nordafricana, nel corso del 2011, sono state effettuate operazioni congiunte di pattugliamento marittimo del Mediterraneo Centrale Canale di Sicilia, del Canale di Sardegna e del mar Jonio, avviate dall'Agenzia europea. Sempre con il coordinamento di FRONTEX, sono stati inoltre organizzati voli di rimpatrio congiunti.

¹² Il predetto Comitato nel 2011 si è riunito 62 volte ed ha esaminato esaminati 326 argomenti di cui 195 riguardanti minacce specifiche.

¹³ Per l'attività svolta dalla predetta Agenzia nel 2011 vedasi le Considerazioni di sintesi.

Sul fronte della sicurezza stradale l'attività di prevenzione, ha comportato, il calo degli incidenti rispetto al 2010, (-8,7 per cento), e in particolare dei quelli mortali (-9) e del numero dei feriti (-7,9 per cento). Grazie anche alla estensione della rete autostradale soggetta al controllo della velocità mediante sistema tutor (+400 km rispetto al 2010), la Polizia Stradale ha potuto incrementare del 43,1 per cento le ore di controllo.

I controlli volti ad accertare la guida in stato di ebbrezza e/o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti: sono aumentati del 10 per cento: rispetto al 2010. 39.295 sono state le sanzioni irrogate per guida sotto l'effetto di alcool e 3.617 per guida sotto l'effetto di droga, oltre 6300 i veicoli confiscati.

Missione 8 "soccorso civile"

La missione si articola in 2 programmi operativi per un totale di stanziamenti pari a 2, 1 miliardi con un incremento rispetto al precedente esercizio 10 per cento.

Nella direttiva 2011 i due programmi si articolano in 4 obiettivi strategici consistenti nel miglioramento delle attività di pianificazione delle attività di gestione delle emergenze le con particolare riferimento a scenari che coinvolgono il trasporto di merci pericolose, e alle grandi calamità, nell'incremento dell'azione di vigilanza sull'applicazione della normativa per la prevenzione degli incendi, nella promozione e diffusione della cultura della sicurezza.

Con riferimento al primo obiettivo la catena di comando è stata testata in una serie di esercitazioni di difesa civile che ha interessato quattro importanti Province con rilevanti strutture portuali in Italia (Brindisi, Ravenna, Venezia, Roma – Civitavecchia).

Nell'ambito delle azioni finalizzate a sviluppare la capacità di risposta operativa del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, è stata prevista la formazione di tre squadre dedicate ad interventi connessi al trasporto di materiale nucleare. Si segnala al riguardo l'operazione di recupero della sorgente radioattiva presso il porto di Genova effettuata nel mese di luglio 2011 che ha visto impegnate numerose unità che hanno messo a punto e sperimentato procedure operative ipotizzate proprio per tale particolare recupero.

I Vigili del Fuoco sono inoltre intervenuti nello scenario del terremoto che ha colpito il Giappone nel mese di marzo 2011, partecipando a due missioni congiuntamente ad altri esperti del Dipartimento di Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e del Ministero della salute.

Nei primi mesi dell'anno 2011 è stato adottato lo schema riorganizzativo del sistema di Colonna Mobile Regionale, in cui sono state ridefinite le principali componenti del sistema stesso. In questo contesto assumono particolare rilievo i "campi base", quali centri di responsabilità di gestione e di coordinamento delle attività operative e logistiche sul luogo di intervento con una conseguente maggiore versatilità di impiego delle sezioni operative in relazione ai vari scenari emergenziali.

Sulla base dell'esperienza maturata in occasione del sisma in Abruzzo e di attività svolte in missioni di soccorso internazionali nel corso dell'anno si è proceduto all'istituzione di due moduli di protezione civile specializzati nell'attività di ricerca e salvataggio dispersi sotto macerie (*Urban Search And Rescue* – USAR). Tali moduli, strutturati e dimensionati in modo conforme ai più accreditati standard internazionali, sono stati iscritti presso la banca dati "The Common Emergency Communication and Information System" (CECIS) della Ue in cui sono censite le risorse utilizzabili per emergenze di protezione civile sia in ambito europeo che extraeuropeo.

Le azioni finalizzate ad incrementare la vigilanza sull'applicazione della normativa di prevenzione incendi si sono concretizzate in un programma di visite ispettive che hanno interessato il mondo produttivo, industriale e manifatturiero, nonché le strutture ospedaliere.

Meritano, infine segnalazione le campagne tematiche che hanno riguardato principalmente i possibili pericoli degli ambienti domestici e di quelli scolastici.

Missione 27 “immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti”

Lo stanziamento definitivo di competenza per la missione nel 2011 è pari a 490.743 milioni con una riduzione rispetto al 2010 (594.637 milioni) del 21 per cento.

Il primo programma si è sostanzialmente in interventi in favore dei richiedenti asilo attraverso il riparto delle risorse presenti Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo per finanziare 111 progetti per le categorie ordinarie, 30 progetti per le categorie vulnerabili e 10 progetti per il disagio mentale. La capacità ricettiva dei centri è attualmente pari a 3.000 posti, di cui 450 per le categorie vulnerabili (minori non accompagnati richiedenti asilo, donne in stato di gravidanza, anziani, nuclei monoparentali, disabili e coloro che hanno subito violenze fisiche, psichiche o sessuali) e 50 per il disagio mentale.

A supporto delle attività espletate in materia di asilo, nell'ambito del Fondo Europeo Rifugiati (FER), si sono concluse le attività del Programma annuale 2009 e sono stati selezionati 20 progetti per l'annualità 2010 con un finanziamento pari a 8,9 milioni.

Con riferimento ai centri per la identificazione e la successiva espulsione degli immigrati clandestini a luglio 2011, è stato aperto il CIE di Trapani-Milo con capacità ricettiva di 204 posti; sono terminati i lavori di ripristino del CIE di Caltanissetta località Pian del Lago (96 posti) che era stato completamente danneggiato a seguito di un incendio; sono stati avviati i lavori di ristrutturazione e adeguamento del CIE di S. Anna di Isola Capo Rizzuto (Crotone) con una capienza di 124 posti.

Sono state avviate, infine, le procedure per la realizzazione di nuove strutture di trattenimento: una nel comune di S. Maria Capua Vetere (Caserta), con una capienza di 200 posti e un'altra, nel comune di Palazzo S. Gervasio (Potenza), con una capienza di 100 posti. Sono state completate le procedure di otto gare d'appalto per l'affidamento della gestione dei centri governativi per immigrati e richiedenti asilo di Torino, Ancona, Bari, Cagliari, Gorizia, Ragusa, Roma e Trapani, nonché dei tre centri istituiti per l'emergenza a Caserta, Potenza e Trapani.

Per quanto concerne i progetti finanziati con il Fondo Europeo per i Rimpatri (FR) 2008-2013, è continuato il sostegno allo sviluppo e all'attuazione di programmi di Rimpatrio Volontario Assistito

e di Reintegrazione, al fine di offrire una modalità dignitosa e protetta di rimpatrio a cittadini di Paesi terzi eleggibili che optano per questa soluzione. In questo contesto, nel giugno 2011, si sono concluse le azioni definite nel Programma annuale 2009.

Nell'ambito del medesimo Programma annuale, con il progetto: “Ritornare. Per Ricominciare” è stata realizzata un'importante campagna informativa sul Rimpatrio Volontario Assistito e di Reintegrazione. Sono stati selezionati e finanziati 9 progetti del Programma annuale 2010, con un finanziamento pari a 3.3 milioni.

Con riferimento al programma 3 Sono proseguite le attività relative al decreto flussi 2010, che ha previsto l'ingresso nel territorio dello Stato di complessive 98.080 quote di lavoratori extracomunitari non stagionali, tra le quali si segnalano 52.080 riservate ai cittadini dei Paesi che hanno sottoscritto con l'Italia specifici accordi di cooperazione in materia migratoria, 30.000 riservate ai cittadini stranieri provenienti da Paesi diversi da quelli suindicati per il settore del lavoro domestico e 11.000 riservate alle conversioni dei permessi di soggiorno da studio a lavoro e da lavoro stagionale a lavoro subordinato.

Al 31 dicembre 2011 risultano definiti l'87 per cento dei nulla osta rispetto alle 91.000 quote già assegnate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Con D.P.C.M. 17 febbraio 2011 è stato programmato l'ingresso di 60.000 lavoratori extracomunitari stagionali per l'anno 2011.

E' proseguita, infine, la sottoscrizione dei protocolli di intesa con aziende di rilevanza nazionale, volti a favorire l'ingresso nel nostro Paese di dirigenti e personale altamente specializzato in applicazione dell'art. 27, commi 1-ter e quater, del decreto legislativo n. 286/1998 (ingressi c.d. fuori quota). Nel corso del 2011 sono stati stipulati 20 protocolli di intesa.

Per i cittadini stranieri che richiedono il rilascio del permesso di soggiorno CE come soggiornanti di lungo periodo, l'art. 9, comma 2- bis, del predetto decreto ha reso obbligatorio, a decorrere dal 9 dicembre 2010, il test di lingua italiana, le cui modalità di svolgimento sono state disciplinate con Decreto ministeriale del 4 giugno 2010. E' stato predisposto un sistema di gestione delle domande di svolgimento del test tramite il quale gli interessati vengono convocati dalle Prefetture presso i Centri territoriali permanenti per l'istruzione degli adulti, sulla base di un accordo quadro stipulato con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Al 31 dicembre 2011, sono stati sostenuti 99.777 test d'italiano.

Nell'ambito del Programma tematico di Cooperazione con Paesi terzi in materia di asilo e migrazioni, sono stati realizzati e conclusi 11 progetti cofinanziati dalla Commissione Europea, presentati su base spontanea da Organismi nazionali ed internazionali che intervengono nel campo delle migrazioni e dell'asilo, per complessivi 8,7milioni

In relazione alla gestione del Fondo Europeo per l'Integrazione (FEI) di cittadini di Paesi terzi 2007-2013, nel giugno 2011 si sono concluse le attività relative a 71 progetti finanziati a valere sul Programma Annuale 2009. In particolare, sono stati finanziati 38 progetti territoriali selezionati tramite avviso pubblico e 33 progetti di sistema assegnati a amministrazioni centrali e enti pubblici.

In data 30 novembre 2011 sono stati pubblicati gli Avvisi Pubblici riguardanti le azioni di intervento, con le relative dotazioni finanziarie a valere sul Programma Annuale 2011.

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

Considerazioni di sintesi**1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero**

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi;* 2.2. *La riorganizzazione delle strutture sul territorio e degli enti vigilati*

3. I risultati finanziari e contabili: 3.1. *Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa;* 3.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie;* 3.3. *Analisi della gestione delle spese*

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati**5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie criticità gestionali****Considerazioni di sintesi**

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare svolge funzioni e compiti propri dello Stato in quattro grandi aree, che vanno dalla salvaguardia della qualità dell'aria con la necessità di un utilizzo sempre più diffuso di energia pulita (solare, geotermico, eolico, idroelettrico) alla tutela quali-quantitativa del sistema idrico e ottimizzazione delle risorse idriche nei diversi settori di utilizzo (civile, industriale ed irriguo), dalla protezione e conservazione della biodiversità, al fine di mantenere alta la qualità dell'ambiente in termini di conservazione e gestione delle risorse naturali, allo smaltimento dei rifiuti e del risanamento dei siti inquinati. Lo smaltimento dei rifiuti, con particolare attenzione verso la raccolta differenziata soprattutto nei grandi centri urbani, è un tema di grandissima attualità, con implicazioni di forte impatto sociale ed economico.

A fronte di queste grandi priorità politiche sia nazionali che internazionali, il Ministero ha avuto uno stanziamento definitivo per l'anno 2011 di 876,07 milioni.

E, se vi è stata una consistente variazione in aumento rispetto allo stanziamento iniziale pari a 321,90 milioni (+58 per cento) è pur sempre vero che, rispetto al 2008 e al 2010 lo stanziamento definitivo risulta in netta diminuzione (-58,29 per cento rispetto al 2008 e -13 per cento rispetto al 2010).

Tali diminuzioni hanno inciso in particolare sulla missione 18 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente) che assorbe circa l'86 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero, ed in particolare, proprio sul programma 12, che riguarda, tra l'altro, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti e le bonifiche dei siti inquinati che, pur costituisce, come sopra detto, una delle grandi emergenze nazionali.

Premesse queste brevi considerazioni, si rileva che il Ministero ha ormai definitivamente completato la revisione della sua riorganizzazione, che si articola in cinque Direzioni generali ed un Segretariato generale, con compiti di coordinamento, ma soprattutto di raccordo con il Ministro e gli uffici di diretta collaborazione.

Nella razionalizzazione complessiva, importante, sotto il profilo del contenimento della spesa pubblica, l'avvenuto accorpamento di tre enti vigilati del Ministero stesso in un unico Ente, l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), di cui si avvale l'Amministrazione per tutti i compiti e le attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente. Il riordino degli Enti vigilati non si è peraltro ancora concluso,

anche se deve evidenziarsi un notevole risparmio di spesa per quanto riguarda gli organismi collegiali del Ministero, con una riduzione costante a partire dal 2007 (da oltre 16 milioni a 10,5 milioni nel 2010), con un ulteriore drastico ridimensionamento nel 2011, allorquando, a fronte di un limite di spesa di 11,39 milioni, sono stati impegnati solo poco più di 5,5 milioni e ciò in rigorosa applicazione dell'articolo 61, comma 1, della legge n. 133/2008 e dell'articolo 6, comma 3, della legge n. 78/2010.

In costante diminuzione è altresì la dotazione organica dei Dirigenti di seconda fascia e del personale non dirigente, mantenendosi invece sostanzialmente inalterato l'organico dei Dirigenti di prima fascia. Anche in questo caso il Ministero ha dato attuazione all'articolo 2, comma 8 bis della legge 26 febbraio 2010, n. 25 ed ha proposto, nei termini previsti, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, un'ulteriore riduzione dei propri assetti organizzativi, in linea con la normativa vigente.

Come già rilevato nella Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2010, il Ministero dell'ambiente, anche nel 2011, non ha messo in atto, attraverso l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), peraltro istituito solo lo scorso anno, una adeguata attività di controllo interno e molte lacune presenta ancora l'attività di valutazione della dirigenza e del personale non dirigenziale.

Come sopra già evidenziato, l'esercizio 2011 si caratterizza per una nuova sensibile riduzione degli stanziamenti totali, con una diminuzione rispetto al 2010 delle spese in conto capitale che costituiscono il 55,54 per cento (che passano da 632,29 a 485,4 milioni) del totale degli stanziamenti definitivi.

Per quanto riguarda la voce relativa all'andamento dei residui finali, essa rimane alta, pur se in leggera flessione rispetto al 2010, attestandosi su oltre 900 milioni, concentrati, per circa il 50 per cento, sul CDR 8 (Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche), macroaggregato relativo agli investimenti.

Analizzando i principali indicatori sulla gestione della spesa, si può inoltre rilevare una scarsa capacità di programmazione in termini di cassa, pari al 60,36 per cento, mentre la velocità di gestione della spesa è risultata essere pari al 62,30 per cento, quella di pagamento pari al 48,31 per cento, percentuali che risultano ben al di sotto della media degli altri Ministeri che è su valori molto più alti (tra il 71 e l'83 per cento). La velocità di smaltimento dei residui, infine, continua ad essere al di sotto del 50 per cento (41,52 per cento).

Con riguardo alla gestione delle entrate dell'Amministrazione ed in particolare all'analisi degli scostamenti tra previsioni di cassa e versamenti e tra accertato e riscosso, si rilevano elevati scostamenti tra previsioni iniziali di cassa e quelle definitive soprattutto per quanto riguarda il capitolo 2592, articoli 9 e 14. Il primo articolo è quello relativo alle somme derivanti dal risarcimento del danno ambientale in materia di tutela delle risorse idriche, di bonifiche e ripristino ambientale ed il secondo si riferisce alle somme destinate alla copertura degli oneri contrattuali per la realizzazione del sistema informatico di controllo sulla tracciabilità dei rifiuti speciali (SISTRI).

L'operatività del SISTRI è stata, peraltro, più volte differita, differenziando anche le modalità a seconda delle diverse categorie degli operatori coinvolti, ma, a tutt'oggi, il sistema non ha ancora visto la luce, nonostante che l'iniziativa si collochi nell'ambito di una adeguata politica che punta alla semplificazione normativa e ad una maggiore efficienza della pubblica amministrazione anche al fine del contrasto all'illegalità nel settore estremamente delicato dei rifiuti speciali.

Per quanto concerne le problematiche connesse alla riassegnazione delle entrate, la percentuale complessiva di riassegnazione appare comunque piuttosto elevata (pari all'82,99 per cento) con l'eccezione del capitolo 2592, art. 7 e del capitolo 2595 le cui percentuali non raggiungono neppure il 50 per cento. In particolare per quanto riguarda il capitolo 2592, art. 7 e cioè il versamento dello 0,5 del valore delle opere da realizzare, a carico del committente, per le spese attinenti alla valutazione ambientale, sono stati peraltro riassegnati, con due successive concertazioni, a detto capitolo oltre 5 milioni fino a concorrenza del tetto massimo autorizzato per il funzionamento di detto organismo di valutazione.

Una annotazione a parte merita il capitolo 2592, art. 9, per il quale l'Amministrazione risulta abbia più volte chiesto al Ministero dell'economia e delle finanze di far affluire al predetto capitolo l'importo complessivo di 17,3 milioni e il MEF avrebbe provveduto a riassegnare la somma complessiva di euro 16,1 milioni (pari al 93,23 per cento) ma le risorse non risulta sono state impegnate e iscritte tra le economie di bilancio.

La complessità della procedura prevista non ha consentito, per l'esercizio finanziario 2011 (ma altrettanto era avvenuto anche nel 2010) l'adozione di strumenti necessari per l'assunzione dei dovuti impegni di spesa.

La situazione debitoria del Ministero è particolarmente pesante; infatti i debiti pregressi maturati nel corso del 2011 sono stati pari a circa 15,16 milioni e riguardano essenzialmente la pluriennale collaborazione che il Ministero dell'Ambiente ha avviato con l'Istituto per il commercio con l'estero¹ per la realizzazione di interventi pianificati nel quadro delle intese bilaterali e multilaterali raggiunte con diversi Paesi nelle aree geografiche ritenute strategiche per le politiche ambientali internazionali dell'Italia.

Altra situazione debitoria rilevante è quella che riguarda i rimborsi per il funzionamento del Comando Carabinieri per la tutela dell'Ambiente e quella nei confronti degli organismi internazionali per la partecipazione del nostro Paese alle varie Convenzioni Internazionali sulla salvaguardia dell'ambiente (Kyoto, Barcellona, Ramoge) che possono gravemente compromettere il ruolo dell'Italia nel contesto internazionale.

A seguito della riorganizzazione, il Ministero ha rideterminato i programmi sottostanti alle missioni di propria competenza, in alcuni casi diminuendo il numero dei programmi stessi rispetto al 2010, come nel caso della Missione 18, Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, che, come già detto, dispone, di gran lunga, delle maggiori risorse rispetto agli altri programmi.

Da notare infine, che il programma di vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale (insieme a quello sulla ricerca) aumenta, nell'esercizio 2011, rispetto al 2010, lo stanziamento definitivo di competenza, in controtendenza rispetto all'andamento degli altri programmi che subiscono invece una consistente riduzione.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge compiti e funzioni propri dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema, con particolare riguardo all'individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree marine protette, tutela della biodiversità e della biosicurezza, della flora e della fauna.

La gestione dei rifiuti, gli interventi di bonifica dei siti inquinati e la tutela delle risorse idriche rientrano tra i principali obiettivi del Dicastero, unitamente alla sorveglianza, il monitoraggio e il recupero delle condizioni ambientali, con particolare riferimento all'inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico e marino.

Per quanto riguarda il mare, è opportuno ricordare come il nostro Paese possa contare su un importante e composita economia marittima che trae sostentamento proprio dal mare inteso come bene da utilizzare per le vie di comunicazione che offre al trasporto marittimo e per le stesse risorse biologiche e alimentari messe a disposizione della collettività.

Né va sottaciuto il rilievo delle nostre coste che hanno uno sviluppo di circa 8.000 chilometri e sono altamente utilizzate sia dal punto di vista turistico balneare che con la presenza di oltre cento porti commerciali e più di trecento porti/approdi turistici.

Al fine di salvaguardare l'utilizzo sostenibile di tali beni (mari e coste), al Ministero sono state attribuite specifiche competenze in materia di tutela e difesa del mare, assumendo, nel tempo, con la Direzione generale per la protezione della natura e del mare, un ruolo sempre più significativo anche nel contesto Europeo e nell'ambito del Mediterraneo in particolare, che

¹ Ora Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane, istituita dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214, attualmente in gestione transitoria.

rimane un'area marina particolarmente sensibile e vulnerabile per l'alta presenza di navi mercantili (trasportanti anche carichi inquinanti) che quotidianamente lo attraversano.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Il Ministero ha ormai completato la sua riorganizzazione di cui al d.P.R. 3 agosto 2009 n. 140, articolandosi, oltre che negli uffici di diretta collaborazione del Ministro, disciplinati da apposito Regolamento, in cinque Direzioni generali coordinate da un Segretario generale, anch'esso titolare di apposito Centro di Responsabilità.

Il Segretario generale, in particolare, al fine di assicurare e vigilare sulla piena, corretta e puntuale attuazione degli indirizzi impartiti dal vertice politico, svolge un'azione di raccordo delle Direzioni generali con il Ministro e gli Uffici di diretta collaborazione e cura le relazioni istituzionali con le Regioni e gli Enti locali.

Il Ministero si avvale altresì, per tutti i compiti e le attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), nato nel 2008 dall'accorpamento di tre enti vigilati dal Ministero stesso (Agenzia per la protezione dell'AMBIENTE - APAT, Istituto centrale per la ricerca scientifica applicata al mare - ICRAM, Istituto nazionale per la fauna selvatica - INFS) con lo scopo di razionalizzare l'attività dei suddetti tre Enti, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

Con l'articolo 17, comma 2, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, è stato infine istituito l'Ispettorato Generale con il compito di intervenire, con la massima tempestività possibile, nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, salvaguardando quindi la sicurezza delle infrastrutture ed il patrimonio ambientale e culturale.

Nell'ambito del nuovo assetto organizzativo, come sopra delineato, sono state individuate, con due successivi decreti ministeriali, le nuove strutture di livello dirigenziale ed è stata fissata la nuova pianta organica con decreto ministeriale n. 177 del 21 ottobre 2010, che ha tenuto conto delle prescrizioni contenute nell'articolo 74, comma 1, lettere a) e c) del d.P.R. n. 140 del 2009 per quanto riguarda la ripartizione del personale non dirigenziale in tre aree e del personale dirigente in prima e seconda fascia.

L'attuale dotazione organica del personale non dirigente è di 687 unità, suddiviso nelle tre aree, con una riduzione di 83 persone rispetto alla precedente, in attuazione di quanto prescritto dall'articolo 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 seconda fascia è di 45 dirigenti con una riduzione di 5 unità, disposta in applicazione delle norme soprarichiamate e quella dei dirigenti di prima fascia è di 9 (più 1).

In base al decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito con modificazioni in legge 14 settembre 2011, n. 148, le amministrazioni pubbliche che hanno già provveduto alla riduzione degli assetti organizzativi disposta con la citata legge n. 25/2010, erano tenute ad apportare entro il 31 marzo 2012, un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni organiche nonché la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale.

Per la riduzione degli assetti organizzativi, il Ministro dell'ambiente ha avanzato in data 13 marzo 2012 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una propria proposta, prevedendo la soppressione di ulteriori quattordici posizioni (da 45 a 31) degli Uffici dirigenziali di livello non generale e riducendo i posti in organico del personale non dirigente da 687 a 609 unità complessive per una nuova e diversa articolazione nelle aree funzionali.

Il grado di copertura è inferiore agli organici stessi sia per i Dirigenti (di prima e seconda fascia) che per il personale non dirigente come emerge dalla tabella che segue.

Anni	Organico Dirigenti I fascia	Copertura	Organico dirigenti II Fascia	Copertura	Organico personale non dirigente	Copertura
2008	8	7	37	36	785	601
2009	6	6	50	34	770	588
2010	9+1	5	45	31	687	571
2011	9+1	4	31	31	609	564

Fonte: Ministero dell'ambiente

In particolare per il personale non dirigente è stata proposta una riduzione più consistente nella terza area e parallelamente più esigua nella seconda area, tenendo conto della situazione del personale in servizio, al fine di evitare situazioni in sovrannumero nel caso di eventuali future coperture (mobilità, riqualificazione, progressione all'interno dell'area).

2.2. La riorganizzazione delle strutture sul territorio e degli enti vigilati

Il Ministero dell'ambiente non dispone di strutture periferiche mentre per quanta riguarda il riordino degli Enti vigilati, esso non risulta ad oggi concluso².

Lo schema di Regolamento recante detto riordino fu trasmesso nel settembre 2010 al Consiglio di Stato che, dopo alcune pronunce interlocutorie nell'ottobre-dicembre dello stesso anno, ha espresso il proprio definitivo parere il 9 maggio 2012 (n. 2156/12). In sintesi, il Consiglio di Stato conferma i rilievi di ordine generale contenuti nel parere del 25 ottobre 2010 e specifica come la normativa successivamente intervenuta in materia autorizzi che si intervenga provvisoriamente solo sulla composizione degli organi collegiali di indirizzo, amministrazione, vigilanza e controllo, peraltro entro il 6 giugno 2012, ferma restando la permanenza dell'obbligo per le amministrazioni di provvedere nel più breve tempo possibile alla riorganizzazione degli enti secondo i restanti principi di cui al comma 634 dell'articolo 2 della legge n. 244/2007. Da ultimo il Consiglio di Stato esprime il parere che “allo stato, appare specifico obbligo del legislatore di procedere alla ricomposizione in un quadro unitario della normativa di rango primario concernente la materia, semplificandone e coordinandone le sparse e diverse disposizioni, in modo da rendere armonico ed applicabile secondo chiare direttive il meccanismo del cosiddetto taglia-enti”.

Va inoltre evidenziata la situazione di tre Consorzi idrici (Consorzio del Ticino, Consorzio dell'Oglio e Consorzio dell'Adda) per i quali sono state emanate norme contrastanti riguardanti la loro soppressione (articolo 21, comma 12, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214) e poi la loro costituzione (articolo 27 bis del decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216 convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14).

Agli organi collegiali che operano per legge presso il Ministero dell'ambiente, non si applica la disposizione di cui all'articolo 6, comma 1, primo periodo, rimanendo comunque valido il vincolo posto dall'articolo 61 del decreto legge n. 112 del 2008 in termini di limite massimo di spesa per i Dicasteri.

Si segnala peraltro che, a fronte di impegni per 16,3 milioni per l'anno 2007, la spesa nel 2010 per gli organismi collegiali si era ridotta a 10,5 milioni. Si riporta di seguito la situazione per il 2011.

² La Sezione del controllo sugli enti ha da poco concluso una propria relazione con la quale ha riferito il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della SOGESIT S.p.A. per gli esercizi finanziari 2009-2010. La SOGESIT è una società interamente partecipata dallo Stato che ha svolto nei due esercizi esaminati, attività strumentale all'esigenze del Ministero dell'ambiente, occupandosi di studi, progettazioni, direzione lavori, caratterizzazione di siti di interesse nazionale, per bonifiche ed interventi di protezione ambientale.

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

ORGANISMI COLLEGIALI - E.F. 2011

legge 133/2008, art. 61, comma 1 e legge 78/2010, art. 6, comma 3

ORGANISMO	CAPITOLI	LIMITE 2011	IMPEGNATO 2011
Comitato per la Comunicazione Ambientale	1083	€ 504.752	€ 189.419
Seg. Tec. Protezione Natura	1381/12	€ 1.020.540	€ 82.712
CITES	1389		€ 24.708
Seg. Tec. Tutela del Mare e della Navigazione sostenibile	1406/01		€ 89.472
Comm. Interministeriale valutazione OGM	1619/01		€ 3.087
COVIRI (Comitato uso risorse idriche)	1731/03	€ 1.375.000	€ 302.244
Seg. Tec. Qualità della Vita	1731/05		€ 314.242
Comm. Tecnici Autorità di Bacino	3084/01		€ 1.562
Segr. Tec. Tutela del Territorio	3071/29		€ 2.759
	3071/25		€ 359.644
Commissione VIA	2701/28	€ 7.272.038	€ 3.052.232
Commissione VIA Speciale			
Comitato Ecolabel Ecoaudit	2717/19		€ 220.000
	2717/03		€ 49.793
Osservatori Ambientali	2717/10		€ 314.576
Struttura di Coordinamento degli Osservatori Amb.	2701/29		€ 3.260.291
COVIS	3462/18	€ 1.220.000	€ 745.881
TOTALE		€ 11.392.330	€ 5.532.331

Fonte: Ministero dell'ambiente

3. I risultati finanziari e contabili.**3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa**

Il Nucleo Analisi e Valutazione della Spesa (NAVS) del Ministero dell'ambiente si è insediato il 30 giugno 2011. Oltre che le tematiche comuni a tutti i nuclei di analisi e valutazione della spesa sono stati affrontati, nella parte relativa all'approfondimento di tematiche peculiari del Ministero dell'ambiente, gli argomenti inclusi nel programma avviati in coerenza con il programma triennale:

- Individuazione di indicatori da associare ai programmi di spesa da rappresentare nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 41, comma 3, lettera b, della legge n. 196/2009;
- Analisi dei debiti pregressi dell'amministrazione;
- Predisposizione e avvio dei lavori relativi alle analisi delle spese per l'attuazione e il rispetto di convenzioni e accordi internazionali.

Per quanto riguarda l'analisi sui debiti pregressi e l'analisi delle spese per l'attuazione e il rispetto di convenzioni e accordi internazionali, al fine di affrontare, in modo specifico, le differenti tematiche sono stati creati due gruppi di lavoro.

Nel primo periodo di attività, il NAVS ha, inoltre, stabilito di focalizzare inizialmente l'analisi sui seguenti programmi della Missione 18 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (presenti nella legge di bilancio 2012): 18.5 "Sviluppo sostenibile", 18.13 "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino".

3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

Con riferimento alla analisi della gestione delle entrate extratributarie del Ministero, si riporta, di seguito, una tavola riepilogativa per centro di responsabilità.

(in migliaia)

Cdr Entrata	Previsioni Iniziali di Cassa	Previsioni Definitive di Cassa	Versamenti	Accertato	Riscosso	% Prev. Def. /Vers.
Direzione generale per la qualità della vita (*)	0,00	1.970,81	2.029,31	2.029,31	2.029,31	2,97
Direzione generale per le valutazioni ambientali	7.600,00	57.188,24	63.130,76	62.989,74	63.130,76	10,39
Direzione generale degli affari generale e del personale	435,00	435,00	56,16	56,16	56,16	-97,24
Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	0,00	16.138,20	22.464,29	18.393,71	22.472,35	39,19
Totale	8.035,00	75.732,24	87.680,50	83.468,91	87.688,57	15,71

(*) Si tratta di entrate residuali in quanto la Direzione generale per la qualità della vita è stata soppressa e le relative competenze sono confluite nella Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche.

Esaminando i dati dell'entrata si rilevano elevati scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle definitive di cassa, in particolare per la Direzione generale per le valutazioni ambientali e per quella della tutela del territorio e delle risorse idriche. Entrambi gli scostamenti riguardano il capitolo 2592, art. 9 relativo a somme derivanti da risarcimento del danno ambientale (+16,13 milioni) e art. 14, somme destinate alla copertura degli oneri contrattuali per la realizzazione del SISTRI (+48,96 milioni).

Per quanto riguarda il 2011 va segnalato che sul capitolo 2592 – Articolo 12 “*Somme versate per l'effettuazione delle verifiche, ispezioni e controlli, nonché per il funzionamento della Commissione ai fini della tutela della salute umana, animale ed ambientale, relativamente all'attività di rilascio di organismi geneticamente modificati*” le entrate affluite risultano pari ad 51,65 euro relativi al rilascio di una sola autorizzazione all'Istituto Zooprofilattico di Umbria e Marche per la sperimentazione di un vaccino per la peste suina dei cinghiali. L'esiguità delle entrate e del minimo numero di autorizzazioni rilasciate per questa particolare attività di controllo denota una davvero modesta performance nell'ambito delle verifiche ispettive.

Con l'introduzione della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria 2008), con il quale è stato rivisto il meccanismo di finanziamento delle spese afferenti l'attività della Commissione VIA-VAS, l'attività della Commissione CITES, l'attività dell'Osservatorio Nazionale dei Rifiuti e quella del finanziamento anche in via anticipata di interventi urgenti di perimetrazione e messa in sicurezza, bonifica, disinquinamento e ripristino ambientale, sono state superate le difficoltà di iscrizione a bilancio in corso d'anno delle somme introitate (e dei conseguenti impatti sul calcolo del rapporto deficit/PIL). La norma prevede l'indicazione in bilancio preventivo per ogni esercizio finanziario di 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*”³.

Per quanto attiene l'applicazione della legge 23 dicembre 2000, n. 388, articolo 114, comma 1, concernente le riassegnazioni delle somme introitate a titolo di risarcimento del danno ambientale per il disinquinamento, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquinati (capitolo 2592 – art. 09), con l'art 7-quinquies, della legge n. 33/2009 è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un apposito fondo (capitolo 3071) per il finanziamento di “interventi urgenti ed indifferibili” da utilizzare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. L'articolo 5 bis, comma 1, lettere d) ed e), della legge n. 166/2009, in materia di transazioni e danno ambientale, ha poi disposto che le risorse introitate dallo Stato a titolo di risarcimento del danno ambientale affluissero al medesimo Fondo di cui all'art. 7-quinquies sopra citato. Di seguito si riporta la situazione dei capitoli con le riassegnazioni più rilevanti.

³ Per quanto riguarda la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS i relativi oneri sono sottoposti a limite di spesa ai sensi delle norme vigenti in materia di contenimento della spesa pubblica per comitati, commissioni ed organi presenti presso le pubbliche amministrazioni.

Capitolo di spesa	Entrate affluite nell'anno	Somme riassegnate al pertinente capitolo di spesa	% di riassegnazione
Capitolo 2592 – Articolo 05	1.067.182,18	780.011,35	73,09
Capitolo 2592 – Articolo 07	11.143.644,83	5.064.940,00	45,45
Capitolo 2592 – Articolo 09	17.309.230,00	(*) 16.138.196,00	93,23
Capitolo 2592 – Articolo 14	49.404.298,35	46.514.594,00	94,15
Capitolo 2592 – Articolo 11	320.025,35	0	-
Capitolo 2592 – Articolo 19	122.480,33	93.134,00	76,04
Capitolo 2594	640.585,48	0	-
Capitolo 2595	1.355.943,29	614.704,92	45,33
Capitolo 3640 – Articolo 1	2.024.542,47	0	-
Totale	83.387.932,28	69.205.580,27	82,99

(*) Il decreto interministeriale Presidenza/MEF di utilizzo del fondo non risulterebbe essere stato adottato entro il 31 dicembre 2011, e pertanto le risorse non sono state impegnate e risultano, al 31 dicembre 2011, iscritte tra le economie di bilancio.

Fonte: Ministero dell'ambiente

Dalla tavola si evince che la percentuale complessiva di riassegnazione è comunque piuttosto elevata (pari all'82,99 per cento), con l'eccezione dei capitoli 2592 art. 7 e 2595 le cui riassegnazioni non raggiungono il 50 per cento.

3.3. Analisi della gestione delle spese

Le misure di stabilizzazione della finanza pubblica e le altre misure di contenimento della spesa hanno inciso in modo diverso su tutti i centri di responsabilità del Ministero. In particolare sono stati ridotti i seguenti budget: formazione dei dipendenti (che passa da 357.483,00 euro a 24.119,00 euro); spese per l'attuazione e il rispetto di convenzioni e accordi internazionali⁴ per la protezione dell'ambiente marino⁵; spese per la gestione delle riserve marine e per la loro promozione; gestione delle attività delle Autorità di Bacino di rilievo nazionale; valutazioni ambientali.

In particolare, per le spese per la gestione delle riserve marine e per la loro promozione si riporta, come esempio, il seguente quadro contenente le diminuzioni operate in bilancio nel corso dell'ultimo quadriennio.

Anno	Stanziamento	Variazioni di legge in diminuzione	Totale al netto delle variazioni di legge	% su anno prec.
2008	11.569.000,00	1.861.080,84	9.707.919,16	-
2009	7.069.729,00	35.231,00	7.034.498,00	-27,54
2010	8.014.733,00	78.150,00	7.936.583,00	12,82
2011	5.385.331,00	2.243,00	5.383.088,00	-32,17

Fonte: Ministero dell'ambiente

La diminuzione delle risorse assegnate sul bilancio ministeriale degli ultimi anni e le prospettive future degli andamenti di finanza pubblica hanno, in qualche modo, limitato i

⁴ Tra queste: quella per l'esecuzione della Convenzione sulla biodiversità di Rio de Janeiro del 5 giugno 1992 per la quale nel corso degli ultimi anni i tagli operati hanno creato alcune difficoltà per il raggiungimento degli obiettivi previsti per il primo anno di attuazione della strategia nazionale. I tagli sono stati per l'anno 2009 di circa 2,5 milioni, per l'anno 2010 di circa 2,9 milioni e per l'anno 2011 di 2,2 milioni; quella relativa all'esecuzione dell'Accordo italo-franco-monegasco per la protezione delle acque del litorale Mediterraneo; il contributo al finanziamento dell'unione internazionale per la conservazione della natura (IUCN); il Contributo al finanziamento del piano d'azione per la tutela del mare Mediterraneo dall'inquinamento (Barcellona).

⁵ La legge 979/82 "Disposizioni per la difesa del mare" e successive modificazioni agli artt. 2 e 4 prevede che il Dicastero attivi a livello nazionale un sistema finalizzato alla prevenzione e lotta agli inquinamenti marini da idrocarburi e sostanze tossico-nocive in genere, anche in ottemperanza a quanto previsto dalle convenzioni internazionali. I tagli operati (pari a circa 1,6 milioni delle risorse finanziarie disponibili in bilancio per l'anno 2011) hanno determinato una rimodulazione delle attività ed una riduzione della convenzione con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto per il pattugliamento aereo e navale.

marginì di intervento da parte dell'amministrazione per il raggiungimento di ulteriori prescritti risparmi di spese. Ciononostante il Ministero ha avvertito la necessità, per taluni settori, di razionalizzare ulteriormente le politiche di spesa sinora seguite riuscendo a conseguire altri risparmi. L'azione si è in particolare concentrata sulla razionalizzazione delle spese, sulle locazioni⁶, nel settore delle spese postali e telegrafiche⁷, nonché sulle autovetture di servizio⁸. Va, infine, evidenziato che per l'acquisizione di alcuni servizi necessari al funzionamento (tra questi: gas – energia elettrica – telefonia fissa e mobile – buoni pasto – buoni carburante – noleggio auto – noleggio fotocopiatrici – servizi integrati di sicurezza) il Ministero provvede esclusivamente mediante ricorso alle convenzioni stipulate da Consip.

Nella tabella che segue si prendono in esame gli stanziamenti del Ministero analizzando quelli previsti nel disegno di legge di bilancio 2012 (circa 83,9 milioni) e quelli poi definitivi (pari a circa 40,7 milioni) per consumi intermedi non rimodulabili, distinti per missioni e programmi. Le minori assegnazioni hanno indubbiamente inciso su un quadro complesso per le già preesistenti situazioni di criticità (che in alcuni casi hanno determinato per il Ministero la creazione di debiti pregressi). Infatti, l'esistenza di un deficit iniziale pari a circa 4,6 milioni per le spese di funzionamento anteriormente ai tagli di cui all'art. 1, comma 1, del decreto legge n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011, e del dPCM del 28 settembre 2011, che ridetermina la tabella di cui all'allegato C al decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 – *riduzioni di spesa dei Ministeri*, ha creato una circostanza che potrebbe tradursi, trattandosi di spese obbligatorie, nella creazione di ulteriori situazioni debitorie.

Macroaggregato	Missione	Programma	DDL di Bilancio 2012 – competenza	Legge di Bilancio 2012 competenza	% di scost.
Funzionamento	17	3	11.164	9.945	-10,92
		017 Totale	11.164	9.945	-10,92
	18	3	4.845.074	3.426.407	-29,28
		5	73.124	67.006	-8,37
		11	904.569	753.516	-16,70
		12	3.840.308	2.667.983	-30,53
		13	2.268.912	1.953.059	-13,92
		018 Totale	11.931.987	8.867.971	-25,68
	32	2	141.530	124.062	-12,34
		3	2.148.455	1.810.416	-15,73
		032 Totale	2.289.985	1.934.478	-15,52
Totale			14.233.136	10.812.394	-24,03
Interventi	17	3	189.969	156.010	-17,88
		017 Totale	189.969	156.010	-17,88
	18	5	38.637.753	6.070.137	-84,29
		8	2.911.958	2.391.412	-17,88
		12	11.324	-	--
		13	24.960.140	18.897.416	-24,29
		018 Totale	66.521.175	27.358.965	-58,87
		Totale	66.711.144	27.514.975	-58,76
Oneri comuni di parte corrente	33	1	2.957.517	2.428.827	-17,88
		033 Totale	2.957.517	2.428.827	-17,88
Totale complessivo			83.901.797	40.756.196	-51,42

Fonte: Ministero dell'ambiente

⁶ È stato disdetto il contratto d'affitto per la ex sede secondaria di via Cristoforo Colombo, 112, ricollocando il personale e la strumentazione nel compendio unificato di via Cristoforo Colombo, 44, anche sede del Ministro.

⁷ È stata razionalizzata la spedizione della corrispondenza in uscita originata dagli uffici ministeriali, mediante la organizzazione dei c.d. "giri posta" nell'ambito dei destinatari ubicati nella città di Roma. Sono stati formalizzati specifici accordi con Poste Italiane per lo svolgimento di servizi a tariffe inferiori rispetto a quelle praticate alla generalità degli utenti.

⁸ È stato limitato il numero di autovetture in uso presso il Dicastero, privilegiando forme di cooperazione con le case costruttrici di automobili a basso impatto ambientale (alimentazione ibrida benzina/elettrica); rispetto alle 15 autovetture in servizio, 12 di esse sono state acquisite senza costi per l'Amministrazione (6 in proprietà e 6 in comodato).

La rilevazione dei debiti pregressi maturati nel 2009 e nel 2010, definita in applicazione della Circolare MEF – RGS n. 38 del 2010, ha riguardato in particolare debiti relativi ai rimborsi per il funzionamento del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente (2,1 milioni)⁹, l'ENEA (938mila euro) e soprattutto l'ICE (15 milioni)¹⁰ e l'adesione alle Convenzioni internazionali (613mila euro) in materia ambientale per un debito complessivo di 19,2 milioni (di cui sono stati riconosciuti dal Ministero dell'economia e delle finanze circa 18 milioni). Le ragioni sottostanti il maturare del debito e le difficoltà di estinzione sono state evidenziate anche nel rapporto del Nucleo di analisi e valutazione della spesa. Gli stanziamenti iscritti in bilancio nel 2011 riconosciuti non sono stati sufficienti per far fronte all'intero onere previsto.

Per quanto riguarda le situazioni debitorie alla data del 31 dicembre 2011, la ricognizione delle medesime, ai sensi della circolare RGS-MEF n. 6 del 27/02/2012 ha già rilevato debiti pregressi con riferimento ancora agli impegni derivanti dalle Convenzioni internazionali cui l'Italia ha aderito, i rimborsi per il personale comandato, le spese di funzionamento del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente. I debiti pregressi maturati nel corso del 2011 risultano pari a circa 15,16 milioni che si espongono di seguito¹¹.

Missione	Programma	Cdr	Capitolo – E.F. 2012	pg	Situazione debitoria al 31.12.2011
18	5	4	2211	3	5.566.125,18
				15	600.000,00
			2213	1	310.246,17
				5	3.962.188,20
	8	7	3641	1	864.379,82
	12	8	3071	18	1.897.407,94
	13	2	1619	3	178.229,60
	13	2	1619	9	162.181,63
32	3	7	3463	1	1.624.266,64
Totale complessivo					15.165.025,18

In sede di predisposizione del bilancio di formazione 2011, si sono evidenziate alcune problematiche derivanti dagli effetti della manovra volta al contenimento della spesa dei Ministeri sulle spese di funzionamento. Infatti, a fronte di una programmazione della spesa di circa 16 milioni (fitto locali 7, canoni e utenze 3,4, manutenzione locali e impianti 0,5, autoveicoli di servizio 0,1, servizi postali 0,1 e funzionamento del Comando dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente 4,9) gli stanziamenti iniziali pari a 6,5 milioni, hanno dall'inizio

⁹ Quanto a complessivi € 2.089.542,89 trattasi di rimborso delle spese per il funzionamento delle autovetture di servizio in uso al Comando.

¹⁰ Con il Protocollo di intesa firmato l'8 dicembre 2004, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e mare ha avviato una pluriennale collaborazione con l'Istituto per il Commercio con l'Estero dedicata alla realizzazione di interventi pianificati nel quadro delle intese bilaterali e multilaterali raggiunte, in questi anni, dal medesimo Ministero con diversi Paesi al fine di dare attuazione agli impegni assunti dall'Italia con le leggi di ratifica di Convenzioni e Protocolli delle Nazioni Unite. Le aree geografiche ritenute strategiche per le politiche ambientali internazionali dell'Italia e, quindi, interessate dalle suesposte iniziative sono la Repubblica popolare cinese, l'India, il Brasile, l'area NAFTA e l'Europa Sud Orientale. La collaborazione coinvolge anche la sede ICE di Bruxelles quale supporto per promuovere la partecipazione delle istituzioni e delle imprese italiane ai programmi cofinanziati con i fondi europei. Segnatamente alle attività afferenti le annualità 2008 e 2009, i rispettivi Programmi Operativi individuano in € 49.191.445,68 il totale delle risorse complessivamente destinate allo svolgimento delle linee di attività previste. Il Ministero, nelle annualità 2009 e 2010, ha provveduto ad effettuare i necessari trasferimenti sulla base delle effettive disponibilità di risorse presenti, in termini di competenza e cassa, sul pertinente capitolo. Mentre, a causa della conseguente indisponibilità di risorse, non si è dato luogo alla liquidazione delle fatture di seguito elencate per un valore complessivo di € 12.815.705,43. Risultano, inoltre, non ancora emesse, da parte di ICE, fatture per un valore di € 2.344.315,02. L'amministrazione ha rappresentato che le risorse utili al fine di assicurare adeguata e completa copertura finanziaria alle attività afferenti i citati Programmi Operativi sono, nel suo complesso, pari ad € 15.160.020,45.

¹¹ La maggior parte del debito è concentrata sull'ICE (5,06 milioni), sul Fondo multilaterale di Montreal (3,96 milioni) e sull'Autorità di bacino (1,90 milioni).

dell'esercizio creato un *deficit* pari a 9,5 milioni, rilevando la necessità di coprire tali voci di spesa attraverso rimodulazioni delle risorse che ha comportato una riduzione delle spese correnti in particolare per la Direzione generale per lo sviluppo sostenibile energia e clima sul capitolo 2211 PG. 3 – “*spese per la partecipazione dell' Italia ai fondi internazionali previsti nell'ambito della convenzione quadro delle nazioni unite sui cambiamenti climatici adottata il 9 maggio 1992 e nel successivo protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997*”. Complessivamente, nel corso del 2011 il ricorso agli strumenti di flessibilità previsti dalla circolare n. 17 del 10 maggio 2011 sono stati attuati con provvedimenti di variazione compensativa sulla competenza per 12,5 milioni e sulla cassa per 86,5 milioni.

La seguente tabella illustra, il ricorso alle convenzioni di cui agli articoli 26 della legge n. 448/1999 (convenzioni CONSIP), relativo all'acquisto di beni e servizi utilizzato dall'amministrazione. Da un esame dei dati, dai quali sono state escluse quelle spese che per loro natura non sono gestibili tramite convenzione (fitti/spese condominiali, tassa rifiuti, utenze vincolate come ad es. acqua, pedaggi autostradali, abbonamenti RAI, spese postali) si evidenzia che il Ministero ha utilizzato nel 2011 circa il 6,52 per cento degli acquisti tramite convenzione Consip. Il ricorso a tale procedura di acquisto, che ad un primo esame risulta largamente al di sotto della media, ricomprende per la maggior parte le spese effettuate dalla Direzione generale per la protezione della natura e del mare.

Anni	Spese acquisto di beni e servizi	Di cui tramite convenzione Consip	% Consip su totale
2008	56.715.112,08	3.448.819,17	6,08
2009	55.549.898,26	3.720.954,28	6,70
2010	55.273.752,11	4.372.227,78	7,91
2011	67.706.265,54	4.416.314,35	6,52

N.B.: nel totale delle spese non sono state riportate quelle relative a fitti/spese condominiali, tassa rifiuti, utenze vincolate (es. acqua, pedaggi autostradali, abbonamenti RAI, spese postali).

Fonte: Ministero dell'ambiente

Passando poi all'esame delle spese secondo la classificazione economica è interessante evidenziare come a fronte di un totale degli stanziamenti definitivi pari a 876 milioni, il 55,4 per cento sia destinato alle spese in conto capitale e che la parte dei trasferimenti, sia correnti che in conto capitale costituisca il 65,47 per cento dell'intero stanziamento (pari a circa 572 milioni) del Ministero. I redditi da lavoro dipendente (categoria 2) incidono per l'8,11 per cento sul totale degli stanziamenti del Ministero mentre i consumi intermedi per il 14,89 per cento.

Categorie	Stanziamento definitivo di competenza	Composizione %
Redditi da lavoro dipendente	71.051.613	8,11
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	4.464.579	0,51
Consumi intermedi	130.452.294	14,89
Trasferimenti di parte corrente	153.651.412	17,54
<i>di cui alle AAPP</i>	139.802.850	15,96
Altre spese correnti	35.508.428	4,05
<i>di cui interessi</i>	0	0,00
Totale spese p/corrente	390.663.747	44,59
Investimenti fissi	65.465.035	7,47
Trasferimenti in c/capitale	419.944.159	47,93
<i>di cui alle AAPP</i>	400.600.409	45,73
Altre spese in c/capitale	0	0,00
Totale spese c/capitale	485.409.194	55,41
Totale spese complessive	876.072.941	100,00

Dei trasferimenti, 540,40 milioni sono destinati alle amministrazioni pubbliche; in particolare, 83,29 milioni vengono destinati all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca

ambientale, 74,52 milioni sono iscritti sui capitoli 1551 e 1552 concernenti spese per enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, 154,26 milioni per i piani di disinquinamento per il recupero ambientale, 28,08 milioni per interventi per la tutela del rischio idrogeologico e relative misure di salvaguardia, 32,15 milioni per il finanziamento degli interventi relativi all'attuazione del servizio idrico integrato, al risparmio idrico ed al riuso delle acque reflue. 107,49 milioni sono iscritti sui capitoli 7081 e 7082¹² e riguardano la bonifica dei siti inquinati.

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Il Ministero dell'Ambiente ha adottato il Manuale contenente il "Sistema di misurazione e valutazione della performance" con d.m. n. 23 del 22 febbraio 2011.

In particolare sono stati definiti tre distinti manuali operativi per la valutazione sia dei titolari dei CDR sia dei dirigenti di II fascia nonché del personale non dirigenziale.

Il Piano della Performance 2011-2013 è stato adottato con d.m. del 22 luglio 2011, così come è stato adottato il Programma Triennale per la trasparenza e per l'integrità 2011-2013 con d.m. del 27 luglio 2011.

A partire dall'esercizio 2008 è stato implementato un nuovo modello di controllo di gestione sviluppato con il supporto della Ragioneria Generale dello Stato e tale modello è stato oggetto di revisione e informatizzazione con l'avvio dell'esercizio 2012. Per quanto riguarda la dotazione di una strumentazione informatica adeguata al controllo di gestione nell'ambito dei processi amministrativi e relativamente al monitoraggio e alla valutazione dei risultati attesi e agli eventuali scostamenti, il Ministero ha attuato i servizi di cui all'Accordo quadro CNIPA n. 4/2008 con l'atto esecutivo 30 dicembre 2010, relativo al sistema CO.RI.GE..

Il Ministero ha inoltre istituito una casella di posta elettronica certificata per ciascun registro di protocollo.

Si deve ancora una volta rilevare che l'Organismo Indipendente di Valutazione, peraltro istituito solo nel 2011, necessiterebbe di una migliore struttura organizzativa al fine di svolgere la propria attività di controllo, così come evidenti sono le criticità rivenienti dall'attività della valutazione della dirigenza e del personale.

In conclusione non risulta elaborata da parte dell'OIV la Relazione annuale sui risultati delle analisi effettuate e sull'attuazione della Direttiva del Ministro del 2011, così come non sono state fornite al Ministero stesso le necessarie indicazioni sull'analisi della spesa improduttiva e di conseguenza le indicazioni sulle possibili ottimizzazioni nell'allocazione delle risorse.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

A seguito della riorganizzazione del Ministero ed in applicazione della circolare RGS n. 14/2010, sono stati rideterminati i programmi sottostanti alle missioni di competenza dell'Amministrazione. La Missione 18, Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, diminuisce il numero dei programmi nel 2011 rispetto al 2010 passando da un numero di 8, a un numero di 6. Il programma 5 della missione 18, Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche, risulta essere il programma che dispone delle maggiori risorse. Il programma di vigilanza, prevenzione e

¹² Il capitolo 7081 tratta di spese relative alle quote costanti per l'estinzione dei mutui contratti dagli enti territoriali e locali per la realizzazione degli interventi previsti dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, dagli accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti, nonché per gli impegni attuativi del protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici, mentre il capitolo 7082 ricomprende al suo interno diverse voci di spesa relative alla realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra Stato e Regioni attinenti alle attività a rischio di incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, da programmi di difesa del mare e delle riserve marine statali, dai programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto, dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, nonché da accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti.

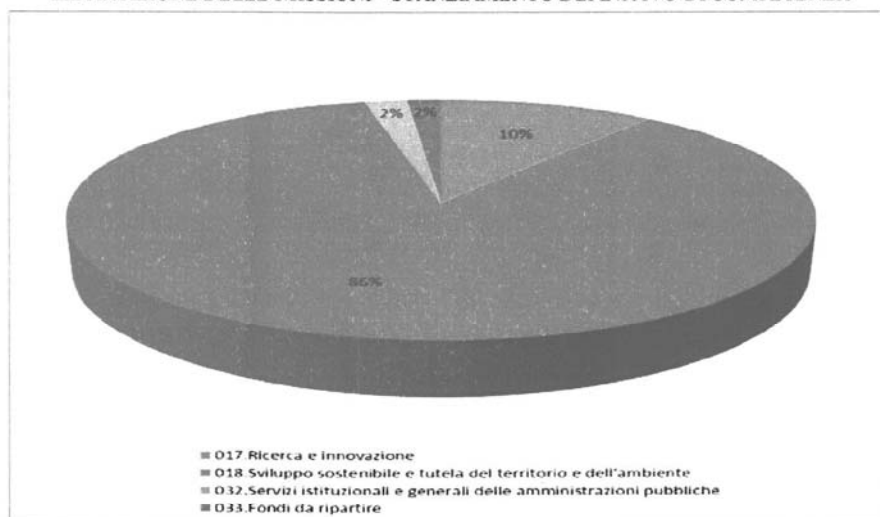
repressione in ambito ambientale insieme a quello sulla ricerca aumentano nell'esercizio 2011 rispetto al 2010 lo stanziamento definitivo di competenza, in controtendenza all'andamento degli altri programmi. Di nuova istituzione è il programma Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino nell'ambito della missione 18 che impatta sulla stessa per il 15,26 per cento e che va a subentrare ai due programmi Conservazione dell'assetto idrogeologico e Trattamento e smaltimento rifiuti, acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche.

Missione	Esercizio Finanziario	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni	Pagamenti in conto competenza	Pagamenti in conto residui	Totale pagamenti
17. Ricerca e innovazione	2008	113.679.435	114.876.926	111.960.916	74.185.583	28.935.074	103.120.658
	2009	112.368.696	123.971.728	118.327.249	88.984.299	33.674.556	122.658.855
	2010	90.268.220	89.253.105	88.991.530	88.004.240	29.659.644	117.663.885
	2011	86.833.988	92.571.296	92.009.104	91.924.623	17.689.139	109.613.761
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2008	1.474.545.362	1.955.281.485	1.917.394.839	1.041.237.724	445.235.208	1.486.472.932
	2009	1.105.220.469	1.295.063.328	1.283.982.393	436.878.990	672.356.950	1.109.235.940
	2010	600.049.642	880.769.080	869.865.978	337.644.310	717.928.548	1.055.572.857
	2011	426.693.254	750.863.065	836.154.902	406.756.544	518.251.838	925.008.382
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2008	24.064.857	26.376.095	25.028.233	20.053.648	3.802.856	23.856.504
	2009	20.904.137	30.999.197	28.679.997	24.143.816	8.057.291	32.201.108
	2010	19.692.673	24.955.744	22.496.726	15.699.964	3.596.136	19.296.100
	2011	16.483.628	18.146.259	15.475.661	13.136.606	3.617.428	16.754.034
33. Fondi da ripartire	2008	37.114.390	3.957.006	1.823.327	-	-	-
	2009	26.730.669	16.945.011	2.081.085	-	-	-
	2010	27.754.573	18.181.827	1.966.043	-	-	-
	2011	24.171.025	14.492.321	1.966.043	-	1.966.043	1.966.043

Complessivamente lo stanziamento definitivo del Ministero per l'anno 2011 è pari a circa 876,07 milioni (con una variazione rispetto allo stanziamento iniziale pari a 321,90 milioni, +58 per cento). Va precisato, però, che rispetto al 2008 ed al 2010 lo stanziamento definitivo risulta in netta diminuzione (-13 per cento sul 2010 e -58,29 per cento rispetto al 2008). Tali diminuzioni hanno inciso in particolare sulla missione 18, Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (-61,59 per cento rispetto al 2008).

La missione 18 assorbe il l'86 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero e l'11 per cento è attribuito alla missione 17, Ricerca e innovazione (di cui il 91,44 è destinato a trasferimenti ad amministrazioni pubbliche). Dall'esame dei dati del quadriennio 2008-2011 si evidenzia che le missioni 17, 18 e 32 subiscono una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza. Anche la missione n. 33 Fondi da ripartire, subisce riduzioni nel corso del quadriennio 2008 - 2011 (da 37,11 milioni a 24,17 milioni). Per quanto riguarda il 2011 si rileva, a carattere generale, un considerevole stanziamento definitivo di cassa a fronte di un non corrispondente pagamento in conto residui.

RIPARTIZIONE DELLE MISSIONI - STANZIAMENTO DEFINITIVO DI COMPETENZA



Analizzando i principali indicatori sulla gestione della spesa del Ministero, si riscontra una scarsa capacità di programmazione in termini di cassa pari al 60,36 per cento, della velocità di gestione della spesa pari al 62,30 per cento, della velocità di pagamento pari al 58,42 per cento, nonché dell'indice di pagamento pari al 48,31 per cento. Va evidenziato che tali percentuali, come per lo scorso anno, risultano al di sotto della media dei ministeri che si attesta su valori più alti (tra il 71 e l'83 per cento). Va, infine, messo in rilievo lo scostamento sull'indice delle reali esigenze di bilancio che rispetto all'anno precedente è di 20 punti percentuali (passando da 37,33 nel 2010 a 58,08 nel 2011).

ANALISI DEGLI INDICATORI SULLA GESTIONE DELLA SPESA

VALIST DEGLI INDICATORI SULLA GESTIONE DELLA SPESA				
Indice delle reali esigenze di bilancio	Capacità di programmazione della cassa		Indice di economia	
58,08%	60,36%		2,64%	
Capacità di impegno sulla competenza	Capacità di impegno complessiva		Difficoltà di impegno in esercizio	Difficoltà di impegno
93,78%	92,46%		100%	3,23%
Velocità Gestione della Spesa	Velocità di pagamento	Indice di pagamento	Velocità di smaltimento dei residui	Accumulo residui passivi
62,30%	58,42%	48,31%	41,52%	-30,90%

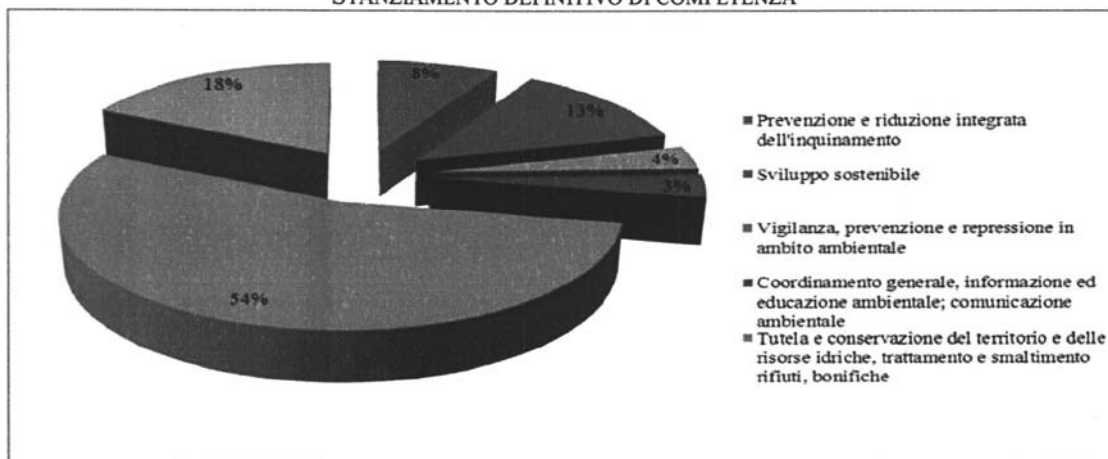
La Missione 18, Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente si compone di 6 programmi che nel corso degli anni, a partire dal 2009 e fino al 2011, hanno subito continue modifiche¹³. I programmi sono stati articolati in modo da essere correlati a ciascun Centro di Responsabilità (C.d.R.), 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.

L'analisi degli stanziamenti definitivi di competenza dimostra che il Ministero dell'ambiente per la missione 18, riceve assegnazioni per un totale di 750,86 milioni (880,8 nel 2010). Analizzando, inoltre, gli ulteriori dati finanziari rispetto all'anno precedente, non si rilevano scostamenti significativi sugli impegni effettivi totali (a differenza del biennio 2009-

¹³ 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. Nel 2010 all'interno del programma 7 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 comprende le attività in precedenza appartenevano al programma 5. Nel 2011 è stato istituito un nuovo programma, 13, Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino che è simile al programma 7 gestito dal MIPAAF.

2010 dove si erano verificati forti scostamenti: -32,9 per cento pari a -421,2 milioni) mentre permangono rilevanti le diminuzioni sugli stanziamenti definitivi di cassa (-12,03 per cento, pari a -122,39 milioni) mentre i residui totali diminuiscono del 29,75 per cento.

MISSIONE 18 – SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE –
STANZIAMENTO DEFINITIVO DI COMPETENZA

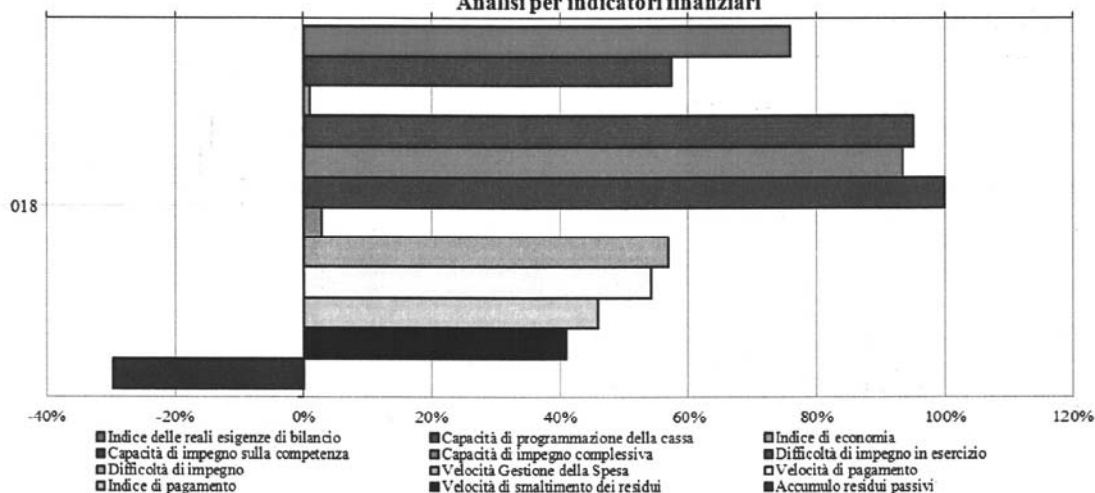


Analizzando gli indicatori della spesa anche per la Missione 18 si conferma la tendenza registrata per il Ministero con un maggiore indice delle reali esigenze di bilancio pari al 75,97 per cento. Tale valore è sicuramente dovuto ai tagli che nel corso dell'ultimo anno hanno impattato sul Ministero a livello di programmazione iniziale degli stanziamenti. La dotazione iniziale è stata talmente insufficiente da determinare in corso di esercizio una variazione di 324,17 milioni (+43,17 per cento) che ha riportato lo stanziamento su livelli, seppur sensibilmente inferiori, non troppo lontani dal dato dell'anno precedente (750,86 milioni per il 2011 rispetto a 880,77 milioni).

Confrontando gli indicatori finanziari con quelli dell'anno precedente si rileva un miglioramento del rapporto "impegni totali su massa impegnabile (dal 84,5 per cento al 95 per cento) mentre il rapporto degli "stanziamenti definitivi di cassa" sulla "massa spendibile" peggiora passando dal 60,3 per cento al 57,35 per cento.

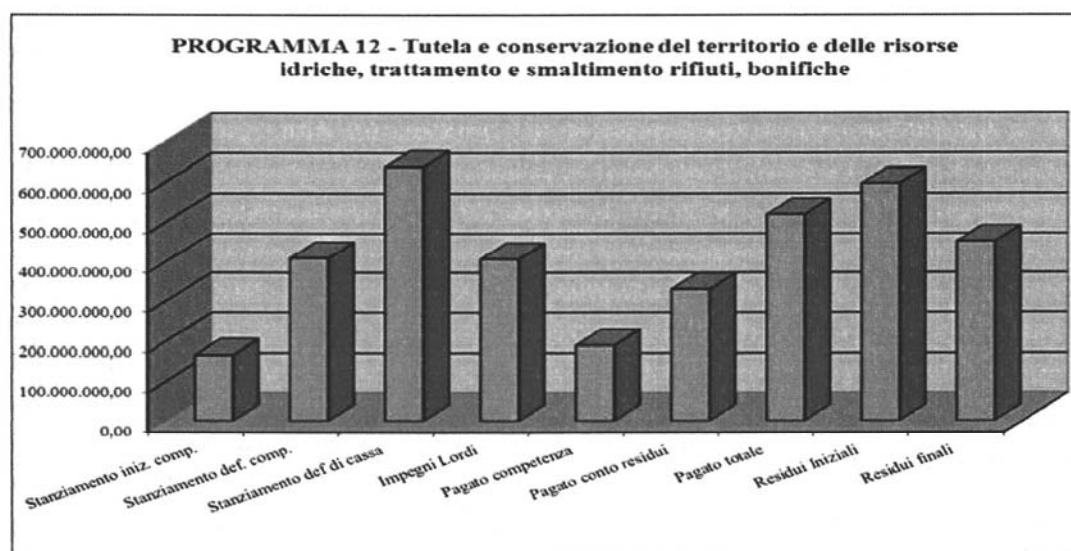
Si evidenzia infine che il rapporto tra "pagamenti totali" e "massa spendibile" si mantiene al di sotto del 50 per cento (45,96 per cento).

Missione 18 -- Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente
Analisi per indicatori finanziari



Nell'analizzare più nel dettaglio i programmi della missione 18 si incentra l'analisi sul programma 12 Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche, e sul programma 5, Sviluppo sostenibile.

Per quanto riguarda il Programma 12 si deve preliminarmente osservare come, anche in ragione delle entrate in vigore del d.lgs. n. 205/2010 che ha dato attuazione alla Direttiva 98/2009, il tema della gestione dei rifiuti abbia assunto una rilevanza sempre maggiore, non soltanto per quanto riguarda la tutela dell'ambiente ma anche la stessa difesa della legalità, considerato come la gestione del ciclo dei rifiuti coinvolga, ormai da anni, la criminalità organizzata (nota come "ecomafia").



Importante, a riguardo, sarà quindi rendere efficace il SISTRI e altrettanto necessario sarà proseguire nelle azioni che il Ministero ha già intrapreso per la riduzione della quantità e delle pericolosità dei rifiuti, ad esempio incentivando sempre più la raccolta differenziata ed il riciclo di parte dei rifiuti stessi, con il diretto coinvolgimento, a riguardo, di regioni ed enti locali¹⁴.

Per quanto attiene il settore delle bonifiche, infine, si auspica che il Piano Nazionale delle bonifiche riceva il definitivo e consistente impulso, per procedere al risanamento dei siti inquinati ed alla valorizzazione e riqualificazione delle aree produttive industriali dismesse.

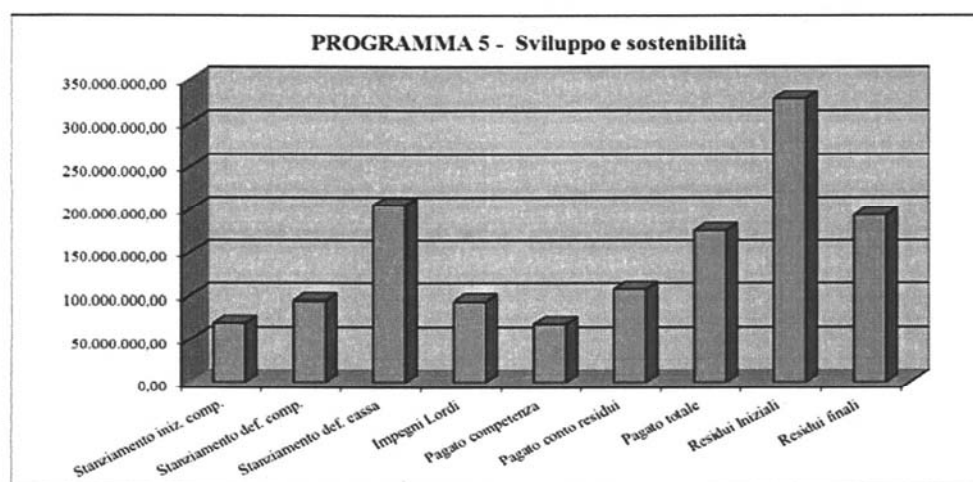
A fronte di questa grande priorità politica, nel corso del 2011 il Programma 12 (405,56 milioni), subisce un decremento di circa 80 milioni rispetto al 2010. La legge di bilancio in sede previsionale, così come per il 2010, aveva stabilito una netta diminuzione dello stanziamento iniziale (-320,91 milioni rispetto allo stanziamento definitivo dell'anno precedente) e in corso di esercizio sono state apportate variazioni per 242,68 milioni¹⁵.

¹⁴ Il Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 giugno 2012 ha previsto nuove disposizioni in materia di tracciabilità dei rifiuti decidendo che il termine di entrata in operatività del sistema SISTRI venga sospeso fino al compimento di ulteriori verifiche amministrative e funzionali del sistema stesso e comunque non oltre il 30 giugno 2013, lasciando al Ministero dell'ambiente il compito di fissare un nuovo termine per la sua operatività. Fino a tale termine, tra l'altro, vengono sospesi gli effetti del contratto stipulato con la SELEX-SE.MA. in data 14 dicembre 2009 e vengono considerate conseguentemente inesigibili le relative prestazioni. Viene, infine, sospeso anche il pagamento dei contributi dovuti dagli utenti per l'anno 2012.

¹⁵ La misura impatta per 226,35 milioni (93,2 per cento) sui capitoli 7082, 7503 e 8531.

Capitolo di Spesa		Stanz. iniz. competenza	Variaz stanz competenza	Stanz def. competenza
7082	Realizzazione degli interventi previsti da accordi di programma tra stato e regioni attinenti alle attività a rischio di incidente rilevante, da programmi regionali di tutela ambientale, dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, da programmi di difesa del mare e delle riserve marine statali, dai programmi attuativi degli impegni assunti nella conferenza di Kyoto, dal piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, nonché da accordi e contratti di programma attinenti al ciclo di gestione dei rifiuti.	0,00	83.558.293	83.558.293

Il programma n. 5 - Sviluppo sostenibile si attesta nel 2011 a 94,80 milioni, a fronte di uno stanziamento definitivo nel 2008 di oltre 400 milioni. Significativo il pagato in conto residui dello stesso programma che, sempre rispetto al 2008 passa da 54,33 a 107,79 nel 2011. Diminuiscono, rispetto al precedente esercizio i residui iniziali che passano da 594,60 milioni a 328,37 milioni.



Anche analizzando i diversi Centri di responsabilità si nota immediatamente lo scarto tra previsione iniziale e previsione definitiva. La variazione maggiore è del C.d.R. n. 8 – Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche che a fronte di uno stanziamento iniziale pari a 165,32 milioni raggiunge a fine anno l'importo di 408,01 milioni (+242,68). Stessa situazione anche per la Direzione generale per le valutazioni ambientali che da una previsione iniziale di 29,40 milioni passa a 62,21 milioni (+32,81). Seppur in flessione rimane alta la voce relativa ai residui con le tre direzioni generali (valutazioni ambientali, sviluppo sostenibile e tutela del territorio) che complessivamente ammontano a 800,75 milioni. Sempre per quanto riguarda la gestione dei residui, va precisato che la riduzione di una parte di essi è avvenuta anche successivamente all'introduzione dell'art. 10, comma 8, del DL n. 98/2011 convertito nella legge n. 111/2011, che ha ridotto il termine di conservazione dei residui da 3 a 2 anni, facendo sì che una parte dei residui del 2011 confluisse nel conto del patrimonio.

7503	Piani disinquinamento per il recupero ambientale.	0,00	42.797.434	42.797.434
8531	Interventi per la tutela del rischio idrogeologico e relative misure di salvaguardia.	40.333.708	100.000.000	140.333.708

La Sezione centrale di controllo sulla gestione ha emanato una delibera (n. 11/2011/G) che ha riguardato la gestione delle risorse stanziate sul capitolo 7503, relative ai piani di disinquinamento per il recupero ambientale.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Cdr Spese		Macroaggregato	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Residui definitivi iniziali (RGS)	Residui finali (RGS)
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	funzionamento	8.654.882,00	9.190.137,42	3.568.040,54	1.583.235,63
		investimenti	27.686,00	24.841,00	68.382,09	6.992,12
		Totale	8.682.568,00	9.214.978,42	3.636.422,63	1.590.227,75
2	Direzione generale per la protezione della natura e del mare	funzionamento	7.544.190,00	8.470.967,35	2.800.275,95	1.942.168,11
		interventi	106.756.897,00	114.816.554,00	54.854.276,14	46.058.367,98
		investimenti	9.006.664,00	10.413.929,00	19.234.964,18	11.355.708,74
		Totale	123.307.751,00	133.701.450,35	76.889.516,27	59.356.244,83
4	Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia	funzionamento	7.434.123,00	7.151.350,00	1.212.034,02	731.701,25
		interventi	40.755.692,00	60.605.202,00	7.171.446,47	11.871.844,53
		investimenti	22.879.542,00	29.246.261,00	349.777.935,49	187.111.109,62
		oneri comuni di conto capitale	0,00	10.363,00	482.405,60	0,00
		Totale	71.069.357,00	97.013.176,00	358.643.821,58	199.714.655,40
5	Direzione generale per le valutazioni ambientali	funzionamento	8.928.572,00	39.638.648,50	10.880.090,39	27.717.866,20
		interventi	537.152,00	537.152,00	715.456,00	0,00
		investimenti	19.935.765,00	21.978.661,00	194.595.519,33	122.793.286,78
		oneri comuni di parte corrente	0,00	61.356,00	0,00	0,00
		Totale	29.401.489,00	62.215.817,50	206.191.065,72	150.511.152,98
7	Direzione generale degli affari generali e del personale	funzionamento	18.621.456,00	28.487.803,56	2.440.508,19	3.320.330,94
		interventi	64.013.958,00	67.559.344,52	1.702.601,80	2.116.895,72
		investimenti	24.036.776,00	23.994.968,00	759.944,90	585.357,09
		oneri comuni di parte corrente	24.171.025,00	14.492.320,65	4.765.001,00	4.551.257,00
		oneri comuni di conto capitale	0,00	5.697.445,00	494.719,14	0,00
Totale	130.843.215,00	140.231.881,73	10.162.775,03	10.573.840,75		
8	Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	funzionamento	23.755.665,00	27.657.497,00	5.336.545,37	2.186.009,44
		interventi	7.865.028,00	7.865.028,00	8.904.609,92	3.858.009,42
		investimenti	133.705.352,00	358.884.159,00	580.571.677,45	444.486.956,82
		oneri comuni di conto capitale	0,00	13.606.442,00	152.269,26	0,00
		Totale	165.326.045,00	408.013.126,00	594.965.102,00	450.530.975,68
9	Segretariato generale	funzionamento	3.964.572,00	4.130.386,00	735.309,15	509.952,62
		investimenti	21.586.898,00	21.552.125,00	53.038.916,00	28.408.109,91
		Totale	25.551.470,00	25.682.511,00	53.774.225,15	28.918.062,53
Totale			554.181.895,00	876.072.941,00	1.304.262.928,38	901.195.159,92

Fonte: elaborazioni su dati RGS

IL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Considerazioni di sintesi.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1 Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi; 2.2 La riorganizzazione delle strutture periferiche; 2.3 La riorganizzazione degli enti vigilati.*

3. I risultati finanziari e contabili: *3.1 Primi risultati ed elementi di valutazione della spending review; 3.2 Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 3.3 Analisi della gestione delle spese.*

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali.

Considerazioni di sintesi

L'Italia, come gli altri Stati membri dell'Unione, è parte attiva nel percorso di realizzazione degli obiettivi posti dalla Strategia "Europa 2020", le cui priorità possono realizzarsi soltanto in un contesto coordinato di piena integrazione tra gli Stati, basata sulla condivisione degli obiettivi (crescita intelligente, sostenibile, inclusiva) e sulla sostenibilità degli sforzi necessari per realizzarli. E' proprio la sostenibilità della crescita, che in Italia si scontra con ritardi e debolezze strutturali, ad essere difficile. Ciò in quanto qualsiasi misura di rafforzamento della struttura del sistema economico e produttivo è inevitabilmente condizionata dalla necessità di mantenere fermo il percorso di risanamento delle finanze pubbliche, finalizzato al pareggio di bilancio ed alla riduzione del rapporto debito/PIL. Conseguentemente, se da un lato essenziale si rivela una politica di investimenti e di incremento infrastrutturale che funzioni da volano in una economia in stallo, dall'altro è difficile prevedere, al momento, azioni di stimolo espansive della spesa pubblica, ma concreti interventi di efficientamento e razionalizzazione del sistema.

Imprescindibile si è rivelata, quale azione di rilancio dell'economia, la ridefinizione ad opera del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) del perimetro delle opere del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), finalizzata alla revoca di quelle non bandite o per cui non siano state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti, con liberazione delle correlate risorse da allocare su apposito fondo istituito presso il MIT stesso; così come altrettanto importante è stata l'istituzione del nuovo "Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico" nello stato di previsione del MIT; destinato a finanziare opere del PIS. Il complesso delle operazioni, secondo la quantificazione fatta dal MIT, ha determinato uno sblocco di risorse alla fine del 2011 pari a 27.720 miliardi, comprensivi della quota a carico di risorse private, di amministrazioni locali e dell'Unione Europea, e delle risorse destinate alla realizzazione del Contratto di Programma RFI.

Significativo è stato anche l'approntamento di nuovi strumenti di impulso all'utilizzo di capitali privati per finanziare opere pubbliche (defiscalizzazione di società di progetto, contratto di disponibilità, *project bond*). Così come necessaria si è palesata l'introduzione di modifiche ordinamentali tese al superamento di intralci e difficoltà

procedimentali, la previsione di nuovi organismi di regolamentazione in materia di servizi di pubblica utilità (trasporti e infrastrutture stradali e autostradali) che assicurino la distinzione tra attività di regolazione e di gestione, l'implementazione di forme più incisive di responsabilizzazione nei processi decisionali coinvolgenti amministrazioni centrali, Regioni e realizzatori privati (contratto istituzionale di sviluppo), la previsione di un sistema di valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti in opere pubbliche per le Amministrazioni centrali.

Tutto compone un quadro normativo e finanziario dinamico e complesso al tempo stesso, che sta cercando di intervenire su vari tratti negativamente distintivi del nostro sistema di infrastrutture (incertezza e la scarsità delle risorse pubbliche¹, basso *appeal* nei confronti degli investitori privati, non prevedibilità ed elevatezza dei tempi e dei costi delle opere, mancanza di misure sanzionatorie per la violazione dei cronoprogrammi, farraginosità e lentezza delle procedure, mancanza di un sistema di valutazione delle opere), ma che stenta a decollare, e non sembra soltanto a causa dei vincoli finanziari. Un esempio è il d.lgs. 228 del 29 dicembre 2011, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche, in riferimento al quale in ampio ritardo appare la definizione del modello di riferimento previsto per la costruzione di una metodologia standardizzata di valutazione. Senza un sistema di valutazione delle opere che consenta scelte ponderate ed economicamente convenienti, anche sotto il profilo dell'analisi costi-benefici, la sostenibilità di un'"agenda per la crescita" rischia di indebolirsi e anche la ridefinizione del "perimetro" CIPE può non apparire sorretto da sufficiente consapevolezza.

Pertanto, è vero che dall'aggiornamento del PIS emerge che il numero delle opere "strategiche" è in incremento, così come quello delle opere deliberate dal CIPE e delle opere in realizzazione, sulle quali sono state spostate risorse disponibili destinate ad opere in progettazione che, infatti, sono in decremento. Ma da esso non deriva la sensazione che il programma infrastrutturale sia sostenuto da determinazioni certe e da destinazioni finanziarie sicure, *in primis* perché non si forniscono informazioni sulla scomposizione delle risorse disponibili tra risorse pubbliche, private e comunitarie, e poi perché, al di là dell'incremento delle opere, non sono desumibili indicazioni sulle disponibilità effettive di bilancio (di cassa, oltre che di competenza) per l'anno in corso e per gli esercizi futuri. La variabilità delle decisioni e della destinazione di risorse assunte in sede CIPE, oltre a far presumere una scarsa ponderazione delle scelte (che potrebbe anche tradursi in maggiori esborsi finanziari a titolo di risarcimento per mancata realizzazione di infrastrutture già assentite), senz'altro non contribuisce a dare certezza al quadro finanziario delle opere, che sarebbe opportuno ricostruire nell'ottica di una maggiore determinatezza, chiarezza ed esaustività informativa.

D'altra parte, va aggiunto che, a fronte di documenti programmatici (Atti di indirizzo, Direttive, Note integrative, Allegati Infrastrutture) che continuano a prevedere, quali principali priorità politiche, lo sviluppo delle infrastrutture delle grandi opere e l'incremento di efficienza del sistema dei trasporti, il quadro finanziario del MIT, pur in presenza di un aumento dei pagamenti totali nel 2011 del 7,97 per cento, espone una continua flessione delle spese in conto capitale in termini di impegni lordi che, pur collocandosi in un contesto di complessiva flessione di quelle statali², è comunque molto significativa, passando da 7,18 miliardi nel 2009 a 6,41 nel 2010, a 4,67 nel 2011, riducendosi nel 2011 del 27,11 per cento rispetto al 2010 e del 34,91 per cento nel triennio. Tali risultanze scaturiscono dalla forte riduzione delle spese in conto capitale subita dai due C.d.R. direttamente responsabili delle infrastrutture strategiche e trasportistiche: il C.d.R. 2 – Dipartimento delle infrastrutture, la cui spesa in conto capitale incide per il 63 per cento sul totale del titolo, il quale presenta una riduzione degli impegni lordi nel 2011 del 23,58

¹ Pure se, come ha rilevato la Banca d'Italia, "i dati di spesa (...) sembrano escludere che il ritardo infrastrutturale dell'Italia sia imputabile a risorse finanziarie inferiori a quelle di altri Paesi europei" - *La spesa per infrastrutture in Italia* in *Le infrastrutture in Italia*, Roma, 2011,

² Nel 2011 la spesa in conto capitale delle Amministrazioni statali è diminuita del 7,23 e del 7,21 per cento, in termini, rispettivamente di impegni lordi e pagamenti totali.

per cento, ed il C.d.R. 3 – Dipartimento dei Trasporti, la cui spesa in conto capitale incide per il 35 per cento sul totale del titolo, il quale presenta una riduzione nel 2011 del 33,4 per cento.

La classificazione economica della spesa dà specifica evidenza di come gran parte dell'attività del MIT attenga al trasferimento di risorse a soggetti pubblici (amministrazioni locali) e privati (imprese). Nel 2011 più del 48 per cento degli stanziamenti e degli impegni e il 45 per cento dei pagamenti di spesa corrente è rappresentato da trasferimenti, di cui più della metà ad amministrazioni pubbliche e più di un terzo ad imprese, mentre costituisce trasferimento più dell'87 per cento degli impegni di spesa in conto capitale e il 77 per cento dei pagamenti, un quarto del quale è destinato ad amministrazioni ed un quarto ad imprese.

L'analisi della struttura organizzativa delinea un quadro di sostanziale conformazione agli obblighi di riduzione e contenimento della spesa, pur se gli stanziamenti di spesa corrente complessivamente presentano nel 2011 un incremento del 5,5 per cento, attribuibile, come si rileva in seguito, all'andamento dei redditi da lavoro dipendente e ai trasferimenti correnti. Gli stanziamenti definitivi dei consumi intermedi complessivamente si riducono del 3 per cento nel 2011. Con riguardo alle strutture periferiche, uno specifico *focus* sui costi e le attività dei Provveditorati interregionali alle OOPP ha messo in evidenza una maggiore concentrazione della spesa nelle strutture del Sud.

Per quanto attiene ai risultati finanziari e contabili specifici, le entrate extratributarie vengono riassegnate ai pertinenti capitoli della spesa in misura mediamente corrispondente al 13 per cento nel 2011. Con riferimento alle spese, un'analisi più dettagliata della massa debitoria ne ha individuato le principali cause nell'insufficienza di fondi destinati alla copertura di spese incompressibili o alla mancata riassegnazione sui pertinenti capitoli del MIT delle somme versate in conto entrata sui capitoli intestati al Ministero e, per la spesa in conto capitale, nel contenzioso derivante da investimenti in materia di opere pubbliche. Continua a riscontrarsi una significativa mole di residui di stanziamento pur se in riduzione e, su alcuni capitoli, di economie. I residui perenti presentano un deciso incremento in conto capitale con un tasso di reiscrizione in bilancio molto basso, soprattutto per la parte corrente. Buona l'attività di smaltimento dei residui nel 2011.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Propulsore centrale della politica di sviluppo e implementazione delle infrastrutture è il MIT, chiamato, insieme ad altre Amministrazioni (MISE, Ambiente, Coesione territoriale, Affari regionali), a dare attuazione a disposizioni ed orientamenti fissati in sede comunitaria, che vengono tradotti in impegni programmatici, interventi normativi, accordi, utilizzo diretto e trasferimento di risorse: tutto destinato a comporre il quadro di riferimento essenziale per le amministrazioni regionali e locali e per operatori privati di settore. Le aree funzionali principali attengono, infatti, alla programmazione, finanziamento, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale, e al trasporto terrestre, marittimo e aereo. A queste si affiancano aree specifiche di non minore rilevanza: edilizia residenziale, sicurezza e regolazione tecnica, pianificazione e vigilanza. Ed è a dette aree funzionali che, in coerenza con il Programma di Governo, l'Atto di indirizzo relativo al 2011 del 26 febbraio 2010 e la Direttiva generale sull'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2011 del 30 dicembre 2010 fanno riferimento nel definire il quadro delle priorità e degli obiettivi strategici da realizzare nel 2011. All'interno di un contesto socio-economico caratterizzato da crisi mondiale e da economia nazionale in recessione, l'Atto di indirizzo ha sintetizzato i colli di bottiglia del Programma infrastrutturale del Paese in tre indicatori trasportistici strutturali, che da molto tempo caratterizzano il nostro sistema logistico e sono causa di un differenziale di oltre sei punti percentuali nel costo del trasporto tra il nostro Paese e gli altri Paesi dell'Unione: la congestione, la saturazione su alcuni assi, soprattutto nei valichi alpini, la monomodalità del trasporto su gomma. Le aree operative su cui concentrare prioritariamente l'attenzione, al fine di ridurre l'impatto economico negativo di detti *bottlenecks*, sono state indicate nel: Mezzogiorno, emergenza Abruzzo, Expo 2015, piano energetico.

Le priorità politiche individuate nell'Atto sono state integralmente assunte a contenuto proprio dalla Direttiva per l'anno 2011 del MIT³, che segue la stessa articolazione della precedente, pur inserendosi in un contesto caratterizzato dalla messa a regime dell'impianto costruito dalla legge delega 15/2009 e dal d.lgs. 150/2009.

Il core dell'attività programmatica infrastrutturale del MIT è l'Allegato Infrastrutture al DEF, previsto dalla legge 196/2009 e 39/2011 per evidenziare lo stato d'avanzamento e l'aggiornamento del programma previsto dalla c.d. legge obiettivo (443/2001). Lo strumento, al di là della connotazione normativa, è apparso molto duttile ed ora rappresenta il momento centrale in cui, oltre alla situazione delle opere, si rilevano le problematiche incontrate, si profilano strategie di intervento e si delineano percorsi correttivi normativi ed amministrativi, finalizzati all'efficientamento dell'azione, alla crescita economica e allo sviluppo. L'aggiornamento all'Allegato Infrastrutture dell'aprile 2011, presentato a settembre 2011, ha messo in chiaro la necessità di politiche finalizzate al maggiore coinvolgimento dei privati e ad una revisione del "perimetro pubblico", in linea con gli indirizzi comunitari di settore, con gli impegni programmatici del Governo, e con la manovra di finanza pubblica varata nella seconda metà del 2011. Le principali priorità individuate riguardano principalmente tre aspetti: 1) la revisione della legge obiettivo e del Codice dei Contratti, al fine di dare maggiore incisività alla legge, di semplificare e accelerare le procedure, di prevedere un organismo delegato all'ottimizzazione delle risorse pubbliche assegnate con il Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) e di rafforzare il monitoraggio delle concessioni; 2) la definizione di un nuovo approccio tra infrastruttura e territorio basato sul Progetto Organico Territoriale, sostenuto dalle Intese Generali Quadro strette con le Regioni, in modo da garantire il rispetto delle reali priorità, la coerenza tra la politica comunitaria e nazionale e territoriale, la concentrazione delle risorse finanziarie⁴; 3) la razionalizzazione del quadro delle opere da realizzare, risultante dalla revoca di opere non ancora avviate e dall'individuazione di quelle aventi carattere prioritario. Le priorità individuate nell'Allegato di settembre 2011 costituiscono l'anello di congiunzione tra Direttiva e Nota Integrativa al Bilancio 2011 con la Direttiva e Nota integrativa 2012 pur se, in parte, hanno trovato attuazione già nel 2011 e, poi, nella prima parte del 2012.

Il 2011 ha visto, in primo luogo, una nuova spinta a ridurre il gap infrastrutturale del Paese agendo sull'accelerazione ai lavori di realizzazione delle reti di trasporto cofinanziate con i fondi del programma per le Reti Transeuropee di Trasporto TEN-T. La rivisitazione del quadro delle essenzialità infrastrutturali voluta dall'Italia nel 2008 si è tradotta nella proposta della Commissione europea dell'ottobre 2011 e assunta nell'accordo politico del 22 marzo 2012 del Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia" che ha acquisito un orientamento generale dell'Unione sullo sviluppo delle reti transeuropee dei trasporti basata sulla realizzazione della rete globale ("Comprehensive network" entro il 2050), con funzione di coesione territoriale ed economica, e della rete centrale ("Core network" entro il 2030), costituita da un numero limitato di corridoi, aventi la funzione di interconnettere i Paesi UE e quelli confinanti, fondata sulla multimodalità, sull'individuazione di requisiti uniformi delle infrastrutture di trasporto, sul riconoscimento di competenze di esecuzione alla Commissione. Il Piano delle Reti TEN-T è stato assunto dalla politica economica nazionale quale quadro organico di priorità infrastrutturali e logistiche sul quale far coincidere le priorità nazionali, in modo da dividerne gli obiettivi e assicurare l'impegno per la realizzazione.

Dal lato delle risorse, la fine del 2011 ha visto lo sblocco di fondi destinati ad opere cantierate, il cui dettaglio è contenuto nell'Allegato Infrastrutture al DEF 2012 ed nel successivo Rapporto intermedio. Si tratta di risorse che il MIT quantifica in 27.720 miliardi (comprensivi della quota a carico di risorse private, di amministrazioni locali e dell'Unione Europea), destinate ad opere confermate ai sensi dell'art.32, comma 2 e ss. del DL 98/2011, ad opere

³ 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.

⁴ I Progetti individuati sono : POR dell'arco alpino, POR del Nord-Est, POR del Nord-Ovest, POR del sistema centrale del Paese, POR del Mezzogiorno continentale, POR Sicilia, POR Sardegna.

dichiarate indifferibili ai sensi dell'art.33, comma 3 della legge 181/2011 (Decreto interministeriale 5 dicembre 2011) , ad opere contenute nel Piano di azione e Coesione, sottoscritto a novembre 2011 nel quale è confluita la componente ferroviaria del Piano per il Sud, finanziata con il Fondo per lo sviluppo e la coesione. Nei suddetti 27 miliardi sono comprese anche le risorse previste nell'art.32, comma 1 del DL 98/2011 (che ha istituito il Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico, con una dotazione iniziale di 870 milioni nel 2012⁵, 1000 dal 2013 al 2016) e le risorse destinate alla realizzazione del Contratto di Programma RFI, sbloccate con Delibera CIPE del 6 dicembre 2011.

Interventi tesi alla semplificazione delle procedure ed al miglioramento della regolazione sono stati veicolati dal MIT sul Codice dei contratti prima attraverso il dl 70/2011, poi con il c.d Decreto "Salvitalia" (DL 201/2011). Con il c.d. Decreto "Crescitalia" (dl 1/2012) si è continuato ad operare sul Codice dei Contratti, ma sono stati anche individuati nuovi strumenti operativi specificamente destinati allo sviluppo delle infrastrutture (*project bond*, contratto di disponibilità, prestiti obbligazionari di scopo degli enti locali). Altra misura importante, finalizzata ad attrarre finanziamenti privati è rappresentata dall'alleggerimento delle misure fiscali a carico delle società di progetto (c.d. defiscalizzazione), individuata nella legge di stabilità 2012 (art.18 legge 183/2011).

Inoltre, con due decreti legislativi del 29 dicembre 2011, è stato introdotto un sistema di valutazione *ex ante* ed *ex post* degli investimenti in opere pubbliche per le Amministrazioni centrali, basato sull'adozione di un Documento pluriennale di pianificazione e sulla previsione di Organismi indipendenti di valutazione, all'interno dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (d.lgs. 228), e un sistema di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere, sull'utilizzo delle risorse, sul rispetto dei tempi previsti e sulla costituzione, presso ogni Amministrazione centrale, del Fondo Progetti e del Fondo Opere (d.lgs. 229). Per l'operatività del sistema di valutazione, appare assolutamente necessario che con la massima celerità venga emanato il provvedimento (previsto entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto) contenente il modello di riferimento per la redazione delle linee guida da parte dei Ministeri, in mancanza del quale l'operatività delle Amministrazioni è bloccata.

2. Analisi della struttura organizzativa.

2.1. Processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Nelle Relazioni relative agli esercizi precedenti è stata illustrata la riorganizzazione del Ministero, in attuazione della legge finanziaria 2008, che aveva previsto la riunificazione dei Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, operata con il DL 16 maggio 2008, n. 85, convertito in legge 14 luglio 2008, n.121⁶.

L'attuale organizzazione del Ministero tiene conto delle disposizioni sul contenimento della spesa di cui alla legge n. 133 del 2008 e 25/2010. Quest'ultima ha dato luogo al DPCM 19.11.2010 che ha operato la riduzione del 10 per cento dei posti dirigenziali di seconda fascia e la riduzione del 10 per cento della spesa complessiva per la retribuzione del personale delle aree. La dotazione organica dirigenziale nel triennio 2009/2011 è risultata di 47 dirigenti di I fascia, 279 dirigenti di II e III fascia nel 2009 e 251 nel 2010 e 2011. Il personale non dirigenziale ha una dotazione organica di 10.154 unità nel 2009 e di 9215 nel 2010 e 2011.

⁵ Il Cap. 7514 relativo al fondo prevede uno stanziamento definitivo di 930 milioni.

⁶ In attuazione della normativa, sono stati emanati i DPR 211 e 212 del 2008 relativamente alla nuova disciplina sull'organizzazione del Ministero rispettivamente delle strutture di I livello ossia di livello dirigenziale generale sia centrali che periferiche che degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Con successivo decreto del Ministro 2 aprile 2009 n.307 è stata disciplinata l'organizzazione delle strutture di II livello (dirigenziali non generali) sia centrali che periferiche poi, aggiornata ai sensi del articolo 2 comma 8-bis della legge 25/2010 di conversione del decreto legge 194/2009, dal decreto ministeriale 29 aprile 2011 n.167.

Il quadro descritto attiene all'organico "di diritto". La situazione "di fatto" del personale evidenzia una copertura sostanzialmente integrale per la dirigenza a fronte, invece, di una scopertura costante per il personale non dirigente (14 per cento nel 2009, 8 per cento nel 2010 e 10 per cento nel 2011).

Il Ministero ha, inoltre, dimostrato il rispetto dei limiti normativi in materia di *turn over* del personale (art.66, comma 7 del DL 112/2008), facendo presente che le assunzioni sono avvenute con riferimento all'anno di formazione del budget derivante dal *turn over* stesso, anche se la materiale assunzione del personale (e le relative conclusioni delle procedure) è avvenuta in esercizi successivi. In forza di tale logica, sono ancora in corso assunzioni autorizzate e riferite alle disponibilità 2011, mentre è in itinere la procedura di autorizzazione delle assunzioni 2012.

Il Ministero non ha fornito elementi che diano evidenza dell'esistenza di un piano di riduzione degli oneri amministrativi di carattere generale. Solo il Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici ha fatto presente di avere avviato fin dal 2010, un'attività (ancora in corso) di misurazione degli oneri amministrativi per le imprese di autotrasporto di merci in conto terzi e in conto proprio (esclusi i trasporti eccezionali), al fine di addivenire ad una riduzione di tali costi, per via amministrativa o procedurale o regolamentare.

Con riferimento a categorie di personale destinatarie di compensi previsti da specifiche leggi di settore, il Ministero ha indicato la Struttura tecnica di missione, prevista dall'art.163 del Codice dei contratti, istituita con DM 10 febbraio 2003, n.356 e successive modifiche e integrazioni, che ha una dotazione organica complessiva pari a 95 unità (55 esperti tecnici, giuridici e amministrativi, 20 unità assegnate al Servizio per l'alta sorveglianza delle grandi opere, 20 unità di personale interno) e per il cui funzionamento il Ministero riferisce essere stati liquidati nel 2011 euro 2.783.547,02, imputati al cap. 1080. Dalle scritture contabili della Corte dei conti, l'importo dei pagamenti complessivi gravanti sul cap.1080 appare essere di euro 5.436.663, con un incremento superiore al 46 per cento rispetto al 2010 (pagamenti totali 2010 euro 3.717.639), esercizio che vedeva una riduzione complessiva del 27 per cento rispetto al 2009 (pagamenti totali 2009 euro 5.144.173). Al riguardo si osserva che, a fronte della significativa riduzione degli stanziamenti di spesa in conto capitale del MIT, la Struttura presenta caratteri dimensionali e spese di funzionamento elevati ed in forte incremento. Sembrerebbe, pertanto, opportuna una riconsiderazione delle dimensioni e delle spese della Struttura, anche tenendo conto della generale opera di rivisitazione e razionalizzazione della spesa cui è sottoposta l'Amministrazione pubblica.

2.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche

Con riguardo all'articolazione periferica, il Ministero ha evidenziato una generale difficoltà operativa, soprattutto causata dai limiti al *turn over* che non consente di fare fronte in maniera adeguata ai collocamenti a riposo. In particolare, il Dipartimento dei Trasporti ha evidenziato una riduzione del 39,42 per cento del personale in servizio presso strutture periferiche (soprattutto del Centro-Nord) dal 1997 al 2010, che non si è potuta significativamente fronteggiare con procedure di mobilità, considerata la specializzazione tecnica che occorre garantire per lo svolgimento delle peculiari funzioni attribuite agli uffici periferici (Centri di prova, uffici di motorizzazione). Laddove non si proceda rapidamente ad un'efficace opera di implementazione di nuove e specifiche figure professionali, il rischio paventato è di un degrado del servizio, che potrebbe avere pericolosi effetti anche sul mantenimento di elevati livelli di sicurezza e sull'efficacia dell'attività di contrasto all'incidentalità.

2.2.1. Focus sui Provveditorati interregionali alle Opere Pubbliche

I provveditorati interregionali alle opere pubbliche sono organi decentrati, funzionalmente dipendenti dal Dipartimento infrastrutture affari generali e personale, e distribuiti territorialmente in nove distretti interregionali⁷.

Per espressa disposizione normativa (art.10 del DPR 211/2008), l'organizzazione dei Provveditorati interregionali deve essere ispirata al criterio dell'efficiente dimensionamento delle strutture, tenendo conto della qualità e della quantità dei servizi svolti, della rilevanza dei compiti e delle funzioni assegnate con riferimento al bacino di utenza e all'ambito territoriale interessato, nonché alla dotazione organica complessiva. Ciò premesso, il *focus* effettuato alla data di dicembre 2011, come esposto nella tabella seguente, consente di rilevare che i Provveditorati complessivamente si compongono di 64 uffici e impiegano 1963 unità di personale a tempo indeterminato, con una consistenza media del personale molto elevata negli uffici di Campania/Molise (43,75) e Calabria/Sicilia (53,71). La variabilità territoriale non sembra trovare giustificazione ove correlata agli interventi di manutenzione ordinaria⁸, che al Sud presentano un valore medio inferiore alla media nazionale. Le differenze nella dotazione di personale dei Provveditorati potrebbe, forse, trovare giustificazione nella numerosità degli interventi di manutenzione straordinaria, caratterizzati da tempi lunghi di realizzazione e da una più complessa attività procedimentale, tecnica ed amministrativa, ed ancor più nella numerosità degli interventi in cui il Provveditorato ha espletato funzioni di stazione appaltante, più elevata al Sud. La rilevanza numerica degli incarichi conferiti ad esterni per l'espletamento delle attività riscontrata al Nord (Lombardia ed Emilia Romagna) può trovare ragione nella consistenza del personale in servizio, che qui è inferiore al dato medio; circostanza che, invece, non si riscontra nel Lazio, che ha conferito ben 107 incarichi esterni in presenza di una consistenza organica superiore alla media.

⁷ Svolgono le proprie competenze in materia di opere pubbliche di competenza del Ministero; vigilanza sulle opere pubbliche finanziate dal Ministero e da altri Enti pubblici; attività di supporto su base convenzionale nella programmazione, progettazione ed esecuzione di opere anche di competenza di Amministrazioni non statali, anche ad ordinamento autonomo, economico e non, nonché di Enti ed organismi pubblici; attività di supporto alla repressione dell'abusivismo edilizio; supporto all'attività di vigilanza sull'ANAS e sui gestori delle infrastrutture autostradali; supporto alla attività di gestione dei programmi di iniziativa comunitaria; attività di vigilanza per l'edilizia economica e popolare; supporto alle attività di vigilanza e sicurezza nelle infrastrutture; supporto alla Direzione generale per le infrastrutture stradali, per le attività di competenza; espletamento del servizio di polizia stradale di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

⁸ Connotati mediamente da rapidità di intervento e semplicità delle procedure.

Tavola 1

DATI DI SISTEMA PER SINGOLI PROVVEDITORATI INTERREGIONALI ALLE OPERE PUBBLICHE
– ANNO 2011

	Piemonte Valle d'Aosta	Lombardia Liguria	Veneto T.A.Adige	Emilia Romagna Marche	Toscana Umbria	Lazio Abruzzo	Campania Molise	Puglia Basilicata	Calabria Sicilia	Totale	Media
Numero uffici	2	6	10	7	6	11	8	7	7	64	
Unità di personale a tempo indet.	50	122	253	148	147	342	350	175	376	1.963	
Rapporto personale /uffici	25	20,33	25,3	21,14	24,5	31,09	43,75	25	53,71		29,98
N. Interventi, esclusa manut. ordinaria e straordinaria	4	14	18	12	108	16	0	8	38	218	
Spesa Interventi, esclusa manut. ordinaria e straordinaria	1.725.214	3.498.040	47.245.663	10.923.044	19.000.000	7.430.824	-	594.157	15.248.731	105.665.673	
Spesa media per intervento	431.304	249.860	2.624.759	910.254	175.926	464.426	-	74.270	401.282		592.453
N. interventi di manut. ordinaria	4	3	19	2	13	1	7	22	13	84	
Spesa interventi di manut. ordinaria	40.998	31.040	75.671	88.632	300.000	22.000	17.811	134.282	352.345	1.062.779	
Spesa media per intervento manut. ordinaria	10.249	10.347	3.983	44.316	23.077	22.000	2.544	6.104	27.103		16.636
N. di interventi di manut. straordinaria	112	183	162	91	31	65	13	163	231	1.051	
Spesa interventi di manut. straordinaria	2.826.362	26.415.609	11.727.832	3.780.533	5.700.000	33.901.751	2.595.721	4.749.135	17.972.674	109.669.616	
Spesa media per intervento manut. straordinaria	25.235	144.348	72.394	41.544	183.871	521.565	199.671	29.136	77.804		143.952
N. incarichi professionali ad esterni	7	54	39	60	10	107	39	37	8	361	
N. interventi con funzione di stazione appaltante	30	99	34	25	42	30	116	60	101	421	

2.3. La riorganizzazione degli enti vigilati

In attuazione dell'art.26 del DL 112/2008 relativo alla soppressione degli enti vigilati dalle Amministrazioni centrali, è stato adottato il DPR 188/2010 relativo al riordino dell'E.N.A.C. e dell'Aero Club d'Italia, che ha operato una revisione del numero dei componenti del Consiglio d'amministrazione, del Collegio dei revisori dei conti, e che ha modificato le procedure di nomina e le competenze del Presidente e del Direttore Generale. Inoltre, ai sensi dell'art. 7, comma 21, del DL 78/2010, l'Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale (INSEAN) è stato soppresso ed il relativo capitolo di spesa 1801 azzerato nel bilancio 2011, mentre, ai sensi del comma 24, sono stati ridotti del 50 per cento gli stanziamenti destinati all'Aeroclub d'Italia (cap.1952), all'Istituto Italiano di navigazione (cap. 1952) e al Centro Internazionale Radiomedico (CIRM) (cap.1850)

Con riferimento, invece, al riordino e al contenimento della spesa degli organi collegiali, il Ministero ha dato conto delle misure adottate in ottemperanza all'art.29 del DL 223/2006. Successivamente, in seguito al riaccorpamento del Ministero, alcuni organi sono stati soppressi

e, di quelli ancora operanti, gran parte non percepisce compensi ma rimborso spese⁹, ai sensi dell'art.6, comma 1 del DL 78/2010. Anche le misure di contenimento della spesa previste dall'art.6, comma 3 del DL 78/2010, sembrano rispettate, seppure con l'eccezione costituita dalla Consulta Generale per l'Autotrasporto e la Logistica¹⁰.

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. Primi risultati ed elementi di valutazione della *spending review*

L'art. 30 della Legge n. 196 del 2009 attribuisce al Nucleo di analisi e valutazione della spesa (NAVS) il compito di razionalizzare la spesa. A tal fine, il NAVS del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si è dotato di un programma di lavoro triennale, condiviso ed approvato dalle strutture amministrative. Il programma si compone di una parte generale concernente tematiche comuni a tutte le Amministrazioni centrali oggetto di *spending review* ed una parte speciale di approfondimento su temi specifici. Il Nucleo ha riferito di piccoli interventi migliorativi al fine di verificare la coerenza delle norme di autorizzazione delle spese rispetto al contenuto dei Programmi¹¹.

L'analisi della spesa per consumi intermedi e dei meccanismi di formazione/smaltimento dei debiti pregressi è da tempo oggetto di osservazione da parte del NAVS in quanto, dopo i redditi da lavoro dipendente, rappresenta l'aggregato più rilevante della spesa per consumi finali. Un approfondimento di tale analisi è contenuto nella Relazione sullo stato della spesa redatto MIT nell'anno 2010 e presentata alla Camera dei Deputati ad ottobre 2011.

Un'altra parte dell'attività del Nucleo attiene alla verifica della possibilità di associare indicatori a programmi del Ministero al fine di misurare, ove possibile, i risultati della spesa.

Proprio con riferimento agli indicatori, va sottolineato che nel 2011 è entrato a pieno regime il sistema di Note integrative al bilancio e al rendiconto, delineato dall'art.21, comma 11, e dall'art.35, comma 2, della legge 196/2009. Come previsto dalla legge, le note integrative contengono la visualizzazione, tra l'altro, di indicatori di risultato e di realizzazione. Tali indicatori, nel caso specifico del MIT, appaiono non omogenei e rispondenti a logiche non sempre comprensibili. La scelta delle unità di misura non appare sempre coerente con la natura dell'attività e spesso si rileva scarsamente significativa. Inoltre, il valore a consuntivo non è sempre espresso con la stessa unità di misura del valore a preventivo. Il sistema così costruito non risulta chiaro né utilizzabile, rendendosi necessario un attento riesame della scelta e della costruzione degli indicatori¹².

⁹ Si tratta della Delegazione italiana Associazione internazionale di navigazione (AIPCN), della Commissione sicurezza galleria ferroviarie, del Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna e relativo Ufficio di piano, Commissione permanente per le Gallerie, del Comitato tecnico scientifico per la ricerca settore costruzione e propulsione navale, della Commissione permanente per le prescrizioni sui recipienti per gas compressi, liquefatti o disciolti, della

¹⁰ Dalle informazioni fornite dall'Amministrazione, la Consulta, contrariamente a quanto previsto dal comma 3 del predetto art.6, non solo non sembra aver ridotto ma risulta avere incrementato il costo medio di ciascun componente (Segretario Generale, Segretario e componente Comitato scientifico) nel 2011, fatta eccezione per il compenso del Presidente, che è, invece, stato ridotto del 10 per cento.

¹¹ In particolare, al fine di rendere coerente la denominazione del Programma 13.9 "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne" con la classificazione COFOG (4.5.2) "Trasporti per vie d'acqua" è stata segnalata dall'Amministrazione l'opportunità di modificare l'attuale denominazione in "Sviluppo e sicurezza del trasporto per vie d'acqua".

¹² Con particolare riferimento, poi, alla nota integrativa al bilancio, la costruzione di indicatori di risultato non dovrebbe basarsi sull'emanazione di atti fine a se stessa misurabile con indicatore binario SI/NO, di per sé inefficace se non correlato ad altri indicatori di realizzazione (es. numero giorni, numero unità, ecc.). Andrebbe, inoltre, verificato se la predisposizione di uno specifico provvedimento non risponda ad esigenze che si soddisfano *una tantum* che pertanto è sbagliato prevedere ripetitivamente nel triennio. In ogni caso, la previsione di *target* inferiori nel primo anno del triennio al 100 per cento dovrebbe rendere necessario provvedere alle necessarie modifiche strutturali e organizzative per ottenere il massimo, mentre la loro previsione sistematicamente inferiore al 100 per cento sembra consolidare un livello performantico migliorabile, che potrebbe produrre arretrato e inefficienza.

3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

I flussi di entrata imputati ai centri di responsabilità del Ministero inclusi nello stato di previsione dell'entrata (C.d.R. 17 relativo al Dipartimento delle infrastrutture, gli affari generali ed il personale; C.d.R. 19 "Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici" e C.d.R. 62 "Capitanerie di porto") ammontano a previsioni iniziali di competenza pari a euro 1.035.412.397 e previsioni definitive pari a euro 1.105.398.289 (scostamento positivo del 6,75 per cento). L'ammontare accertato, riferito sempre ai tre centri di responsabilità in gestione al Ministero, è stato pari a euro 826.410.167, le riscossioni di competenza a euro 731.352.144,15 (scostamento negativo dell'11,50 per cento) ed i versamenti competenza a euro 727.337.241,04¹³ (scostamento negativo rispetto all'accertato del 13,6 per cento). In riferimento alla gestione di cassa, come si evince dalla tabella seguente, le previsioni iniziali ammontano a euro 1.006.912.397, quelle definitive a euro 1.105.398.289. Le riscossioni totali (competenza e residui) si assestano a euro 863.814.445 ed i versamenti totali a euro 746.551.646.

C.d.R. Entrata		Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Accertamenti	Riscossioni Totali	Versamenti Totali
17	Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	376.610.000,00	408.994.536,00	137.850.495,68	138.477.491,82	137.851.546,35
19	Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	623.072.000,00	687.797.918,00	600.074.727,17	716.217.167,24	678.497.950,76
62	Capitanerie di porto	7.230.397,00	8.605.835,00	8.626.423,60	9.119.786,22	10.060.670,38
Totale		1.006.912.397,00	1.105.398.289,00	826.410.167,49	863.814.445,28	746.551.646,45

Gran parte degli introiti in questione derivano dall'attività del C.d.R. 19 (Dip. Trasporti), prevalentemente legati all'erogazione dei servizi della motorizzazione, sia in sede periferica che centrale, oltre che all'attività della Direzione Generale della Motorizzazione legata alle informazioni rilasciate ad enti ed amministrazioni da parte del Centro Elaborazione Dati. Ulteriori versamenti derivano da sanzioni amministrative per violazioni al codice sulla circolazione stradale, dal canone annuo dovuto dagli enti concessionari di autostrade, da tasse e diritti marittimi, da introiti derivanti da diritti inerenti al movimento degli aeromobili privati delle persone e delle merci negli aerodromi del territorio nazionale aperti al traffico aereo civile¹⁴, e da entrate eventuali e diverse concernenti l'attività del Ministero¹⁵. Altre entrate provengono invece da particolari disposizioni legislative¹⁶.

¹³ Come riferito dall'UCB del Ministero, le entrate gestite dall'Amministrazione sono relative a versamenti i cui capitoli sono in "gestione contestuale", gestione in cui la fase di accertamento e la fase di riscossione sono contemporanee alla fase di versamento (versamento in conto competenza). Inoltre, i dati relativi ai versamenti delle entrate risentono delle variazioni del quadro normativo che ha modificato nel tempo l'indice di motorizzazione, la domanda di servizi da parte degli utenti, e l'entità delle sanzioni amministrative erogate.

¹⁴ Tali risorse vengono allocate sul capitolo 2162 e poi versate dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC).

¹⁵ Il capitolo 3570, "Entrate eventuali e diverse" è destinato a raccogliere cespiti di varia natura per i quali risulta difficoltoso per l'Amministrazione programmare i relativi versamenti. Peraltro, è un capitolo unico per tutte le strutture del Ministero benché assegnato al Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici. Con riguardo invece al capitolo 2454/7, il decreto legislativo 112/98 ha soppresso il Servizio escavazione porti, quindi la rubrica dovrebbe essere aggiornata. Restano i proventi delle autorizzazioni ex art.16 (della legge n.84/94), versati dalle imprese portuali che operano nei porti non sede di autorità portuali, alla cui "gestione" provvedono le autorità marittime periferiche sulla base di un regolamento a suo tempo emanato dall'amministrazione (DM 585/95) che ha stabilito un canone minimo e i criteri di aggiornamento in relazione alle attività svolte da ciascun porto interessato.

¹⁶ Ad esempio quelle che prevedono i diritti derivanti dalla maggiorazione del prezzo per il rilascio delle targhe, i diritti aggiuntivi a carico degli utenti per l'uso di particolari attrezzature tecniche

Le modalità ed i criteri per le previsioni, in termini quantitativi, dei flussi di entrata tengono conto del dato storico riferito all'andamento che hanno avuto le entrate negli anni precedenti. Particolare attenzione è rivolta alle entrate per le quali norme specifiche prevedono la riassegnazione alla spesa. Per esse il Dipartimento effettua il monitoraggio, mediante le informazioni in possesso dell'Ufficio Centrale del Bilancio, dei flussi di entrata mensili¹⁷.

Sotto il profilo delle problematiche correlate alle procedure di riassegnazione di entrate, particolare attenzione merita la gestione del capitolo di spesa 1451.

Nello stato di previsione della spesa del Ministero è allocato, in gestione al Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici, il capitolo 1451, denominato "Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'allegato 1 alla legge finanziaria 2008 per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato", c.d. "Fondo Entrate", istituito dalla legge 24/12/2007, n. 244 (legge finanziaria 2008). L'articolo 2, commi 615 e 616, prevede che per le entrate regolate dalle disposizioni legislative riportate nell'elenco 1, allegato alla stessa legge, non si proceda più alla riassegnazione delle somme negli stati di previsione dei Ministeri in relazione ai versamenti affluiti, ma per esse siano istituiti appositi fondi da ripartire con decreti del Ministro competente. Per la quantificazione annuale del Fondo, il comma 617 del medesimo articolo 2 prevede che a decorrere dall'anno 2008, la dotazione dei fondi di cui al comma 616 sia determinata nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili nell'anno 2006 ai pertinenti capitoli dell'entrata del bilancio dello Stato. La dotazione dei fondi è annualmente rideterminata in base all'andamento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi precedenti in modo da assicurare in ciascun anno un risparmio in termini di indebitamento pari a 300 milioni di euro.

L'innovazione avrebbe dovuto risolvere le problematiche legate alla rilevata vischiosità della procedura ordinaria delle riassegnazioni delle quote di entrate. In realtà, lamenta il MIT, gli effetti di semplificazione e razionalizzazione delle procedure per la riassegnazione sono stati attenuati dalla previsione di un ulteriore adempimento da assolvere per utilizzare i fondi: il comma 617 dispone, infatti, 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 versate¹⁸. Di conseguenza il riparto del Fondo, scontando il passaggio procedurale della concertazione con il MEF, può comportare le stesse difficoltà di gestione in precedenza riscontrate.

La nuova procedura di riassegnazione, peraltro, si inserisce in un contesto caratterizzato da un andamento decrescente delle previsioni del capitolo in questione dettate dalle ultime leggi di bilancio, a fronte di *trend* di flussi complessivi di entrate di pertinenza del Ministero complessivamente crescente.

Un'altra problematica attiene al fatto che parte del Fondo è destinato al capitolo 1169, assegnato al Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali relativo alla Cassa di Previdenza ed Assistenza del personale. Tale destinazione, oltre ad apparire in contrasto con il comma 615, art. 2, della legge 244/07 che esclude dalla nuova procedura le spese della categoria 1 "redditi da lavoro dipendente", data la relativa esiguità degli stanziamenti, crea problemi di copertura dei fondi che la Cassa di Previdenza dovrebbe erogare a favore del personale del Ministero, come lamenta l'Amministrazione stessa.

Il Ministero ha rilevato un grado di autofinanziamento di attività proprie e di copertura del costo dei servizi correlati alle riassegnazioni¹⁹ non superiore al 25 per cento. Dalla tabella

¹⁷ Le entrate per le quali le previsioni vengono formulate con questo metodo sono quelle che affluiscono sui capitoli 2163, 2165, 2454/8, 2454/9, 2454/12, 2454/13, 2454/14, 2456, 2458, 2459, 2567, 3479, 3566.

¹⁸ La previsione della concertazione sembra essere motivata da prudenza e cautela nel consentire alle Amministrazioni di spendere i fondi: la spesa potrà essere effettuata solo se le entrate nel frattempo affluite ne consentano la copertura.

¹⁹ Per il Dipartimento dei Trasporti si tratta di stipendi, competenze accessorie, missioni in conto Stato ed in conto privato, acquisto di beni e servizi, Centro Elaborazione Dati Motorizzazione, Ufficio Centrale Operativo (UCO), per il CCISS, interventi ed investimenti per incentivare la sicurezza stradale, investimenti per l'informatica e le

seguito emerge un'incidenza delle riassegnazioni sul totale degli stanziamenti definitivi dei capitoli interessati decrescente nel tempo, pari al 32 per cento nel 2010 e al 13 per cento nel 2011. In particolare, nel 2010 le riassegnazioni per i C.d.R. 1 e 2 hanno superato il 65 per cento e per il C.d.R. 3 il 31.

Esercizio		2010	2011	2010	2011	2010	2011
Cdr Spese		Stanziamento definitivo di competenza		Riassegnazioni di competenza		riassegnato / tot. stan. capitoli	
1	Gabinetto	12.042.550,47		8.212.776,00		68,20	
2	Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	172.937.066,83	265.607.227,00	113.224.956,00	55.218.677,00	65,47	20,79
3	Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	363.565.197,26	385.103.839,00	114.074.213,00	51.292.967,00	31,38	13,32
4	Capitanerie di porto	180.426.256,74	186.068.332,74	8.583,00	563.879,00	0,00	0,30
5	Consiglio superiore dei lavori pubblici	4.718.438,00	9.069.373,00	83.537,00	2.999.171,00	1,77	33,07
Totale		733.689.509,30	845.848.771,74	235.604.065,00	110.074.694,00	32,11	13,01

3.3. Analisi della gestione delle spese

3.3.1. Andamenti e risultati contabili complessivi

Si premette che nel percorso di adeguamento della struttura amministrativa alle disposizioni della nuova legge di contabilità (l. 196/2009), il Ministero ha proceduto ad una revisione dei Centri di costo (CdC) centrali e periferici al fine di adeguare il livello di dettaglio delle informazioni a quello richiesto dalla legge²⁰.

Le risorse assegnate al MIT sono destinate ad attuare diciassette programmi di otto missioni pur se con un'ovvia concentrazione su quelle che realizzano gli scopi istituzionali dell'Amministrazione: n. 13 "Diritto alla mobilità", n. 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", n. 19 "Casa e assetto urbanistico"²¹, che peraltro prevedono anche programmi gestiti da altri Ministeri. Le altre missioni sono trasversali (n. 32 - Servizi istituzionali e generali delle PA e n.33 - Fondi da ripartire) o prevedono anche programmi gestiti da altri Ministeri: n. 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" (programma 16 "Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale"); 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").

Lo stato di previsione del MIT evidenzia nel 2011 una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 7,096 miliardi e di cassa pari 8,189 miliardi, mentre la dotazione definitiva raggiunge 7,527 miliardi per la competenza e 10,147 miliardi per la cassa. Si registra una significativa diminuzione rispetto al precedente esercizio (in termini di dotazioni di competenza pari a circa 1,5 miliardi ed in termini di cassa pari a 1,4 miliardi) confermando un *trend* costantemente decrescente già a partire dall'esercizio 2009 (stanziamenti definitivi di cassa in diminuzione del 12,5 per cento rispetto al 2010 e del 27 per cento nel triennio). La capacità di impegno, di spesa e lo smaltimento dei residui sono indicatori con valori significativamente più bassi nella spesa in conto capitale che in quella corrente, pur se in crescita nel triennio;

attrezzature. Per il Dipartimento Infrastrutture si tratta di spese di funzionamento asili nido (cap.1281) e della Struttura Tecnica di Missione (cap.1080). Soltanto per il cap.1290, le riassegnazioni provenienti dai contributi dei gestori delle dighe assicurano, al momento, l'intera copertura della spesa.

²⁰ Sono stati, pertanto, individuati 14 nuovi CdC periferici e 2 nuovi CdC nell'ambito del Dip. Trasporti. Secondo quanto comunicato, il budget 2012 dei costi dell'Amministrazione evidenzia una riduzione di quasi il 3 per cento rispetto al 2011, concentrata soprattutto nei Costi di gestione (-22 per cento) e nei Costi straordinari e speciali (-99 per cento), riduzioni in parte compensate dall'incremento dei Costi del personale (3,47 per cento) e degli ammortamenti (25 per cento). In particolare, i Costi del personale presentano un significativo incremento con riferimento al Centro di Responsabilità (C.d.R.) Capitanerie di Porto. La Tavola di riconciliazione tra valore degli stanziamenti 2011 (superiore a 7,5 miliardi) e costi propri dei centri di costo (1,8 miliardi) presenta un notevole dislivello dato dalla consistenza dei "costi dislocati" (più di 6 miliardi) costituiti dai trasferimenti a enti pubblici, società e soggetti privati.

²¹ Pur se la missione "Casa e assetto urbanistico" presenta una riduzione della dotazione finanziaria molto importante, come si specifica meglio nel prosieguo.

l'incidenza dei residui di stanziamento è, ovviamente, molto più elevata nella spesa in conto capitale ma va notato che dal 23,64 per cento del 2009 scende al 4,74 nel 2011.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

(in migliaia)

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Stanziamento iniziale di cassa	Stanziamento def di cassa	Impegni Totali	Pagato totale	Residui definitivi iniziali	Residui finali
2009	7.181.565,35	10.376.979,61	7.511.188,81	13.920.107,86	9.328.902,22	8.929.101,72	9.776.958,36	9.245.784,71
2010	6.991.589,48	9.013.774,63	8.466.287,39	11.606.010,87	9.274.334,85	6.995.716,11	9.479.111,87	9.935.622,72
2011	7.096.614,53	7.527.755,60	8.189.631,55	10.147.435,96	8.401.849,30	7.408.417,67	9.935.622,72	7.156.759,73

Titolo di Spesa	Esercizio	Economie Competenza / Stanz. Def. Competenza	Impegni Totali / Massa Impegnabile	Pagamenti Res / Residui Iniziali	Pagamenti Totali / Massa Spendibile	Incidenza Residui Stanz.
<i>Valori percentuali</i>						
Titolo I - spese correnti	2009	5,24	92,33	65,42	70,85	1,15
	2010	4,51	91,95	46,20	70,28	0,61
	2011	1,38	97,04	51,66	73,25	0,76
Titolo II - spese in conto capitale	2009	1,18	79,82	38,49	36,41	23,64
	2010	0,03	82,55	28,34	29,99	18,67
	2011	2,38	90,36	31,92	34,61	4,74

Il consuntivo fa registrare impegni totali per 8,401 miliardi e pagamenti totali per 7,408 miliardi. L'analisi mette in evidenza una riduzione rispetto al precedente esercizio del 9,41 per cento degli impegni e un incremento del 5,90 per cento dei pagamenti (determinante anche, come si vedrà, di un significativo smaltimento residui) e, con riferimento al triennio, una riduzione del 27 per cento per gli impegni e del 17 per i pagamenti.

Sembrerebbe, pertanto, che le misure di contenimento della spesa adottate con il dl 112/2008 e con il dl 78/2010 sul bilancio 2011 abbiano prodotto effetti. Con specifico riguardo all'impatto delle misure di stabilizzazione della finanza pubblica contenute nel DL 78/2010, l'UCB dà dimostrazione di avere effettuato la riduzione del 10 per cento degli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili (riduzione di euro 56.109.000,00), prevista dall'art.2, e del 10 per cento del trattamento economico dei Ministri e sottosegretari prevista dall'art.5. Sono state, inoltre, adottate le misure previste dall'art.7, commi 21 e 27 in ordine al passaggio dell'INSEAN al CNR ed alla riduzione del 50 per cento della spesa per gli enti vigilati²². L'UCB dà conto, inoltre, del rispetto dei limiti di spesa di cui alle disposizioni contenute sempre nel dl 78/2010 art.6 commi 7 (incarichi di consulenza), 8 (spese per mostre, pubblicità, rappresentanza, convegni), 9 (sponsorizzazioni), 12 (missioni), 13, (formazione), 14 (autovetture e relativa manutenzione). L'UCB fa inoltre presente che con la legge di assestamento al bilancio 2011 (Legge 182/2011) sono stati eliminati i fondi accantonati all'inizio del 2011 per effetto dell'art. 1, comma 13 della legge 220/2010 (euro 77.996.453,00).

Ma l'impatto effettivo e la specifica allocazione delle riduzioni di spesa si apprezza in maniera efficace dall'analisi economica del consuntivo del ministero.

²² Vedi paragrafo 2.3.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(migliaia di euro)

Categoria economica	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Redditi di lavoro dipendente	972.413	984.451	938.210	967.907	898.393	981.992	72.273	56.125
Consumi intermedi	419.903	407.338	399.911	388.478	398.749	364.688	115.633	122.510
Trasferimenti di parte corrente	1.129.658	1.318.732	1.066.824	1.316.523	1.208.504	1.162.873	553.822	519.313
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	509.533	778.181	508.171	778.164	663.528	620.786	376.228	400.751
<i>di cui alle Imprese</i>	618.857	539.289	557.444	537.258	543.584	540.884	177.479	118.551
Altre uscite correnti	73.361	26.079	73.276	26.029	23.825	76.735	52.649	1.852
Spese correnti	2.595.334	2.736.601	2.478.221	2.698.937	2.529.472	2.586.288	794.377	699.799
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	1.268.318	611.318	1.270.680	613.442	717.307	1.116.118	2.276.179	1.449.462
Contributi e trasferimenti in conto capitale	5.150.122	4.179.837	5.145.997	4.063.864	3.748.937	3.706.012	6.865.066	5.007.499
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	1.880.722	1.113.462	1.882.722	1.115.121	1.901.689	1.600.028	2.825.761	1.741.530
<i>di cui alle Imprese</i>	1.367.732	1.108.178	1.364.180	993.341	1.158.548	1.084.065	993.669	546.445
Spese in conto capitale	6.418.440	4.791.155	6.416.677	4.677.306	4.466.244	4.822.130	9.141.246	6.456.961
Spese complessive	9.013.775	7.527.756	8.894.899	7.376.242	6.995.716	7.408.418	9.935.623	7.156.760

(dati percentuali)

Categoria economica	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Redditi di lavoro dipendente	10,8	13,1	10,5	13,1	12,8	13,3	0,7	0,8
Consumi intermedi	4,7	5,4	4,5	5,3	5,7	4,9	1,2	1,7
Trasferimenti di parte corrente	12,5	17,5	12,0	17,8	17,3	15,7	5,6	7,3
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	5,7	10,3	5,7	10,5	9,5	8,4	3,8	5,6
<i>di cui alle Imprese</i>	6,9	7,2	6,3	7,3	7,8	7,3	1,8	1,7
Altre uscite correnti	0,8	0,3	0,8	0,4	0,3	1,0	0,5	0,0
Spese correnti	28,8	36,4	27,9	36,6	36,2	34,9	8,0	9,8
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	14,1	8,1	14,3	8,3	10,3	15,1	22,9	20,3
Contributi e trasferimenti in conto capitale	57,1	55,5	57,9	55,1	53,6	50,0	69,1	70,0
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	20,9	14,8	21,2	15,1	27,2	21,6	28,4	24,3
<i>di cui alle Imprese</i>	15,2	14,7	15,3	13,5	16,6	14,6	10,0	7,6
Spese in conto capitale	71,2	63,6	72,1	63,4	63,8	65,1	92,0	90,2
Spese complessive	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati RGS.

La classificazione economica della spesa conferma come gran parte dell'attività del MIT attenga al trasferimento di risorse a soggetti pubblici (amministrazioni locali) e imprese finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, sia trasportistiche che infrastrutturali. Infatti, una percentuale molto elevata della spesa corrente, e ancor di più in conto capitale, è rappresentata da trasferimenti. Nel 2011 più del 48 per cento degli stanziamenti e degli impegni e il 45 per cento dei pagamenti di spesa corrente è rappresentato da trasferimenti, di cui più della metà ad amministrazioni pubbliche e più di un terzo ad imprese, mentre costituisce trasferimento più dell'87 per cento degli stanziamenti e impegni della spesa in conto capitale e il 77 per cento dei pagamenti, la metà dei quali è destinata ad amministrazioni ed un terzo ad

imprese. L'andamento dei trasferimenti di parte corrente subisce una forte riduzione nel triennio (circa 20 per cento negli stanziamenti definitivi e impegni lordi e superiore al 39 per cento nei pagamenti totali) mentre con riguardo al 2010 sia gli stanziamenti che gli impegni presentano un significativo incremento, dovuto alla crescita dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche che aumentano più del 50 per cento. I pagamenti totali, invece, si riducono costantemente. I trasferimenti in conto capitale presentano una continua flessione nel tempo: nel triennio di quasi il 30 per cento e rispetto al 2010 del 19 e 21 per cento negli stanziamenti e negli impegni, e dell'1 per cento nei pagamenti. Scomponendo la categoria, si rileva un fortissimo decremento dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche che supera il 50 per cento nel triennio ed il 40 per cento nel biennio, e un'inferiore riduzione dei trasferimenti alle imprese, che supera di poco il 20 per cento nel triennio. La composizione della spesa totale del MIT evidenzia che, in termini di stanziamento definitivo, i trasferimenti di spesa corrente ne costituiscono circa il 17 per cento, mentre quelli in conto capitale più del 50 per cento.

Anche la spesa per investimenti fissi, che costituisce circa l'8 per cento degli stanziamenti e impegni totali e il 15 dei pagamenti, evidenzia una riduzione significativa e costante negli stanziamenti e impegni (quasi il 60 per cento nel triennio e più del 50 per cento nel biennio) mentre i pagamenti totali, crescendo di quasi il 70 per cento nel triennio e del 55 per cento nel biennio, denotano una buona attività di smaltimento dei residui che, infatti, decrescono più del 35 per cento. In forza delle suddette riduzioni, l'incidenza degli investimenti fissi sulla spesa in conto capitale scende drasticamente dal 20 per cento nel 2009 al 13 per cento nel 2011 e dal 14 all'8 per cento del totale degli stanziamenti e impegni del MIT.

Ma, al di là delle forti riduzioni riscontrate in tutte le componenti della spesa per trasferimenti e per investimenti fissi, le altre due categorie economicamente significative della spesa corrente mostrano invece un incremento nel triennio.

La prima è costituita dai redditi da lavoro dipendente che supera il 13 per cento della spesa complessiva ed il 35 per cento della spesa corrente del MIT. Nel 2011 gli impegni lordi aumentano del 3,2 per cento rispetto al 2010, passando da 938 a 968 milioni, e di circa il 10 per cento nel triennio. Nel 2011 aumentano anche la capacità di impegno e di pagamento nonché l'indice di smaltimento dei residui.

La seconda è rappresentata dai consumi intermedi, che costituisce più del 5 per cento della spesa totale e quasi il 15 per cento della spesa corrente. L'andamento nel triennio mostra un'impennata della spesa nel 2010 ed una lieve riduzione nel 2011, per cui rispetto al 2009 l'incremento complessivo nel 2011 appare superiore al 30 per cento per gli stanziamenti, al 40 per cento per gli impegni e al 15 per cento per i pagamenti, mentre rispetto al 2010 si registra una riduzione del 3 per cento per gli stanziamenti, del 2,9 per gli impegni e dell'8,5 per i pagamenti. La capacità di impegno è molto elevata, mentre la capacità di pagamento appare più bassa ed in flessione nel 2011. L'indice di smaltimento dei residui risulta, invece, in incremento nel 2011.

Le risorse del MIT sono distribuite tra cinque centri di responsabilità (C.d.R.): 1. Gabinetto, 2. Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale (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). I C.d.R. 2 e 3 assorbono circa il 90 per cento della spesa totale, il C.d.R. 4 assorbe circa l'8 per cento e la quota rimanente è assorbita dai C.d.R. 1 e 5.

L'analisi della spesa triennale per categorie economiche riferita ai C.d.R. evidenzia che è soprattutto la spesa per redditi da lavoro dipendente attribuibile al C.d.R. 4 - Capitanerie di porto, e al C.d.R. 2 - Dipartimento Infrastrutture, che determina l'incremento complessivo sopra evidenziato. La spesa del C.d.R. 4, che rappresenta il 61,54 per cento del totale spesa per redditi da lavoro dipendente del MIT, aumenta nel 2011, in termini di impegni lordi, dell'2,72 per

cento e nel triennio dell'18,30 per cento²³. La spesa del C.d.R. 2, che rappresenta il 15 per cento del totale, incrementa nel 2011 del 2,14 per cento e nel triennio del 6,55.

Per quanto riguarda la categoria dei consumi intermedi, un notevole incremento si riscontra nella spesa del C.d.R. 3 - Dipartimento dei Trasporti²⁴ che rappresenta il 75 per cento del totale della spesa per consumi intermedi. Nel 2010, in termini di impegni lordi, la spesa è salita dell'83 per cento, per poi ridursi nel 2011 del 10,38: nel triennio l'incremento è stato del 64 per cento. Anche le Capitanerie di porto, cui è imputabile il 15 per cento della spesa per consumi, presentano un importante incremento degli impegni lordi nel 2011 del 27 per cento e nel triennio del 10.

Il conto dei residui mostra nel 2011 importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari a 9,935 miliardi, che si attestano alla fine dell'esercizio a 7,156 miliardi, 3,296 dei quali sono di nuova formazione e di questi 321 milioni costituiscono residui di stanziamento. Complessivamente, la massa dei residui finali decresce nel 2011 in misura molto significativa (41,27 per cento). Più del 90 per cento dei residui finali è rappresentato da residui riferiti a spese in conto capitale concentrati nella categoria dei trasferimenti. La quota più rilevante si iscrive nella missione infrastrutture pubbliche e logistica (3,4 miliardi circa) ma anche la missione diritto alla mobilità espone una quantità rilevante di residui finali (2,4 miliardi).

Il primo rapporto presentato in esito alla disciplina vigente²⁵, dal MIT ad ottobre 2011 (Relazione sullo stato della spesa redatto MIT nell'anno 2010), ha evidenziato un valore cumulato della situazione debitoria complessiva alla data del 31 dicembre 2009 pari a 122,6 milioni e alla data del 31 dicembre 2010 pari ad 168,8 milioni. In riferimento alle varie categorie economiche, quella concernente la spesa in conto capitale (categoria 21) appare prevalente: il totale dei debiti per il 2009 ammonta a 75,2 milioni e quella del 2010 pari ad 80,9 milioni. La causa di formazione dei debiti viene ricondotta il più delle volte all'insufficienza di

²³ Il C.d.R. Capitanerie di Porto attribuisce il continuo incremento della spesa per redditi da lavoro dipendente alla progressiva sostituzione del personale di leva con personale volontario che percepisce una retribuzione maggiore ed è sottoposto a percorsi di formazione continua.

²⁴ Il Dipartimento dei trasporti attribuisce l'incremento rilevato nel 2010 alle maggiori risorse autorizzate per corrispondere all'Agenzia del Demanio i canoni di locazione per gli immobili del FIP - Fondo Investimento Immobiliare - (capitolo 1282), per il funzionamento della Consulta Generale dell'autotrasporto e del Comitato Centrale per l'Albo degli Autotrasportatori (capitoli 1329 e 1330). Nel corso del 2010, poi, sono stati integrati in modo consistente i capitoli per l'acquisto di beni e servizi mediante il ricorso al Fondo per i consumi intermedi ed alle variazioni compensative con decreto del Ministro nell'ambito dei Programmi. Inoltre, nel 2010 sono state riassegnate tutte le entrate richieste per le strutture periferiche.

²⁵ Ai sensi dell'articolo 9 comma 1-ter del DL 185/2009, convertito dalla legge 2/2009, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, i Ministeri devono avviare di concerto con il MEF una attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio, mentre con l'articolo 9 del DL 78/2009 (convertito dalla legge 102/2009) viene, tra l'altro, previsto che i funzionari delle PA che adottino provvedimenti che comportano impegni di spesa hanno l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica. La disposizione inoltre individua il MEF come l'amministrazione che vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni tese a prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie. Con il decreto MEF 10 agosto 2010 viene ulteriormente delineato il quadro comportamentale delle Amministrazioni tenute sia ad adottare un programma dei pagamenti, previsti nell'anno, compatibile con i vincoli di bilancio, sia a intraprendere iniziative di tipo contabile amministrativo o contrattuale atte ad evitare la formazione dei debiti pregressi qualora lo stanziamento di bilancio per ragioni sopravvenute non consenta di far fronte agli obblighi contrattuali (per iniziative di tipo contabile deve intendersi l'utilizzo degli strumenti di flessibilità di bilancio, per iniziative di tipo amministrativo o contrattuale devono intendersi i provvedimenti di riduzione delle spese comprimibili realizzati anche con l'adozione di misure riguardanti i procedimenti di gara ancora in corso di espletamento e comunque nel rispetto dei diritti e interessi legittimi eventualmente già maturati da parte di terzi ovvero in caso di procedimenti di gara già definiti mediante riduzioni di somministrazioni forniture ed appalti). Inoltre il decreto prevede la redazione di rapporti dei Ministri competenti nei quali illustrare i risultati delle analisi di revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio e costituiscono parte integrante delle relazioni sullo stato della spesa di cui all'articolo 3 comma 68 delle LF per 2008.

Con circolare n.38 del 15 dicembre 2010 il Ministero dell'economia e finanze ha più dettagliatamente specificato i contenuti dei rapporti cui si è fatto cenno sopra ed ha fornito una più articolata definizione di debiti fuori bilancio prevedendo per gli stessi una ricognizione e quantificazione per capitolo categoria economica, esercizio di formazione e smaltimento.

fondi destinati alla copertura di spese incompressibili (canoni – utenze e altre spese di funzionamento degli uffici) o alla mancata riassegnazione sui pertinenti capitoli del MIT delle somme versate in conto entrate sui capitoli intestati sia al Ministero che al MEF (in particolare per i debiti della categoria 10 – rimborsi al personale che effettuano per i privati o per altre amministrazioni pubbliche rilievi, accertamenti e sopralluoghi). Un'altra causa di formazione del debito attiene alla rimodulabilità di talune spese che appaiono come liberamente riducibili, pur trattandosi, di fatto, di spese sostanzialmente rigide.

In riferimento alla spesa in conto capitale, sono le spese attinenti a situazioni contenziose derivanti da investimenti in materia di opere pubbliche (liti, arbitrati, lodi, ecc) a generare una elevata esposizione. Infatti i relativi capitoli, generalmente insufficienti, sono ordinariamente assegnati ai Provveditorati che conseguentemente producono partite debitorie sanate successivamente con l'istituto del conto sospeso. Generalmente, in presenza di sentenze esecutive, il MIT ricorre allo strumento dello speciale ordine di pagamento in conto sospeso²⁶ (anticipazione di tesoreria), al fine di ridurre al minimo l'eventuale aggravio per interessi o spese conseguenti ad ulteriori ritardi nel pagamento. Chiaramente la procedura del pagamento in conto sospeso non muta la situazione debitoria dell'Amministrazione ma la trasferisce a carico delle diverse Tesorerie che anticipano i relativi pagamenti. Riferisce l'UCB che nel corso del 2011, sono state effettuate, sia da parte dell'Amministrazione centrale che dagli Uffici periferici del Ministero, sistemazioni contabili di pagamenti in conto sospeso per l'importo complessivo di 97,4 milioni mediante rimborsi alla Banca d'Italia, relativi a sospesi disposti negli anni precedenti²⁷.

Una articolazione più dettagliata della massa debitoria al 31 dicembre 2010 è riassunta nel prospetto che segue²⁸:

Anni	Ammontare debiti pregressi
2008	5.364.272,25
2009	117.622.416,03
2010	45.870.500,48
Totale cumulato	168.857.188,76

In considerazione di tale massa debitoria, il MEF ha provveduto dapprima ad accertare, con proprio decreto²⁹ l'ammontare delle situazioni debitorie pregresse. Contemporaneamente con decreto di variazione n.114154 dell' 11 novembre 2011 ha disposto lo storno di risorse dal Fondo da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti società, persone fisiche, istituzioni ed organismi vari³⁰ agli appositi piani gestionali dei capitoli degli stati di previsione dei Ministeri interessati. Allo stato di previsione del MIT sono stati, pertanto, trasferiti in aumento della propria dotazione di bilancio euro 27.100.153. Tali risorse sono affluite principalmente in appositi piani gestionali di capitoli relativi alla spesa di beni e servizi, finalizzati proprio all'estinzione dei debiti pregressi, oppure in capitoli per spese di sicurezza della navigazione o per la realizzazione del sistema globale di comunicazione per l'emergenza e la sicurezza in mare, comunque per

²⁶ Ai sensi dell'art. 14, c. 2 del D.L. 31.12.1996, n. 669, convertito dalla Legge 28.02.1997, n. 30

²⁷ Per la sistemazione contabile dei predetti pagamenti in conto sospeso sono stati utilizzati i fondi derivanti dalle variazioni di bilancio disposte dal Ministro dell'economia e delle Finanze nel corso degli esercizi finanziari 2010 e 2011, concernenti: il prelevamento dal "Fondo da ripartire per la sistemazione delle partite iscritte al conto sospeso con la Banca d'Italia", allocato nello stato di previsione della spesa del MEF istituito, in applicazione dell'art. 2, comma 250 della legge 23/12/2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), per il ripiamento dei pagamenti disposti in conto sospeso negli esercizi finanziari 2005/2006/2007; il prelevamento dal fondo di riserva per le spese obbligatorie; la reiscrizione in bilancio degli impegni di spesa originaria caduti in perenzione amministrativa.

²⁸ Prospetto desunto dalla documentazione trasmessa alle Sezioni riunite da parte dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero.

²⁹ Decreto del Ministro dell'economia e finanze n.108861 dell'11 novembre 2011.

³⁰ Istituito dall'articolo 1 comma 50 della legge finanziaria per il 2007.

estinguere debiti riferiti alla categoria 2 “consumi intermedi” secondo la classificazione economica del bilancio.

Per quanto riguarda l'esercizio 2011, il rapporto del 22 maggio 2012 ribadisce le criticità espresse già nella precedente relazione e sottolinea come l'incertezza sulla effettiva disponibilità delle risorse che vengono assegnate in diversi momenti dell'anno finanziario comporti la necessità di attuare continui cambiamenti su una programmazione contabile di partenza. La formazione del debito secondo il rapporto scaturisce fundamentalmente dal disallineamento temporale tra contrazione delle risorse finanziarie ed interventi di razionalizzazione organizzativa e funzionale.

Il valore della situazione debitoria complessiva al 31 dicembre 2011 viene stimata in 16,5 milioni, quindi in notevole riduzione rispetto a quanto riscontrato nel rapporto precedente. Essa riguarda in maniera consistente spesa riferibile alla categoria economica dei consumi intermedi e solo marginalmente quella della spesa per investimenti fissi lordi e dovrebbe attenersi al debito sorto nel 2011 cumulato con il pregresso.

L'Amministrazione ha evidenziato un ricorso alla flessibilità di cui all'art. 23, comma 3, della legge n. 196 del 2009 molto limitato³¹, trattandosi di opportunità solo potenziale a causa dell'esiguità delle risorse stanziare per le spese rimodulabili comprendenti sia le spese di fabbisogno rappresentate principalmente da acquisto di beni e servizi incompressibili³², sia le spese predeterminate da legge che, oltre a risentire degli effetti del D.L. 112/2008 (art. 60) in sede di previsioni iniziali sono state assoggettate all'ulteriore taglio lineare del 10 per cento disposto a decorrere dal 2011 dal D.L. 78/2010 (art. 2, c. 1)³³.

Circa i “capitoli-fondo”, 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, il fondo comune per il rinnovo impianti fissi e materiale rotabile, quello da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche, fondo per il trasporto pubblico locale. I Fondi presenti nello stato di previsione del MIT effettivamente destinati a sopperire alle esigenze di altri capitoli di spesa mediante decreti di trasferimento delle risorse sono 7³⁴.

Il fenomeno delle eccedenze di spesa (25,7 milioni in conto competenza e 623 mila in conto residui) si manifesta in concomitanza con la registrazione dei pagamenti a mezzo ruoli di spesa fissa (RFS) per i quali non si hanno strumenti di controllo preventivo. La maggior parte di esse è relativa al pagamento di partite stipendiali ed è causata dall'imperfetta ripartizione iniziale delle risorse. Per quanto riguarda altre tipologie di spesa (es. contributi pluriennali), taluni pagamenti vengono disposti sulla competenza anziché sui residui o senza richiedere la reinscrizione delle somme andate in perenzione. In considerazione della criticità del fenomeno, è

³¹ Nei primi mesi dell'anno 2011, l'Amministrazione delle Infrastrutture e dei Trasporti ha disposto con DMT, due variazioni compensative tra capitoli rimodulabili di fabbisogno allocati nello stesso macroaggregato in applicazione dell'art. 17 c. 13 della Legge 221/2011 (legge di bilancio 2011), variazioni, che con la circolare n. 17 del 10/05/2011 sono state semplificate consentendone la realizzazione attraverso un decreto del Ministro competente (DMC). Anche le variazioni compensative con DMT tra le dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili di fattore legislativo e quelle non rimodulabili classificate come oneri inderogabili si sono limitate ad un solo provvedimento.

³² Con il D.L. 138/2011, convertito dalla Legge 148/2011 (art. 1, c. 2) è stata introdotta, per il quinquennio 2012/2016, la più ampia facoltà di rimodulare, sempre con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze (DMT), le dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili anche di fattore legislativo e di quelle non rimodulabili sebbene entro determinati limiti percentuali rispetto alle relative autorizzazioni legislative.

³³ Le riduzioni disposte per le missioni di competenza (fatta eccezione per la missione 4 “Italia in Europa e nel mondo”) del MIT ammontano, per il 2011, a 56.109 milioni, di cui 30.156 predeterminate con legge.

³⁴ 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).

auspicabile che vengano individuati adeguati ed efficaci strumenti di controllo sulle irregolarità contabili che sottostanno le eccedenze di spesa in grado di intervenire tempestivamente sulle stesse, impedendone la formazione.

Quanto al fenomeno dei residui di stanziamento, l'UCB ne ha evidenziato il legame con i 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 disposti si registrano rilevanti economie nel 2011 che interessano 5 capitoli per circa 20 milioni, in diminuzione rispetto ai 74 del 2010. Particolarmente rilevanti le economie del cap. 1290 "spese per acquisto di beni e servizi relative all'attività del Ministero in materia di dighe" (4,2 milioni nel 2010 e 7,7 milioni nel 2011) e del cap. 7770 "contributi per la realizzazione di infrastrutture interportuali" (4,6 milioni nel 2010 e nel 2011).

I residui passivi perenti ammontano complessivamente a 1.996 milioni per la parte corrente e 8.402 milioni per la parte capitale, con un incremento rispetto al 2010 del 7,8 per cento per la prima, e del 32 per cento per la seconda, ciò in forza della ridotta permanenza in bilancio per i residui di spesa disposta da recenti disposizioni normative (da ultimo, art.10, comma 8 del DL 98/2011). La parte attribuibile a nuove perenzioni ammonta a 203 milioni per la parte corrente e 2.385 milioni per la parte in conto capitale. Le iscrizioni ammontano a 34,7 milioni per la parte corrente, con una percentuale rispetto allo stock complessivo dell'1,7 per cento, ed a 296,4 milioni per la parte in conto capitale, con una percentuale di iscrizioni del 3,6 per cento.

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Come sopra anticipato, la Direttiva generale sull'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2011, adottata in data 30 dicembre 2010, si inserisce in un contesto caratterizzato dall'entrata a regime delle nuove strumentazioni di valutazione e controllo previste dalla legge 15/2009 e dal d.lgs. 150/2009.

Il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* è stato adottato, nel rispetto dei termini previsti dall'articolo 30 del predetto d.lgs. 150, con dm 10 settembre 2010, in osservanza di quanto previsto, in materia, dagli articoli 7, 8 e 9 del suindicato decreto legislativo e dalle delibere emanate, in proposito, dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)³⁵. Nel Sistema sono confluiti, in aggiunta al Manuale operativo per il sistema di valutazione del personale non dirigenziale, il Manuale operativo per il sistema di valutazione dei dirigenti preposti ai Centri di responsabilità amministrativa e il Manuale operativo per il sistema di valutazione dei dirigenti preposti alle strutture di primo e secondo livello, già adottati con decreto ministeriale 16 aprile 2009³⁶.

³⁵ Il Sistema, in conformità a quanto previsto dal suindicato articolo 7, individua:

- a) le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della *performance*;
- b) le procedure di conciliazione relative all'applicazione del medesimo Sistema;
- c) le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo esistenti;
- d) le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

³⁶ Il Sistema è stato assistito dalla piattaforma tecnologica per il controllo strategico, il controllo di gestione e la contabilità economica analitica per centri di costo. A seguito dei tagli di spesa imposti dalle manovre finanziarie attuate nel corso del 2011, la Direzione generale per i sistemi informativi, statistici e la comunicazione ha sospeso nel giugno 2011 l'utilizzazione della piattaforma per il servizio di "contabilità analitica, controllo strategico e controllo di gestione". La sospensione ha determinato pesanti criticità all'interno dell'Amministrazione ai fini della raccolta e dell'analisi dei dati per la misurazione della *performance* e, più in generale, per lo svolgimento dei propri compiti

Il ciclo di gestione della *performance* è stato introdotto nella struttura organizzativa del Ministero nella seconda metà del 2009, con l'attività di programmazione degli obiettivi 2010 sfociata nel Piano della *performance* 2010 - 2012 approvato con decreto ministeriale 29 gennaio 2010, n. 66 e, nel corso dell'anno 2010, con l'attività di programmazione degli obiettivi 2011 sfociata del Piano della *performance* 2011-2013, approvato con decreto ministeriale 31 gennaio 2011, n. 31. Il grado di maturità ed il livello di assimilazione delle modalità operative di gestione del ciclo si differenziano in relazione alle singole fasi di cui il ciclo si compone³⁷.

La coerenza fra il ciclo di programmazione strategica ed il ciclo di programmazione finanziaria costituisce l'espressione principale del ciclo della *performance*. E' assicurata dai centri di responsabilità amministrativa (CRA), che provvedono alla predisposizione contestuale degli obiettivi strategici e delle note integrative al bilancio di previsione. Le note integrative, redatte secondo le disposizioni contenute nella legge 196/2009, devono consentire di riconciliare le missioni ed i programmi di cui alla stessa legge 196, con gli obiettivi e gli indicatori di cui al decreto legislativo n. 150. Gli indicatori sono scelti fra quelli contenuti nel Piano della *performance* che meglio rappresentano l'obiettivo ed il programma cui si riferiscono³⁸.

La Relazione sulla *performance* per l'anno 2010 è stata approvata con decreto n. 240 del 15 giugno 2011. Con il decreto ministeriale 30 gennaio 2011, n. 30 è stato approvato il Piano triennale per la trasparenza e l'integrità 2011-2013; nei mesi giugno 2011 e febbraio 2012 sono state pubblicate anche le Relazioni semestrali sullo stato di attuazione dello stesso Piano, disponibili sul sito ministeriale³⁹. Non è stata organizzata la "Giornata della trasparenza" di cui all'articolo 11, comma 6, del D.Lgs. n. 150 del 2009.

Il ciclo delle *performance*, che nell'applicazione iniziale non aveva incontrato particolari ostacoli, ha, invece, manifestato le seguenti problematiche nella fase a regime:

istituzionali. Le attività di monitoraggio, misurazione e valutazione sono state portate avanti, nel secondo semestre e nei primi mesi del 2012, attraverso la compilazione manuale delle schede allegate al Sistema.

³⁷ La prima fase relativa alla definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori, risulta completamente assorbita dal personale dirigenziale, sottoposto a due tornate formative, nel 2009 e nel 2010. La seconda concernente il collegamento tra gli obiettivi e l'allocatione delle risorse, è ormai completamente stabilizzata, come si evince dal testo. La terza, relativa al monitoraggio in corso di esercizio ed all'attivazione di eventuali interventi correttivi, attiene al monitoraggio dell'attuazione della direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, acquisendo ogni trimestre i dati necessari dai centri di responsabilità amministrativa (CRA), rilevando lo stato di realizzazione degli obiettivi, identificando gli eventuali scostamenti, le relative cause e gli interventi correttivi adottati, allo scopo di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi raggiunti. La quarta fase, relativa alla misurazione ed alla valutazione della *performance* organizzativa e individuale, prevede che la valutazione della *performance* organizzativa sia effettuata all'esito del monitoraggio finale, acquisendo i dati necessari dalle strutture organizzative, elaborando i risultati in forma di percentuale di raggiungimento degli obiettivi programmati, ed attribuendoli, in via diretta, alle strutture organizzative cui si riferiscono, e, quale media dei risultati, alla direzione generale cui afferiscono: il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati all'unità organizzativa ha effetto diretto sulla valutazione individuale dei dirigenti di prima e di seconda fascia e del personale con qualifica non dirigenziale. Per la quinta fase, relativa all'utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito, la contrattazione collettiva integrativa è stata convocata, nel corso del 2011, con l'obiettivo di chiudere i tavoli sindacali entro la fine di giugno, in concomitanza con la prima Relazione sulla *performance* del Ministero. Con riguardo alla sesta fase, concernente la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle strutture amministrative, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi, nel corso del 2011 si prevedeva l'avvio di un'integrazione graduale e senza soluzione di continuità fra gli strumenti rigorosi e sperimentati del controllo di gestione e del controllo strategico e gli strumenti della rendicontazione sociale, al fine di passare da una concezione autoreferenziale ad una concezione di apertura ai cittadini ed agli utenti. L'attività si è rivelata complessa, per cui gli obiettivi strategici ed operativi conferiti con la direttiva ministeriale 9 gennaio 2012, n. 3, non scaturiscono ancora da un processo di programmazione partecipata con gli *stakeholder* esterni al Ministero.

³⁸ Per specifiche considerazioni sugli indicatori adottati nelle note integrative si veda il paragrafo 4.1.

³⁹ L'impegno alla trasparenza è considerato, dal Ministero, un elemento di *governance* in senso stretto, in quanto teso a regolare i rapporti nei confronti dei soggetti interessati alla gestione, che rappresentano l'intera società civile. A fronte di tale impegno, il Ministero ha istituito, ai sensi dell'articolo 11, comma 8, del decreto legislativo n. 150/2009, una sezione denominata "Trasparenza, valutazione e merito", all'interno del proprio sito istituzionale.

- a) resistenza interna all'applicazione delle norme del D.Lgs. n. 150 del 2009, con particolare riferimento al sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale.
- b) scarso grado di differenziazione dei giudizi nell'esercizio dell'attività di valutazione della *performance* individuale.
- c) mancato inserimento degli Uffici di diretta collaborazione all'interno del ciclo di gestione della *performance*.
- d) mancata redazione del "bilancio sociale" del Ministero.
- e) mancato aggiornamento degli standard qualitativi dei servizi erogati.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

I processi di revisione dei programmi di spesa condotti nel 2010 hanno determinato alcune modifiche nella ripartizione e denominazione dei programmi. Nella missione 13 "Diritto alla mobilità" è stato soppresso il programma "Sistemi portuali" (confluito nel programma 9 "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua") e sono stati ridenominati tre programmi⁴⁰, per cui ora la missione risulta articolata in sei programmi. Nella missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" i programmi 3. Opere strategiche, 4. Sistemi ferroviari, 12. Infrastrutture portuali ed aeroportuali sono stati soppressi: il primo è confluito nel Programma 10, il secondo e il terzo sono confluiti nel Programma 11. Tali modifiche hanno determinato la ridenominazione di tre programmi⁴¹, per cui ora la missione risulta articolata in quattro programmi. Nella missione 19 "Casa e assetto urbanistico", i due precedenti programmi sono stati unificati nell'unico 2. Politiche abitative, urbane e territoriali.

La tavola seguente illustra le otto missioni e i diciassette programmi in cui le stesse si articolano, evidenziandone i principali aggregati finanziari.

⁴⁰ Il programma 1. Gestione della sicurezza e della mobilità stradale ha assunto la denominazione "Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale", mentre il programma 2. Logistica ed intermodalità nel trasporto, ora è denominato "Autotrasporto e mobilità", il programma 6. Sviluppo della mobilità locale, ora è denominato "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale".

⁴¹ Il programma 9. Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture, ha assunto la denominazione di 9. Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle opere pubbliche e delle costruzioni, il programma 10. Edilizia statale e interventi speciali ha assunto la denominazione di 10. Opere strategiche, edilizia statale e interventi speciali e per pubbliche calamità, il programma 11. Sistemi stradali, autostradali e intermodali ha assunto la denominazione 11. Sistemi stradali, autostradali, ferroviari e intermodali

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Missione	Programma	Stanziamiento definitivo di competenza	Stanziamiento def di cassa	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui finali
004. L'Italia in Europa e nel mondo	Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale	183.680.000,00	13.000.000,00	183.680.000,00	284.624,44	367.360.000,00
007. Ordine pubblico e sicurezza	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	783.187.918,00	891.600.892,00	774.936.438,65	790.283.394,11	162.634.709,69
013. Diritto alla mobilità	Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	378.819.077,00	450.983.260,00	359.479.438,17	366.597.466,65	218.279.220,70
	Autotrasporto ed intermodalità	220.769.745,00	341.381.546,00	236.383.786,05	288.100.269,26	108.143.429,66
	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	175.901.596,00	209.370.399,00	175.686.328,16	208.971.014,16	169.687.480,08
	Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	54.760.126,00	61.407.390,00	54.840.758,13	60.591.021,30	23.372.509,66
	Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	1.344.974.142,00	1.773.417.561,00	1.204.617.528,79	1.077.007.927,57	1.424.591.067,04
	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	1.143.130.832,00	1.540.824.692,00	1.171.222.553,14	1.142.522.016,47	540.116.695,17
	Totale	3.318.355.518,00	4.377.384.848,00	3.202.230.392,44	3.143.789.715,41	2.484.190.402,31
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	54.025.858,00	139.791.846,00	38.188.674,97	101.759.982,09	35.505.395,64
	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	9.933.471,00	10.327.547,00	9.576.378,06	7.520.902,95	3.187.724,60
	Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	2.469.926.255,00	3.024.880.769,00	2.931.879.851,99	1.978.438.872,47	2.959.037.044,44
	Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	308.883.841,00	842.018.144,00	668.568.806,80	677.924.553,66	324.333.464,38
	Totale	2.842.769.425,00	4.017.018.306,00	3.648.213.711,82	2.765.644.311,17	3.322.063.629,06
017. Ricerca e innovazione	Ricerca nel settore dei trasporti	4.340.287,00	10.293.646,00	4.296.652,24	355.764,00	15.340.493,71
019. Casa e assetto urbanistico	Politiche abitative, urbane e territoriali	302.227.442,00	670.713.292,00	377.171.297,03	597.228.281,34	781.093.647,79
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	13.519.858,00	14.437.848,00	12.715.168,34	14.295.865,76	2.321.612,85
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	64.347.124,00	87.588.056,00	63.262.176,24	81.573.662,61	6.427.202,57
	Totale	77.866.982,00	102.025.904,00	75.977.344,58	95.869.528,37	8.748.815,42
033. Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	15.328.030,00	65.399.073,00	134.921.154,00	14.962.048,77	15.328.030,00
Totale		7.527.755.602,00	10.147.435.961,00	8.401.426.990,76	7.408.417.667,61	7.156.759.727,98

La missione “Infrastrutture pubbliche e logistica” presenta una significativa flessione degli stanziamenti definitivi superiore al 25 per cento rispetto al 2010, passando da 3,8 a 2,8 miliardi (ma nel 2010 erano cresciuti del 23 per cento), mentre gli impegni totali si incrementano del 13,95 per cento sul 2010 ed i pagamenti del 32,58 per cento. La missione “Diritto alla mobilità” presenta stanziamenti definitivi (che ammontano a 3,3 milioni) e pagamenti totali stabili nel 2011, mentre gli impegni totali aumentano del 2,31 per cento; le stesse voci avevano presentato, però, flessioni significative nel 2010 (stanziamenti -10,55, impegni -14,83, pagamenti -15,19). Ma le flessioni percentualmente più significative si riscontrano nelle missioni “Ricerca e innovazione”, “Casa e assetto urbanistico” e “Servizi istituzionali delle amministrazioni pubbliche”: la prima, passando da 11,9 a 4,3 milioni, presenta una riduzione negli stanziamenti definitivi di competenza del 64 per cento rispetto al

2010⁴², la seconda, passando da 770 a 302,2 milioni, presenta una riduzione del 61 per cento sul 2010⁴³, la terza, passando da 113,2 a 77,8 milioni, presenta una riduzione del 31 per cento.

Di seguito si illustrano le caratteristiche e le principali attività svolte nell'ambito dei più significativi programmi delle missioni 13 e 14.

5.1 Missione 13 “Diritto alla mobilità”

La missione risulta articolata in sei programmi, tutti di competenza del C.d.R. 3 – Dipartimento dei Trasporti, a cui si aggiunge uno gestito dal MEF (8 – Sostegno allo sviluppo del Trasporto).

(migliaia di euro)

Impegni lordi							
Programmi	1.Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	2. Autotrasporto ed intermodalità	4.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	5.Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	6.Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	9.Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	Totale Missione
CATEGORIE							
Redditi di lavoro dipendente	168.719	5.350	4.504	6.005	5.041	9.649	199.270
Consumi intermedi	139.899	148.814	1.116	296	290	3.037	293.453
Trasferimenti di parte corrente	0	0	117.277	12.140	512.336	503.461	1.145.214
Altre uscite correnti	3.261	23	1	12	1.847	13	5.156
SPESE CORRENTI	311.879	154.187	122.898	18.453	519.515	516.161	1.643.093
Investimenti fissi lordi	21.711	13	13	11	8.781	122.806	153.336
Trasferimenti di parte capitale	33.854	61.544	52.992	38.800	702.829	506.886	1.396.905
SPESE IN CONTO CAPITALE	55.565	61.557	53.005	38.811	711.610	629.692	1.550.241
SPESE FINALI	367.444	215.744	175.903	57.264	1.231.125	1.145.853	3.193.334
SPESE COMPLESSIVE	367.444	215.744	175.903	57.264	1.231.125	1.145.853	3.193.334
Pagamenti totali							
Redditi di lavoro dipendente	173.079	5.418	4.455	6.037	5.097	9.832	203.919
Consumi intermedi	125.438	144.642	877	304	318	3.885	275.463
Trasferimenti di parte corrente	9.362	0	117.388	12.137	349.842	503.445	992.175
Altre uscite correnti	2.771	18	33.249	154	2.824	4.163	43.178
SPESE CORRENTI	310.650	150.078	155.969	18.632	358.081	521.325	1.514.735
Investimenti fissi lordi	33.237	28	9	7	8.661	89.997	131.940
Trasferimenti di parte capitale	22.711	137.994	52.992	41.952	710.267	531.199	1.497.115
SPESE IN CONTO CAPITALE	55.948	138.022	53.002	41.959	718.927	621.197	1.629.055
SPESE FINALI	366.597	288.100	208.971	60.591	1.077.008	1.142.522	3.143.790
SPESE COMPLESSIVE	366.597	288.100	208.971	60.591	1.077.008	1.142.522	3.143.790

Gli stanziamenti definitivi di competenza riferiti all'intera missione ammontano a 3,3 miliardi (44 per cento degli stanziamenti totali MIT), gli impegni lordi a 3,19 miliardi (21 per

⁴² Nel 2011 il Cap.1801 è stato azzerato a seguito del passaggio dell'INSEAN al CNR.

⁴³ La riduzione delle dotazioni finanziarie nella missione 19 consegue verosimilmente alla scarsa ed incerta realizzazione degli obiettivi della missione e dei programmi di recente individuati. Al riguardo un'indagine della Corte di conti ha rilevato che sostanzialmente né il “Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica” previsto dall'art.21 del DL 159/2007, né il successivo, ma molto ridimensionato, “Piano per l'edilizia abitativa” (c.d. Piano casa) previsto dall'art.11 del DL 112/2008, hanno avuto una concreta attuazione né risultati soddisfacenti nelle varie linee di intervento (Deliberazione 20/2011/ G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato). In materia di rimodulazione del programma di interventi di edilizia sovvenzionata e agevolata, vedasi la Delibera 12/2012 della Sezione centrale del controllo di legittimità su atti.

cento del totale impegni MIT) mentre i pagamenti totali sono pari a 3,1 miliardi (40 per cento dei pagamenti totali MIT).

Nella successiva esposizione si concentrerà l'attenzione sui programmi 2, 6 e 9 sia per la consistenza delle risorse assegnate (programmi 6 e 9), sia per l'importanza strategica nello sviluppo dei trasporti (programma 2)⁴⁴.

Programma 2. Autotrasporto e intermodalità

Il Programma, che si articola in tre obiettivi operativi⁴⁵, attiene alla pianificazione e vigilanza del trasporto intermodale e delle attività di *transshipment*⁴⁶ attraverso l'incentivazione del trasporto merci sui corridoi marittimi, gli interventi di riforma del sistema dell'autotrasporto e pianificazione delle localizzazioni degli interporti e il completamento della loro rete immateriale. La spesa corrente ha una significativa incidenza sul totale della spesa del programma (71,47 per cento in termini di impegni) ed è concentrata nella spesa per consumi intermedi (69 per cento del totale del programma).

Il 2011 si caratterizza, da un lato, per la previsione normativa di significative risorse aggiuntive da destinare al settore dell'autotrasporto (art.1, comma 40 della legge 220/2010⁴⁷), dall'altro per importanti riduzioni di stanziamento sui capitoli più significativi del programma. Rilevante variazione negativa nella gestione ha riguardato il cap. 7420 "Fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto di merci" che è stato ridotto nello stanziamento definitivo di competenza e negli impegni di competenza del 24 per cento e nei pagamenti di competenza del 66 per cento. Il cap. 7330, destinato a finanziare il Fondo per la ristrutturazione dell'autotrasporto e sviluppo dell'intermodalità, presenta una riduzione del 33 per cento negli stanziamenti ed un incremento degli impegni totali del 142 per cento. Anche il cap. 1330, relativo alle somme assegnate al Comitato Centrale degli Autotrasportatori è stato ridotto negli stanziamenti definitivi, impegni e pagamenti più del 20 per cento, ma aveva avuto stanziamenti importanti nel 2010, soprattutto per la cassa (180 milioni), destinati a supportare la predisposizione del Piano della Logistica, approvato dalla Consulta Generale per l'autotrasporto e la logistica a dicembre 2010.

⁴⁴ Relativamente agli altri programmi si rileva che, nell'ambito del Programma 1, nel corso del 2011 è stata sviluppata l'attività della Centrale Operativa del CCISS ed accentuata l'attività di comunicazione istituzionale, anche attraverso progetti diretti a giovani e studenti. L'attuazione del Piano nazionale della sicurezza stradale, di cui sono stati varati complessivamente cinque programmi di attuazione, ha visto, durante l'esercizio finanziario 2011, la stipula delle Convenzioni con le Regioni per la realizzazione del 3°, 4° e 5° programma di attuazione. Sotto il profilo del supporto all'attività normativa, di rilievo è stata la presentazione, il 30 settembre 2011 presso la Camera dei Deputati dell'AC 4662 recante "Delega al Governo per la riforma del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285". Il disegno di legge in parola prevede una delega di ampio respiro al Governo tendente: alla riscrittura di un codice "breve" recante disposizioni definitorie, comportamentali e sanzionatorie in materia di circolazione stradale, nonché l'assetto delle competenze dei vari soggetti nella stessa coinvolti; alla delegificazione delle disposizioni che richiedono frequenti aggiornamenti; al coordinamento delle norme fino ad oggi intervenute.

Con riguardo al Programma 4, è stata predisposta la stesura definitiva dello schema di articolato negoziale concernente il rinnovo del contratto di programma fra lo Stato e l'E.N.A.C. per il periodo 2011-2013, e si è proseguito nell'attività istruttoria di definizione degli schemi negoziali concernenti gli stipulandi contratti di programma e di servizio fra Stato ed ENAV S.p.A., per il periodo 2010-2012. Questi ultimi hanno trovato di difficile composizione due problematiche: definizione dell'avviato processo di transizione, dall'Aeronautica militare italiana all'ENAV S.p.A., della gestione dei servizi di navigazione aerea negli scali nazionali; verifica degli effetti d'incidenza – rispetto al presente contesto negoziale riferito al periodo regolatorio 2010-2012 – delle sopravvenute disposizioni normative inerenti al settore, introdotte sia dal legislatore comunitario che nazionale in materia di "sistema di prestazioni" e di "sistema di tariffazione" per i servizi di navigazione aerea.

⁴⁵ Ottimizzazione delle procedure per la pianificazione, erogazione di contributi ed altri interventi finanziari per l'autotrasporto, intermodalità e realizzazione degli interporti; aggiornamento normativo in materia di trasporto nazionale e internazionale e potenziamento attività di controllo e monitoraggio; attribuzione di risorse finanziarie.

⁴⁶ Si definisce di *transshipment* (o di porto *hub*) il porto in cui navi oceaniche (navi madri) trasferiscono i contenitori su navi più piccole (c.d. *feeder*) per servire un numero più elevato di porti, anche verso aree geografiche in cui il volume di traffico non giustificerebbe lo scalo diretto delle navi madri.

⁴⁷ Con DPCM 18 maggio 2011 è stato disposto che con il decreto di cui all'ultimo periodo dell'art. 1, comma 40 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 si provvede a disporre l'utilizzo a favore del settore dell'autotrasporto, per l'anno 2011, della somma di 124.000.000 di euro.

Proprio nell'ambito del Piano, nel 2011 sono stati completati quattro studi di approfondimento e di analisi strutturale del Piano, con l'individuazione di punti di forza e debolezza, anche al fine di definire un nuovo assetto logistico e infrastrutturale del Paese. Gli studi hanno riguardato: 1) piattaforme territoriali: aspetti demo-socio-economici e infrastrutturali; 2) combinato ferroviario e aereo; 3) combinato marittimo; 4) processi di filiera e morfologia dei flussi internazionali.

In un contesto in cui 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, si collocano le "Autostrade del mare" fattore fondamentale per l'alleggerimento del trasporto di merci su strada e per i vantaggi in termini ambientali che comporta. A tale proposito, con decreto ministeriale 31/1/2011, n. 27, è stato prorogato - per l'anno 2011, a valere sui viaggi effettuati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2010 - l'incentivo *Ecobonus*⁴⁸ annualità 2010, sono state individuate le nuove rotte incentivate e stabilite le risorse disponibili - pari a 30 milioni di euro.

Poiché, comunque, l'autotrasporto costituisce, soprattutto per quanto riguarda le merci, la modalità più diffusa, è stato dato particolare rilievo, anche nel 2011, ai rapporti con le associazioni di categoria e all'Albo degli autotrasportatori. La collaborazione con gli operatori del settore ha avuto come oggetto anche il supporto all'autorità politica, sia nell'ambito della predisposizione delle risposte a numerose interrogazioni parlamentari, sia relativamente alla risoluzione delle vertenze poste dagli autotrasportatori. Detto supporto ha riguardato, in maniera specifica, le problematiche inerenti alle richieste di intervento, sia normativo che di natura economica e dispositiva, proprio in ragione della centralità rivestita dal mondo dell'autotrasporto, in quanto elemento trainante dell'intera economia del Paese.

Nel corso dell'anno 2011 si è anche proceduto all'elaborazione di normative esplicative e ad un'attività interpretativa finalizzata a garantire omogeneità e uniformità sul territorio nazionale dell'applicazione della normativa relativa allo svolgimento dell'attività di autotrasportatore.

Considerando la particolare frammentazione del settore, a dicembre 2010 è stato predisposto il d.m. n. 968 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. In attuazione di detto decreto, la Commissione di valutazione per l'aggregazione imprenditoriale e la formazione professionale ha espletato nel 2011 l'iter valutativo di istanze per gli "incentivi aggregazione" e per gli "incentivi formazione".

Nella logica dell'intermodalità appare di particolare rilevanza la funzione degli interporti, soprattutto per il trasferimento delle merci dalla produzione al consumo⁴⁹.

A livello complessivo, molto significativa appare la riduzione degli stanziamenti assegnati al programma. Quelli definitivi di competenza, pari a 221 milioni, si riducono rispetto al 2010 del 41,3 per cento e nel triennio del 20,69, mentre quelli definitivi di cassa del 39 per cento rispetto al 2010 e del 25 per cento nel triennio. I pagamenti si riducono del 23 per cento rispetto al 2010 e dell'1,57 nel triennio.

⁴⁸ Incentivo finanziario per imprese di autotrasporto che effettuano trasporti di merci su rotte marittime (legge 265/2002)

⁴⁹ Dalle informazioni assunte dall'Amministrazione si rileva che nel corso del 2011 sono stati emanati 36 provvedimenti di nulla osta tecnico per lo svincolo di rate semestrali a favore degli interporti in riscontro a 36 richieste di erogazione di contributo presentate dalle società interportuali. Contemporaneamente è stata effettuata la correlata attività di monitoraggio del programma ex lege 240/90 "Interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità", conclusasi con l'elaborazione di report semestrali dello stato di completamento del programma di finanziamento degli interporti costituenti gli elementi fondanti della relazione annuale sullo stato di attuazione del piano degli interporti. A questa si è affiancata l'attività di controllo dell'avanzamento del programma di realizzazione della rete immateriale degli interporti

Programma 6 – Sviluppo e sicurezza della mobilità locale

Il programma si inquadra nella priorità politica “incremento di efficienza del sistema dei trasporti” e si articola in cinque obiettivi operativi⁵⁰. Le categorie di spesa che caratterizzano il programma sono i trasferimenti che, per la parte corrente, costituiscono, in termini di impegni, il 41,62 del totale della spesa del programma, e per la parte in conto capitale, costituiscono il 57,09.

Il settore della mobilità locale, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, presenta un costo “storico” di circa 7,9 miliardi, di cui circa 2 miliardi per i servizi ferroviari regionali eserciti da Trenitalia S.p.A.. Tale costo, a seguito della riduzione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni, introdotta dal D.L. 78/10⁵¹, è risultato scoperto per circa 1,4 miliardi. Detto importo è stato poi compensato per il 2012 con le risorse stanziati sul Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale anche ferroviario nelle Regioni a statuto ordinario previsto dall'art. 21, commi 3 e 4, del D.L. 98/2011⁵².

Va rilevato che, sia per quanto riguarda il fabbisogno strutturale del settore sia per quanto attiene al percorso di efficientamento e razionalizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale (TPL), il 21 dicembre 2011 è stato raggiunto in Conferenza Stato Regioni un accordo con cui Stato e Regioni hanno assunto l'impegno di sottoscrivere un patto che individui strumenti, criteri e modalità per la razionalizzazione e l'efficientamento dell'intero trasporto pubblico locale e introduca strumenti e modalità di monitoraggio della loro applicazione.

Il concorso finanziario dello Stato al settore, per l'anno 2012, è stato determinato nell'ammontare di 1600 milioni.

Nel 2011 è stato sostenuto l'impegno finanziario derivante dal rinnovo contrattuale del settore del trasporto pubblico. Il relativo cap. 1314 è passato da uno stanziamento di euro 35.268.207 a euro 274.816.214.

Con riferimento al settore dei sistemi di trasporto rapido di massa, finanziati con la Legge n. 211 del 26.02.1992, l'Amministrazione prevede risorse finanziarie sotto forma di mutui per due tipologie di interventi: sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata, tramvie, filovie e sistemi intermedi a contenuto tecnologico innovativo, in ambito urbano; interventi relativi a sistemi ferroviari, per la realizzazione di passanti e collegamenti con aree urbane, da destinarsi a servizio metropolitano. Sullo stato di attuazione degli interventi finanziati viene espletata attività di controllo, di coordinamento, di monitoraggio ed ispettiva. Nel 2011 l'obiettivo del controllo ha previsto anche il monitoraggio dell'andamento fisico e finanziario di dieci interventi finanziati con le risorse della L. 211/92 ed attualmente in corso di esecuzione⁵³.

Il cap. 7241, che prevede contributi per la sostituzione e acquisto di autobus e altri mezzi di trasporto pubblico presenta una riduzione degli stanziamenti e degli impegni totali del 57 per cento, dei pagamenti totali del 58.

Gli stanziamenti definitivi di competenza del programma (40,53 per cento del totale della missione) ammontano a 1,344 miliardi e diminuiscono del 21 per cento rispetto al 2010 e del 27 per cento nel triennio, quelli di cassa diminuiscono del 22 per cento nel triennio, così come diminuiscono del 24 per cento gli impegni totali e del 30 per cento i pagamenti totali.

⁵⁰ Attività istruttoria per l'attivazione dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale; erogazione contributi e monitoraggio; razionalizzazione delle procedure per promuovere sistemi di trasporto rapido di massa, su ferrovie secondarie e loro sicurezza; sicurezza dell'esercizio e regolamentazione dei sistemi di trasporto a impianti fissi; miglioramento della sicurezza del trasporto ferroviario locale, a impianti fissi e impianti a fune.

⁵¹ Ai sensi dell'art.14 del DL 78/2010, sui capitoli 7241 e 7254 sono state apportate riduzioni per 58 milioni, che hanno determinato la riduzione dei trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario ed, in particolare, dei trasferimenti destinati a coprire il contratto di servizio con Trenitalia SpA.

⁵² La dotazione del predetto Fondo, originariamente di 400 milioni, a decorrere dall'anno 2012 è stata elevata a 1200 milioni ai sensi dall' art. 30, comma 3 , del decreto legge 6 dicembre 2011 , n. 201.

⁵³ Si tratta di BRESCIA: M.L.A Metrobus Prealpino - S. Eufemia; VENEZIA: Linea tramviaria Favaro - Mestre - Marghera - Venezia; MILANO: Metropolitana linea M5; GENOVA: Metropolitana Tratta De Ferrari - Brignole; TORINO: Linea metropolitana Collegno - Porta Nuova - Lingotto; BOLOGNA: Filovia guidata - Rete CIVIS; ROMA: Sistema filoviario Eur Fermi - Tor dei Cenci; ROMA: Metropolitana linea B: diramazione P.zza Bologna - Conca d'Oro; LATINA: Rete tramviaria su gomma; FERROVIA CIRCUMETNEA: Metropolitana Borgo - Nesima

Programma 9 – Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne

Il programma si inquadra nelle priorità politiche 3 - Sicurezza e 2 – Incremento di efficienza del sistema dei trasporti, e si articola in otto obiettivi operativi⁵⁴. Con riguardo agli impegni lordi, la spesa attribuibile al programma si ripartisce in maniera quasi equivalente tra spesa corrente (51,45 del totale degli impegni del programma) e spesa in conto capitale (48,55 per cento). Il 36 per cento del totale impegni del programma è rappresentato da trasferimenti di parte corrente, il 44 per cento da trasferimenti in conto capitale, questi ultimi quasi integralmente destinati ad amministrazioni pubbliche.

Già dalla classificazione economica della spesa riferibile al programma si comprende come la maggior parte dell'attività attenga a contribuzione. E' proseguita, infatti, l'attività di contribuzione a sostegno della flotta, delle costruzioni navali, della ricerca e dell'innovazione, così come l'erogazione di contribuzione al miglioramento della sicurezza, della sostenibilità ambientale, e della qualità del trasporto marittimo: nel 2011 sono stati esaminati ed approvati n. 247 Piani di sicurezza dell'ambiente di lavoro (PSAL) di altrettante unità mercantili e da pesca nazionali con un incremento di circa il 10 per cento rispetto ai Piani approvati nel 2010. Sono stati erogati contributi a favore di organismi internazionali interessanti la navigazione nonché finalizzati a promuovere iniziative volte al cabotaggio nel Mediterraneo. Con riguardo all'elaborazione normativa nazionale primaria e secondaria per il recepimento di direttive comunitarie e convenzioni internazionali in materia di qualità, sicurezza e ambiente, a conclusione dell'iter procedurale di recepimento previsto dalla legge comunitaria 2009 (legge 4 giugno 2010, n. 96) è stato emanato il decreto legislativo 14 giugno 2011, n. 104 di recepimento della direttiva 2009/15/CE relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime.

Nell'ambito delle attività finalizzate all'introduzione del nuovo esame per le patenti nautiche (art. 29 del D.M. 146/08), si è proseguita l'attività di sviluppo del *software* per la gestione degli esami, elaborato da Poste S.p.A. nell'ambito di una convenzione stipulata tra Poste S.p.a. e il Ministero⁵⁵.

Con riguardo alle attività poste in essere a garanzia dei servizi pubblici destinati ad assicurare la continuità territoriale, nel 2011 è proseguita la procedura di privatizzazione delle società dell'ex Gruppo Tirrenia (art.19ter legge 166/2009) che ha portato all'aggiudicazione definitiva al Consorzio C.I.N. (Compagnia Italiana Navigazione)⁵⁶, così come è proseguita l'attività di privatizzazione delle società Toremar, Caremar e Siremar⁵⁷.

⁵⁴ 104 Monitorare aggiornare la normativa in materia di sicurezza del lavoro e formazione del personale marittimo, in materia di navigazione marittima per vie d'acqua interne; 105 Promuovere e coordinare iniziative ed erogare contributi per il miglioramento della sicurezza, della sostenibilità ambientale e della qualità e continuità del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne; 106 Dare impulso alle attività di vigilanza alle linee di collegamento marittimo e nel settore della nautica da diporto e ottimizzare le procedure che disciplinano il settore; 107 Ottimizzare le procedure per il rilascio di atti autorizzativi alle imprese armatoriali; 108 Proseguire la programmazione degli interventi di manutenzione e sviluppo dei porti; 109 Proseguire la vigilanza sulla gestione amministrativa e contabile delle Autorità Portuali ed il monitoraggio dei finanziamenti statali; 110 Proseguire il monitoraggio sul rispetto della normativa in materia di sicurezza del lavoro portuale; 111 Sviluppare e gestire il sistema informativo del demanio marittimo.

⁵⁵ Con circolare n. 20750 del 28/12/2011, è stata avviata la sperimentazione delle nuove modalità di esame presso le Capitanerie di porto di Cagliari, Genova, Palermo e Ravenna; gli Uffici Circondariali Marittimi di Porto Santo Stefano e Sanremo; gli Uffici Motorizzazione Civile di Ancona, Bologna, Grosseto, Latina e Reggio Calabria. La sperimentazione consentirà di collaudare il *software* e le procedure di esame, di verificare la congruità del *database* dei quiz e di tarare le tolleranze di errore. Le nuove modalità d'esame sono state presentate nel corso del 51° Salone Nautico internazionale di Genova, svoltosi nel mese di ottobre 2011.

⁵⁶ La questione è apparsa delicata sotto vari profili, tra cui quello degli aiuti di Stato che potrebbero avere avuto una qualche influenza sulla procedura, in relazione ai quali sono state fatte richieste di chiarimenti da parte della Commissione Europea. Sul punto si pronuncia l'Autorità per la concorrenza e il mercato, che ha autorizzato

Il completamento del processo di autonomia finanziaria delle Autorità portuali è stato affidato alla proposizione di un'apposita norma che prevede l'utilizzo di una quota tra il 3 per cento ed il 5 per cento dell'IVA e delle accise generate dalle attività commerciali che si svolgono nei porti, norma che ha incontrato l'opposizione del Ministero dell'Economia e delle Finanze in ragione dell'indisponibilità del tributo. Inoltre, per quanto concerne la connessione di "ultimo miglio" il Ministero ha assunto un'iniziativa normativa per incrementare i collegamenti, non approvata dal Parlamento, diretta ad utilizzare a tal fine una percentuale minima delle somme destinate alla copertura dei contratti di servizio con ANAS e Ferrovie dello Stato. Rilevante, ai fini del recupero dell'efficientamento gestionale delle Autorità portuali, si è rivelata l'applicazione di quanto disposto dall'art.2, commi 2-novies e ss., del DL 225/2010, in forza del quale è stato emanato il DI 13 ottobre 2011 che ha revocato finanziamenti non spesi dalle Autorità portuali di Bari, Catania, Genova, Messina, Piombino, Salerno e Savona per reindirizzarli agli scali di *transhipment* di Gioia Tauro, Cagliari e Taranto per un totale di 12,450 milioni⁵⁸.

Poiché il programma 9 deriva dall'accorpamento di programmi preesistenti (Sistemi portuali e Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo) gli aggregati di spesa mostrano tutti un sensibile incremento rispetto all'esercizio precedente: gli stanziamenti definitivi del 94 per cento (34 per cento del totale della missione), gli impegni lordi del 101 per cento (36 per cento del totale della missione), i pagamenti totali del 91 per cento (36 per cento del totale della missione).

Missione 014 – Infrastrutture pubbliche e logistica

La missione risulta articolata in quattro programmi che abbracciano tutti gli interventi a carattere infrastrutturale nei vari settori. I programmi 5 e 10 sono di competenza del Dipartimento Infrastrutture e del Dipartimento Trasporti, il programma 9 è di competenza del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, il programma 11 del solo Dipartimento dei Trasporti. Ai quattro programmi affidati al MIT va aggiunto il n.8 – Opere pubbliche e Infrastrutture, affidato al MEF⁵⁹.

l'acquisizione da parte della CIN, imponendo però numerose misure tra cui la cessione di rotte e la riduzione dei prezzi.

⁵⁷ In particolare, si è proceduto all'aggiudicazione alla società Moby S.p.A della gara, gestita dalla Regione Toscana, per la privatizzazione della società Toremar; la società Caremar ha provveduto allo scorporo del ramo pontino, come stabilito dal dettato della L.166/2009 (art. 19/ter), propedeutico alla creazione della società Laziomar. Per quanto concerne la privatizzazione della società Saremar la Regione Sardegna non ha ancora definito il percorso da intraprendere per portare a compimento il processo di privatizzazione.

⁵⁸ Si vedano sul punto le conclusioni della Delibera 11/2012 della sezione Controllo Enti della Corte dei conti.

⁵⁹ Negli esercizi pregressi il programma 8 presentava stanziamenti rilevanti all'interno della missione, non più nel 2011 in cui il programma, passando da 2.133 milioni a 733, presenta una riduzione del 35 per cento rispetto al 2010.

(in migliaia)

Impegni lordi					
Programmi					
CATEGORIE	5.Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	9.Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	10.Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	11.Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	totale missione
Redditi di lavoro dipendente	7.796	6.922	85.921	2.836	103.476
Consumi intermedi	5.282	3.363	10.994	294	19.933
Trasferimenti di parte corrente					0
Altre uscite correnti	27	4	3.100	10	3.141
SPESE CORRENTI	13.104	10.290	100.016	3.140	126.550
Investimenti fissi lordi	17.800	17	321.420	12	339.249
Trasferimenti di parte capitale	15.744	0	2.033.118	304.692	2.353.554
SPESE IN CONTO CAPITALE	33.543	17	2.354.538	304.705	2.692.803
SPESE FINALI	46.648	10.307	2.454.554	307.845	2.819.353
SPESE COMPLESSIVE	46.648	10.307	2.454.554	307.845	2.819.353
Pagato totale					
CATEGORIE					
Redditi di lavoro dipendente	8.525	6.926	87.135	2.847	105.434
Consumi intermedi	6.288	564	10.398	300	17.551
Trasferimenti di parte corrente					0
Altre uscite correnti	136	4	5.425	10	5.575
SPESE CORRENTI	14.950	7.495	102.958	3.157	128.560
Investimenti fissi lordi	55.072	26	510.262	12	565.373
Trasferimenti di parte capitale	31.738	0	1.365.219	674.755	2.071.712
SPESE IN CONTO CAPITALE	86.810	26	1.875.481	674.767	2.637.085
SPESE FINALI	101.760	7.521	1.978.439	677.925	2.765.644
SPESE COMPLESSIVE	101.760	7.521	1.978.439	677.925	2.765.644

Fonte: elaborazioni su dati CDC-RGS.

Gli stanziamenti definitivi di competenza riferiti all'intera missione ammontano a 2,8 miliardi (38 per cento degli stanziamenti totali), gli impegni totali a 3,6 milioni (43 per cento del totale impegni) mentre i pagamenti sono pari a 2,7 miliardi (39 per cento del totale). Il 95 per cento della spesa della missione è in conto capitale, costituita da trasferimenti (69 per cento del totale MIT in termini di impegni lordi) e da investimenti fissi (25,79 per cento del totale MIT). La spesa corrente è quasi interamente rappresentata da redditi da lavoro dipendente.

Nella successiva esposizione verrà analizzato in particolare il programma 10 per l'importanza strategica che riveste, soprattutto nel contesto programmatico dell'Unione europea nel quale è inserito, come si evince anche dagli indirizzi dati dal Parlamento e dal Governo. Merita, comunque, di essere messo in evidenza che il Programma 11, nonostante costituisca la risultante di tre precedenti programmi, presenta una riduzione delle risorse molto significativa: in termini di stanziamenti definitivi di competenza la riduzione è del 66,67 per cento rispetto al 2010, mentre in termini di impegni totali, la riduzione è del 6,24 per cento rispetto al 2010 e del 44,17 per cento nel triennio⁶⁰.

⁶⁰ Tra i fatti più rilevanti relativi al Programma 11 va significata la sottoscrizione dell'aggiornamento 2010-2011 del Contratto di Programma R.F.I. 2007-2011 (Parte Investimenti) avvenuta a seguito di intensa attività istruttoria, il 9 gennaio 2012, sul quale è stato espresso il parere favorevole da parte del CIPE nella seduta del 20 gennaio 2012. In particolare, l'aggiornamento riporta l'allocazione delle risorse aggiuntive sui singoli progetti d'investimento nel biennio di riferimento per un totale di 5.857 miliardi.

Inoltre, in data 9 maggio 2011 è stato stipulato, tra ANAS SpA e MIT, il Contratto di programma 2011, che ha previsto la realizzazione di interventi, non rientranti nella legge obiettivo, relativi alla manutenzione straordinaria, al

Programma 10. Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità

Il programma realizza le priorità politiche 1 – Sviluppo delle Infrastrutture e grandi opere, e 3 – Sicurezza, e si articola in cinque obiettivi operativi⁶¹.

L'attività svolta all'interno del programma, oltre alla attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), in attuazione della c.d. legge obiettivo, n. 443 del 2001 e di competenza delle Struttura Tecnica di Missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, attiene alla realizzazione o ristrutturazione delle sedi di pubblici uffici, degli edifici destinati a ordine pubblico e sicurezza pubblica, delle infrastrutture per il culto, delle infrastrutture scolastiche, di edilizia penitenziaria, di interventi speciali.

L'attività relativa alle opere infrastrutturali strategiche grava sul cap. 7060 "Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione e adduzione di risorse idriche": gli stanziamenti definitivi nel 2011 ammontano a 1.713 milioni, con un incremento del 2,78 per cento sul 2010, gli impegni di competenza a 1.710 milioni ed i pagamenti a 397 milioni. I residui finali del 2011 ammontano a 2.272 milioni e, seppure in diminuzione rispetto al 2010 (-12,11 per cento) costituiscono comunque un valore significativo, con un indice di smaltimento residui piuttosto basso (21,64). L'Amministrazione attribuisce la rilevante entità delle risorse non erogate alle complesse procedure vigenti per cui il ritardo può, almeno in parte, ritenersi fisiologico. Molto significativa è anche la consistenza delle economie (le economie sui residui passano da 281 milioni nel 2010 a 1,066 milioni nel 2011)⁶².

completamento/integrazione di lavori in corso e contributi, per un importo complessivo di 330 milioni. L'approvazione del contratto ha subito notevoli ritardi in quanto con la legge di stabilità 2012 sono stati ridotti gli stanziamenti di bilancio del Fondo per lo sviluppo e la coesione ed è venuta meno la copertura finanziaria. Pertanto, il CIPE con delibera 84/2011 ha assegnato a favore di ANAS la predetta somma di 330 milioni, da imputare a carico del "Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico" istituito con l'art. 32, comma 1, del DL 98/2011. Ai sensi dell'art.36 del DL 98/2011, a decorrere dal 1 gennaio 2012 è stata prevista l'istituzione, presso il MIT, dell'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali, la cui operatività è stata fissata alla data di adozione dello Statuto dell'Agenzia stessa (il cui schema è in attesa del parere del Consiglio di Stato) e comunque non oltre il 31/7/ 2012. A seguito di ciò le funzioni di concedente e di vigilante nel settore delle concessioni autostradali, già di ANAS, vengono ricondotte ai poteri centrali e la stessa Società assumerà un ruolo di mero concessionario delle strade statali sia a pedaggio che non a pedaggio. Si aggiunge che, l'art. 37 del DL 201/2011 ha previsto anche l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, con competenze anche nel settore autostradale, con particolare riguardo alla definizione di sistemi tariffari basati sul metodo del "price cap" (determinazione di un tetto massimo delle tariffe che possono praticarsi all'utenza), alla definizione degli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione, degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni, degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza. Con riguardo al quadro delle competenze nel settore autostradale, così come ridisegnato dalla descritta, recente normativa (DL 98/2011, DL 201/2011, DL 1/2012) va rilevato quanto la Corte dei conti ha affermato al riguardo, in sede di controllo "Tale complessa articolazione, sulla base della quale un nuovo soggetto indipendente, affiancato, per quanto concerne il settore dei concessionari autostradali, da due soggetti istituzionali entrambi pubblici, l'ANAS e l'Agenzia - rischia di determinare una frammentazione delle attribuzioni e della struttura dell'ANAS ed un appesantimento del quadro di riferimento, in controtendenza rispetto agli obiettivi di semplificazione e di apertura al mercato perseguiti dall'attuale Governo" (Delibera 21/2012 – Sez. Controllo Enti).

⁶¹ Attività propedeutica all'emanazione dei decreti interministeriali legge obiettivo e relative spese di funzionamento; gestione e attuazione del programma di adeguamento degli edifici scolastici; gestione e attuazione dei programmi di edilizia relativi alla costruzione di oo.pp. di competenza statale, edilizia antisismica e ricostruzione, eventi speciali e programmi per Roma Capitale; ottimizzazione delle procedure contabili; attuazione programmi di intervento per opere viarie.

⁶² La ragione addotta è stata che non sarebbe stato possibile impegnare le somme iscritte in bilancio dal momento che fino all'anno 2006 il capitolo suddetto aveva natura di limite di impegno tecnicamente soggetto alla disciplina di cui all'art. 54 comma 16 della legge 449/1997, che prevedeva lo slittamento all'anno terminale successivo alla scadenza delle annualità previste, precludendo di fatto la possibilità di conservazione di residui di stanziamento per gli esercizi futuri, in caso di mancato impegno nell'esercizio corrente.

Si è già accennato al contenuto dell'Allegato Infrastrutture e del successivo Rapporto Intermedio di aprile 2012. Si aggiunge soltanto che la Struttura Tecnica, in considerazione della fase recessiva che caratterizza l'economia nazionale e mondiale e dell'obbligo del pareggio di bilancio previsto per il 2013, al fine di limitare le necessità finanziarie gravanti sul 2013 ha riarticolato le varie finalità strategiche in quattro distinte priorità funzionali: priorità obbligate⁶³; priorità legate alle decisioni assunte su scala comunitaria sul nuovo assetto delle Reti TEN – T⁶⁴; priorità supportate da un reale coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione delle opere⁶⁵; priorità legate a dare continuità ad impegni assunti⁶⁶.

Con riferimento alle opere PIS, si fa riferimento alla successiva tabella che espone un quadro complessivo con i seguenti dati principali, aggiornati ad aprile 2012:

- il numero delle "opere strategiche" ha raggiunto quota 478 da 463 contenute nel quadro di gennaio 2011⁶⁷;
- il costo complessivo dei lavori è stimato in 233.936 milioni, a fronte di 233.164;
- il valore delle opere deliberate dal CIPE (e quindi dotate almeno del progetto preliminare e del quadro finanziario) è pari a 133.535 milioni per 269 opere, a fronte di 132.819 milioni per 223 opere;
- le risorse disponibili (cioè ancora a disposizione) deliberate in sede CIPE ammontano a 69.352 milioni, a fronte di 73.349 milioni, e le risorse destinate ad opere in progettazione si riducono da 26.415 milioni a 18.132;
- le opere in corso di realizzazione (per cui, cioè, è stato definito il bando di gara per l'affidamento dei lavori) sono 205 per un valore pari a 56.786 milioni, a fronte di 145 opere per un valore di 46.934 milioni, mentre quelle ultimate sono 51 a fronte di 44;

I dati evidenziano che più della metà delle opere strategiche sono stradali e ferroviarie, con una prevalenza netta delle prime, con risorse disponibili pari al 57 per cento del costo deliberato. Rispetto al quadro fornito a gennaio 2011, il numero delle opere "strategiche" appare incrementato del 3,2 per cento, le opere deliberate del 5,4 per cento, le risorse disponibili diminuite del 5 per cento. Le opere in realizzazione sono aumentate del 41 per cento, le risorse destinate ad esse del 20 per cento, le opere ultimate del 5,9 per cento. Il decremento delle risorse disponibili sarebbe causato dallo "spostamento" delle risorse dalle opere in progettazione (e quindi a disposizione) ad opere in realizzazione, con un valore immesso nel sistema economico pari a 9.852 milioni (56.786-46.934). La prevalenza delle opere stradali sembra non convergere con gli orientamenti programmatici che mirano a privilegiare il trasporto su ferro contrastando la monomodalità su gomma, ma è pur vero che le necessità finanziarie del settore ferroviario sono senz'altro più significative e le scelte più impegnative. Inoltre, il settore sconta una sorta di "autarchia" nella progettazione che non favorisce l'incremento e la speditezza delle opere.

⁶³ Fa parte delle priorità obbligate la realizzazione dei seguenti interventi: contratti di programma 2013 dell'ANAS e di RFI; ulteriori *tranches* per il completamento della messa in sicurezza della città di Venezia e della laguna (Mo.SE); nuovo asse ferroviario Torino – Lione; nuovo valico ferroviario del Brennero (quota italiana); messa in sicurezza ponti e viadotti Anas; interventi di completamento di opere già cantierate e bloccate.

⁶⁴ Fa parte di tali priorità una serie di interventi coerenti con il quadro delle priorità definito a livello comunitario in termini di *core network*. Trattasi, in particolare, di interventi relativi a: assi viari; nodi metropolitani; nodi logistici di particolare rilievo (porti, aeroporti, interporti).

⁶⁵ Fa parte di tali priorità una serie di interventi che, grazie alla norma sulla defiscalizzazione, possono consentire un ridimensionamento delle risorse pubbliche necessarie per la realizzazione di assi strategici fondamentali ed al tempo stesso assicurare un coinvolgimento di rilevanti capitali privati. Trattasi, in particolare, dei seguenti interventi: asse autostradale Orte Mestre; asse autostradale Termoli – San Vittore; asse autostradale "Telesina"; Asse autostradale Roma – Latina; completamento asse autostradale Salerno – Reggio Calabria.

⁶⁶ Fa parte di tali priorità una serie di azioni richiedenti sia impegni in conto capitale che in conto esercizio. Il valore globale di tali finalità, in conto capitale, si attesta a circa 400 milioni, di cui circa 200 milioni per l'annualità 2013, ed è essenzialmente finalizzato a completare il "Piano delle opere piccole e medie nel Mezzogiorno", ed a circa 750 milioni in conto esercizio, relativi sia agli interventi a sostegno del settore dell'autotrasporto di merci per conto di terzi, sia ad agevolazioni fiscali previste anche per i *project bond*.

⁶⁷ Il quadro precedente è esposto nella Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato 2010 – Parte Prima - pag. 127.

Le opere nuove, deliberate dal CIPE, riguardano il corridoio plurimodale tirreno- nord europa (+ 51 opere), le opere stradali per il ponte sullo stretto di Messina (+1 opera), i sistemi urbani (+2 opere).

Al quadro di insieme così descritto, si aggiunge, ancora, soltanto qualche considerazione in merito a specifici interventi.

Ponte sullo Stretto.

La delibera CIPE n.66 del 1 agosto 2003 ha approvato il progetto preliminare per un importo di 6,1 miliardi di euro. L'art. 4, commi 4-*quater* e 4-*quinqüies*, del DL 78/2009, ha assegnato alla Società "Stretto di Messina S.p.A." un contributo in conto impianti di 1.300 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo infrastrutture, ed ha previsto la nomina di un Commissario straordinario per la rimozione degli ostacoli frapposti al riavvio delle attività di realizzazione del Ponte. Con delibera CIPE n. 83/2009 sono stati assegnati 19 milioni di euro per la variante di Cannitello, importo successivamente elevato a 26 milioni con delibera CIPE n.121/2009. Con la delibera 6/2012, il CIPE ha individuato tra le riduzioni di spesa i fondi previsti dalla predetta delibera 121/2009 che, tra l'altro, ricostituiva, in aggiunta al capitale sociale con copertura a carico del Fondo infrastrutture, l'intero capitale sociale della Società stretto di Messina ed in particolare le quote a carico delle società vigilate RFI spa (117 milioni) e Anas (213 milioni) per complessivi 330 milioni di euro.

Asse ferroviario Torino – Lione.

Con delibera CIPE 18 novembre 2010 è stato approvato il progetto definitivo della galleria geognostica di La Maddalena, per una lunghezza complessiva di circa 7,5 km, ed un costo valutato in 143 milioni (12 milioni per la parte italiana). Il progetto preliminare approvato in linea tecnica dal CIPE con delibera n. 57/2011 è relativo all'intera parte comune italo-francese dell'opera, come prevista dall'Accordo Intergovernativo del gennaio 2001, tra Saint-Jean de Maurienne in Francia e Chiusa San Michele in Italia, per una estensione di circa 84 km, di cui oltre 35 km in territorio italiano. Il negoziato per la ripartizione dei costi tra Italia e Francia si è concluso con la sottoscrizione il 30 gennaio 2012 a Roma di un nuovo accordo che disciplina la realizzazione e successiva gestione della sola prima fase funzionale, concernente la sezione transfrontaliera, ovvero la porzione della parte comune italo-francese compresa tra Saint-Jean-de-Maurienne in Francia e Susa –Bussoleno in Italia. Per la realizzazione della sezione transfrontaliera, la ripartizione del costo tra i due Paesi, è pari a 57,9per cento per l'Italia e 42,1per cento per la Francia. Il costo stimato di sola realizzazione della sezione transfrontaliera italo-francese è pari a circa 8.168 milioni (valore 2010). Le acquisizioni fondiarie, le interferenze e le misure di accompagnamento sono quantificate a parte complessivamente in circa 267 milioni (valore 2010). Per quanto riguarda le coperture finanziarie, l'Amministrazione auspica un contributo comunitario nel campo delle reti transeuropee di trasporto TEN-T per i periodi di programmazione 2014-2020 e seguente pari al 40per cento del costo. Ad oggi non risultano assegnate disponibilità finanziarie nazionali.

Interventi per la ricostruzione in Abruzzo: aggiornamento del quadro di utilizzo delle risorse per l'Abruzzo di cui all'art. 4, comma 3 del DL 39/2009

Con riferimento alle linee ferroviarie, lo stato di avanzamento degli interventi di ripristino e potenziamento impianti relativi alle linee interessate dal terremoto in Abruzzo è il seguente:

- 1) Lavori in corso o con appalti già operativi per un valore complessivo di euro 5.623.822,37 di cui 3.391.027,75 contabilizzati alla data del 29 febbraio 2012;
- 2) Interventi già progettati con imminente avvio attività negoziale per un valore complessivo di euro 4.960.000,00;
- 3) Interventi in fase di progettazione per avvio attività negoziale entro l'anno 2012 per un valore complessivo di euro 57.700.000,00;
- 4) Opere complementari per un valore complessivo di euro 8.680.837,63 di cui 289.196,45 contabilizzati alla data del 29 febbraio 2012.

Per la componente stradale, il programma ANAS di ricostruzione post-sisma Abruzzo del 06.04.2009 è stato interamente finanziato con le disponibilità economiche del Contratto di Programma 2007-2009 (appaltabilità 2009). La somma complessivamente destinata alla attuazione del citato piano di ricostruzione è stata di 200 milioni di euro.

Piano per il Sud.

Il quadro complessivo dei finanziamenti resi disponibili dalla delibera CIPE 62/2011 su opere pertinenti il Piano nazionale per il Sud, è confluito nella tabella F dell'allegato infrastrutture del settembre 2011. Rispetto a quella data, l'avanzamento del Piano per il Sud, ha avuto una significativa accelerazione nella seduta del CIPE del 6 dicembre 2011, con la confluenza delle indicazioni derivanti dal Piano di azione e coesione di competenza del Ministro per le politiche di coesione territoriale delle opere ferroviarie per il Sud nell'aggiornamento 2012 del Contratto di programma di RFI.

Grande Evento "Expo 2015"

Il finanziamento delle opere e delle attività connesse previste dall'art. 14 del DL 112/2008, per un totale di 1.486 milioni di euro risulta posto a carico del capitolo 7695 dello stato di previsione della spesa del MIT ed è modulato negli anni 2009-2015 secondo la seguente articolazione: anno 2009 milioni 30 - anno 2010 milioni 45 - anno 2011 milioni 59 - anno 2012 milioni 223- anno 2013 milioni 564. - anno 2014 milioni 445. - anno 2015 milioni 120. Al fine di regolamentare e disciplinare tempistica, modalità e procedure di erogazione dei fondi autorizzati, sono stati stipulati distinti disciplinari tra MIT e i soggetti attuatori degli interventi (Expo 2015 s.p.a., Comune di Milano e Regione Lombardia).

A metà 2012, la fase di progettazione, iniziata a ottobre 2011, risulta terminata e ad agosto 2012 dovrà essere espletata la gara per la successiva fase di realizzazione della piastra espositiva. I paesi aderenti a metà 2012 sono 88 su 140 che si prevede parteciperanno.

PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE AGGIORNATO AD APRILE 2012

Programma Infrastrutture Strategiche			di cui: delibere CIPE							Stato di avanzamento			
			n. opere deliberate	di cui		costo	di cui		risorse disponibili	di cui		Risorse disponibili	
				stradali	ferroviarie		stradali	ferroviarie		n. opere in realizzazione	opere ultimate	opere in realizzazione	opere in progettazione
macro opera	n. opere	costo totale											
Valichi	13	18.109	6	1	5	13.387	205	13.182	2.297	4	-	2.243	54,18
Corridoio plurimodale padano	74	47.278	34	22	12	32.166	16.738	15.428	17.661	17	1	13.867	3.794
Corridoio plurimodale tirreno-brennero	5	5.651	3	2	1	5.035	2.731	2.304	2.126	1	-	514	1.612
Corridoio plurimodale tirreno-nord europa	103	53.834	80	74	6	33.325	22.586	10.739	17.112	61	28	15.067	2.045
Corridoio plurimodale adriatico	17	1.711	4	2	2	753	324	429	753	3	1	543	210
Corridoio plurimodale dorsale centrale	10	5.243	1	1	-	506	506	-	571	1	-	506	-
Mo.S.E.	1	5.496	9(*)	-	-	5.496	-	-	3.694	9	4(*)	3.694	-
Ponte Stretto Messina ***	2	6.950 **	1	1	-	6.100	6.100 ****	-	1.300 ***	1	-	26	6.924
Corridoio trasversale e dorsale appenninica	53	50.022	26	22	4	10.870	7.627	3.243	4.665	15	1	3.060	1.605
Sistemi urbani	81	26.094	44	3	2	17.411	909	631	11.401	36	6	11.228	173
Piastra logistica euro mediterranea Sardegna	17	2.887	4	4	-	964	964	-	983	4	1	964	-
HUB portuali	17	2.611	8	-	-	1.865	-	-	1.515	5	-	928	587
HUB interportuali	28	1.663	18	-	-	629	-	-	553	13	2	416	137
Allacciamenti ferroviari e stradali - Grandi Hub aeroportuali	3	660	2	-	1	570	-	-	270	1	-	270	-
Schemi idrici	45	2.733	28	-	-	1.463	-	-	1.517	26	4	1.491	26
Piano degli interventi nel comparto energetico	6	1.656	7	-	-	1.656	-	-	1.656	5	3	691	965
Edilizia organi istituzionali	1	346	1	-	-	346	-	-	286	1	-	286	-
Edilizia scolastica sicurezza	1	489	1	-	-	489	-	-	489	1	-	489	-
Edilizia penitenziaria	1	503	1	-	-	503	-	-	503	1	-	503	-
TOTALE	478	233.936	269	3132	133	1733.535	58.690	45.956	69.352	205	51	56.786	18.132

Fonte Ministero Infrastrutture e dei Trasporti – Struttura Tecnica di Missione

(*) il valore si riferisce alle tranches di finanziamento

(**) importo al netto delle opere compensative e comprensivo degli oneri finanziari

(***) intervento in corso di approfondimento

(****) ivi comprese le opere ferroviarie

MINISTERO DELLA DIFESA

Considerazioni di sintesi.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.

2. Analisi della struttura organizzativa: 2.1. *Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi;* 2.2. *La riorganizzazione degli enti vigilati.*

3. I risultati finanziari e contabili: 3.1. *Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa;* 3.2 *Analisi della gestione delle entrate extratributarie;* 3.3 *Analisi della gestione delle spese.*

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie criticità gestionali.

Considerazioni di sintesi

Il Ministero della Difesa ha portato avanti nel 2011 ed ha ancora in corso nell'attuale esercizio, il processo di riorganizzazione dell'Area tecnico-amministrativa che, nel recuperare nel disegno ordinamentale la Direzione per le Telecomunicazioni Aerospaziali - TELEDIFE, che era stata soppressa nel 2009 - scelta sulla quale in sede di relazione sul rendiconto erano state fatte talune osservazioni - sottolinea la figura del Segretario generale come intestatario della decisionalità di primo livello sull'Area, in rapporto, secondo la normativa sui Vertici militari, con il Capo di stato maggiore della Difesa e nell'osservanza delle Direttive del Ministro.

Al riguardo, si segnala l'esigenza di riconoscere chiaramente la titolarità delle Direzioni che fanno capo al Segretariato generale anche al fine di assicurare i livelli di responsabilità in coerenza con il sistema generale delle Amministrazioni statali.

Altro aspetto di rilievo è costituito dalla soppressione della Direzione della Sanità militare, le cui competenze sono trasferite presso lo Stato Maggiore della Difesa.

Di particolare importanza è il programma di ridefinizione dello "Strumento militare", oggetto di un apposito Disegno di legge di delega che è stato anticipato nelle Audizioni del Ministro della Difesa presso le Commissioni congiunte del Parlamento. Si tratta certamente di una prospettiva impegnativa (circa 43.000 unità complessive in meno) che prevede un lungo periodo di attuazione.

In tale contesto viene in evidenza la sproporzione, che ha oggi raggiunto un livello non più tollerabile, dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa complessiva, nell'ordine del 70 per cento, a fronte del 12 per cento per la c.d. "operatività" che va intesa come spesa di "esercizio" e del 18 per cento per l'investimento (va considerato che, al di là del bilancio difesa, i programmi di ricerca e di sviluppo tecnologici del settore Difesa hanno un significativo apporto finanziario dal bilancio del MISE).

L'obiettivo è certamente di rilievo perché porterebbe ad una ridistribuzione fra le tre componenti di spesa nell'ordine rispettivamente del 50, del 25 e del 25 per cento.

Le operazioni nel quadro della "Spending Review" dovranno tener conto dell'esigenza di mettere in campo strumenti adeguati per verificare la qualità della spesa, soprattutto al livello

periferico, sviluppando il tendenziale monitoraggio quantitativo in un'analisi qualitativa della spesa verso la quale si sta muovendo l'Amministrazione.

Certamente il patrimonio immobiliare costituisce un *focus* di grande importanza con tutte le connesse problematiche relative alla finalizzazione dei compendi militari ed ai costi di riqualificazione dei medesimi in un momento di difficile congiuntura finanziaria degli enti locali che ne dovrebbero essere i destinatari prevalenti.

Priorità è in questo momento data al patrimonio alloggiativo, sia per gli aspetti legati ai rendimenti, sia per i piani diretti al suo ampliamento.

Una partita che vede in prima linea la Difesa è quella delle “posizioni debitorie”, che fa da contraltare a quella dell'accertamento dei residui perenti e del livello delle reiscrizioni.

Legate alle riassegnazioni ed all'endemica difficoltà di avere effettivi ritorni economici per le attività industriali sono le iniziative che, sia al livello di Segretariato generale che di Forze armate, sono in corso ed in previsione, ma soprattutto la *mission* assegnata all'Agenzia Industrie-Difesa ed alla Società Difesa Servizi S.p.A.

Per l'Agenzia interessanti iniziative sono dirette sia al cosiddetto mercato concorrenziale sia a quello interno alla Difesa. Le prime indicano la dinamica espansiva e le seconde anche risparmi da parte della stessa Amministrazione rispetto agli affidamenti alla committenza esterna.

In fondo, anche questo contesto può rientrare a pieno titolo nella logica della “*spending review*” laddove l'Amministrazione, come nel caso della Difesa, abbia enti vigilati che sono finalizzati alla produzione di beni e servizi e, quindi possa, ad un tempo, razionalizzare la struttura e i processi di tali enti e consentire all'Amministrazione stessa di reperire prodotti e servizi a costi inferiori rispetto all'offerta esterna.

La Società, da parte sua, ha già avviato alcune operazioni che hanno consentito soprattutto la valorizzazione dei “Segni distintivi” e dei siti, agendo sulla base di convenzioni stipulate con le Forze armate e con l'Area tecnico-amministrativa.

La dinamica di bilancio appare migliorata anche per una più efficace gestione di cassa sulla base delle analisi che erano state avviate per la sperimentazione del bilancio di cassa che vedeva la Difesa tra le Amministrazioni coinvolte.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

L'articolo 89 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (c.d. Codice dell'ordinamento militare) fissa i compiti e le attribuzioni delle Forze armate italiane che sono chiamate allo svolgimento dei compiti e delle missioni istituzionali sul territorio nazionale (difesa del territorio, delle aree di interesse marittimo, degli spazi aerei nazionali) ed all'estero (missioni internazionali nella variegata tipologia di *peace keeping*, *peace enforcement*, ecc.).

Vanno poi considerati gli interventi in occasione delle pubbliche calamità e negli altri casi di straordinaria necessità e urgenza (concorso all'ordine pubblico, come nell'operazione “strade sicure” - interventi emergenziali - come nell'operazione “strade pulite”, ecc.)

Sotto il profilo organizzativo, l'assolvimento di tali attribuzioni è affidato allo Strumento militare, vale a dire a quell'insieme di Enti, Reparti e Comandi, riconfigurabili in diverse tipologie di assetti (unità, militari, mezzi, ecc.).

L'organizzazione del Ministero della difesa è quindi a supporto dello strumento militare. Da qui la particolare configurazione dei vertici militari disegnata dalla legge n. 25 del 1997 ed ora dal d.lgs. n. 66 del 2010 con il Capo di Stato maggiore della difesa, gerarchicamente sovraordinato ai Capi di Stato maggiore di Forza armata e, per quanto attiene alle attribuzioni tecnico-operative, al Segretario generale della difesa.

In tale contesto, il Capo di Stato maggiore della difesa, che è il primo interlocutore del vertice politico, esercita il potere di indirizzo tecnico-operativo nei confronti dell'intera struttura esecutiva, con funzioni sostanzialmente riconducibili a un rafforzato coordinamento, sostitutive di iter procedurali complessi, accordi o concerti fra i diversi elementi di organizzazione interessati alla realizzazione di programmi e obiettivi.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

L'organizzazione è distinta in due aree, l'area "tecnico-operativa" costituita dalle Forze armate e l'area "tecnico-amministrativa" che fa capo al Segretariato generale e che assicura, al di là del mantenimento in efficienza di uomini, mezzi e strutture di diretta competenza dei centri di responsabilità di forza armata, la gestione dell'Amministrazione della difesa, nel cui contesto assume particolare rilevanza la spesa d'investimento diretta all'ammodernamento ed al rinnovamento degli armamenti.

L'attuale assetto organizzativo di questa Area è stato recentemente oggetto di un parziale riordino con il D.M. 22 giugno 2011 e ha riguardato la struttura del Segretariato generale della difesa – Direzione nazionale degli armamenti, delle direzioni generali e degli uffici centrali del Ministero della difesa.

Tale decreto dovrà comunque essere oggetto di aggiornamento sulla base dei contenuti dello schema di regolamento attuativo del DL n. 138/2011, così come modificato dalla legge n. 148/2011.

Il Ministero della difesa è dunque in una fase di riorganizzazione che mira essenzialmente a concentrare sul Centro di responsabilità "Segretario generale" la decisionalità di tutta l'area tecnico-amministrativa, alla quale si riconduce l'attività di *procurement* per il potenziamento e l'ammodernamento degli armamenti, ma anche l'alta tecnologia che, nella logica dell'*interoperabilità*, ha rappresentato negli ultimi anni un investimento di grande importanza nello sviluppo dell'informatica per le comunicazioni, intendendosi per esse anche quelle aerospaziali.

Le implicazioni di un tale processo sono di vario genere, pur ritenendo comprensibile il principio ispiratore che tende a rendere univoca la serie delle scelte fondamentali che in un contesto orientato alla *spending review* (che coinvolge in pieno la Difesa come una delle Amministrazioni che porteranno avanti le prime operazioni) deve poter contare su una forte selezione dei centri decisionali, anche al fine di disporre, in un tempo ragionevole, di una uniformizzazione delle procedure che, soprattutto nel *procurement*, sono spesso determinanti.

Va detto subito che, nel recente passato, le scelte organizzative dell'Amministrazione non hanno sempre convinto.

La stessa decisione di concentrare su di un Centro di responsabilità principale tutta l'area amministrativa non è apparsa all'origine condivisibile, soprattutto perché avvenuta con la legge di bilancio e non con una norma "ordinamentale", con una avvertita deresponsabilizzazione di Direzioni generali nelle quali era (ed è ancora oggi) di grande spessore la preparazione professionale in materia ad alta tecnologia e con sofisticati livelli di *procurement*.

Ma certamente la scelta che era stata fatta nel 2009 di sopprimere la Direzione Generale delle Telecomunicazioni, dell'Informatica e delle Tecnologie Avanzate (TELEDIFE), intervenuta con il d.P.R. n. 145/2009, era apparsa in decisa controtendenza in un contesto che, anche per un'assimilazione a tipi organizzativi di altri Paesi ed, in particolare, all'Area NATO, aveva preso la logica della DII – "Defence Information Infrastructure", come modello di organizzazione dinamica da diffondere in tutta la struttura.

Pertanto, si ritiene positivo che, anche sulla base delle osservazioni della Corte, si sia ritenuto di ricostituire tale Direzione, sia pure con un lieve *lifting* nella denominazione "Direzione Informatica, Telematica e Tecnologie Avanzate (sempre denominata TELEDIFE), che è stata oggetto di attenzione con la recente indagine la cui relazione è stata approvata con la Deliberazione della Sezione Centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato n. 4/2012/G.

Un aspetto particolare è quello di ridefinire quali "Direzioni" le precedenti Direzioni generali dell'Area, nell'ottica di accentuarne la dipendenza gerarchica dal Segretario generale.

A ben vedere, non appare coerente con il sistema generale delle Amministrazioni statali tale scelta, in considerazione della grande rilevanza delle strutture, alcune delle quali sono state oggetto in passato di un deciso processo di aggregazione e pone problemi in ordine alla titolarità delle Direzioni e dei rapporti del "Direttore" con gli altri Dirigenti.

Non va inoltre sottaciuto che essa rischia di aumentare il grado di deresponsabilizzazione, già avvertito in passato.

La questione è quella di stabilire il livello della decisionalità: in capo al Segretario generale le scelte generali, per tutta l'area tecnico-amministrativa sui livelli strategici, in rapporto ovviamente con il Capo di Stato maggiore della Difesa, inerenti il *Procurement*, le procedure da mettere a fattor comune in tutta l'area, i sistemi di controllo interno, in utile sinergia con l'Organismo indipendente di valutazione (OIV), la governance dell'area, lasciando ai Direttori la gestione effettiva dei contratti e della diretta intestazione delle competenze di direzione della struttura alla quale sono preposti.

Notevoli modificazioni si riscontrano nell'ambito della Sanità militare che risentiva di modelli organizzativi ormai desueti.

Con il DM 22 giugno 2011, in applicazione del d.P.R. 15 dicembre 2010, n. 270, è stata soppressa la Direzione della Sanità militare, trasferendone gran parte delle competenze all'Ufficio generale della Sanità militare nell'ambito dello Stato Maggiore della Difesa.

Il DM 30 gennaio 2012 ha ulteriormente definito tale percorso che non è ancora completato, in quanto è prevista la riconfigurazione dell'Ufficio generale in Ispettorato della Sanità militare.

Per quanto attiene all'assetto organizzativo del Dicastero nella sua evoluzione, sono in atto progetti di ristrutturazione di rilevante portata che sono stati delineati dal Ministro della difesa nel corso delle audizioni presso il Senato, davanti alle Commissioni congiunte difesa, del 18 gennaio e del 15 febbraio 2012.

Il principio ispiratore è quello di salvaguardare l'efficienza e le capacità operative, pur ridimensionando lo "Strumento militare" in coerenza con le risorse disponibili, orientandolo ad una condizione di sostenibilità e di efficacia operativa.

Nel documento citato, che ha una valenza programmatica che, di fatto, supera gli originari documenti di programmazione, a suo tempo varati, per l'esercizio 2012, si fa riferimento a *benchmarks* largamente condivisi, sia nel contesto europeo che atlantico e che indicano il rapporto che dovrebbe avere il bilancio della difesa in relazione al Pil ed, al riguardo, va detto che, dopo un periodo di avvicinamento, è sensibilmente lontana la soglia, ritenuta ottimale, che indica nel 2 per cento tale rapporto.

Attualmente, infatti, esso si attesta allo 0,9 per cento per l'intera Funzione Difesa, che rappresenta, ovviamente, la missione qualificante per l'Amministrazione.

In tale contesto viene in evidenza la sproporzione che ha oggi raggiunto un livello non più tollerabile dell'incidenza della spesa di personale sulla spesa complessiva, nell'ordine del 70 per cento, a fronte del 12 per cento per la c.d. "operatività" che va intesa come spesa di "esercizio" e del 18 per cento per l'investimento (va considerato che, al di là del bilancio difesa, i programmi di ricerca e di sviluppo tecnologici del settore Difesa hanno un significativo apporto finanziario dal bilancio del MISE).

L'obiettivo è certamente di rilievo perché porterebbe ad una ridistribuzione fra le tre componenti di spesa nell'ordine rispettivamente del 50, del 25 e del 25 per cento.

Ne deriva un importante processo di riorganizzazione, che questa volta impinge soprattutto nell'Area tecnico-operativa ed, al tempo stesso, l'esigenza di poter contare su di una stabilizzazione delle risorse in un periodo che viene stimato in almeno un decennio, risorse che per il triennio 2012-2014, così come definito dalla legge di stabilità 2012, per la Funzione Difesa sono mediamente quantificate in circa 14,1 miliardi di euro (13,6 per il 2012) a fronte di 5,9 miliardi di euro intestate alla Funzione Sicurezza del territorio per il 2012.

In un quadro quale quello delineato, è più che evidente che la scelta più forte riguarda la diminuzione del personale, in particolare quello militare, che dovrebbe scendere da 183.000 a 150.000 (-33.000 unità), mentre quello civile dovrebbe passare da 30.000 a 20.000 (-10.000 unità).

In tale ottica, il Governo ha presentato, di recente, un disegno di legge dal titolo “Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale”¹.

Tale riduzione di ben 43.000 unità, pari a circa il 20 per cento comporta, peraltro, tempi considerevoli, stimati in circa 20 anni,² basandosi essenzialmente sul progressivo pensionamento del personale ed una dinamica, a questo punto molto ridotta, del reclutamento.

Il prepensionamento, peraltro reso ulteriormente problematico dalle riforme previdenziali, dovrà comunque essere affiancato da altri strumenti, quali la mobilità verso altre amministrazioni centrali e locali e con programmi di assistenza al reinserimento nel mondo del lavoro anche esterno (si ricorda che è già presente tale competenza presso la Direzione per la previdenza, con relativi risultati) non escludendo a priori, ove fattibile e conveniente, l’incentivazione a forme di part-time per talune funzioni e categorie di personale.

Per quanto attiene al ricorso, in termini più estesi³ alla ARQ (Aspettativa per Riduzione Quadri) per i militari⁴, va ricordato che, sia pure per altre motivazioni essenzialmente riconducibili alla perdita di elevate professionalità che veniva a determinarsi, per la particolare contingenza dovuta ad una concentrazione in un determinato arco di tempo di unità di grado elevato in avanzamento, la Corte aveva, nella precedente relazione espresso le sue perplessità sul ricorso a tale istituto. Del resto l'utilizzazione del medesimo solo apparentemente realizza la fine del rapporto di servizio ed in termini di costo, sia pure con allocazioni diverse, non determina effetti finali.

Per quanto attiene agli interventi in essere concernenti la riduzione degli assetti organizzativi, che interessano il personale civile, sono state attuate le misure di riduzione e gli interventi di razionalizzazione previsti che hanno portato nell'ultimo triennio ad una riduzione complessiva degli organici di personale da 37.144 a 33.304 unità (-10 per cento).

2.2. La riorganizzazione degli enti vigilati

La situazione relativa agli enti vigilati dal Ministero è riportata nella tavola seguente:

	Enti vigilati 2011	Enti soppressi	Risparmi spesa		Enti confermati	Enti inclusi/non inclusi nel conto economico consolidato
			assegnazione disposta nel 2010	assegnazione disposta nel 2011		
1	Agenzia industrie difesa	no	8.895.901,00	6.495.000,00	si	non incluso
2	Difesa Servizi	no	0,00	1.000.000,00	si	non incluso
3	Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia	no	39.100,00	27.300,00	si	non incluso
4	Opera nazionale per i figli degli aviatori	no	11.650,00	0,00	si	non incluso
5	Unione italiana tiro a segno	no	n.d.	n.d.	si	
6	Lega navale italiana (ente covigilato con Min. Infr./Trasp.)	no	17.699,00	11.287,00	si	non incluso
7	Associazione italiana CR per le componenti ausiliare delle FA (ente covigilato con Min Salute)	no	11.538.607,00	11.538.607,00	si	non incluso
8	Cassa di previdenza delle FF.AA.	no	0,00	0,00	si	non incluso

Fonte: Ministero della difesa

Agenzia industrie difesa

La Corte segue fin dalla sua costituzione l'attività dell'Agenzia che ha avuto un andamento reso difficile dalla sua stessa *mission* che prevedeva la messa a rendimento degli enti

¹ Atto Senato n. 3271 presentato alla Presidenza del Senato il 23 aprile 2012.

² La realtà anagrafica del personale militare e civile è tale che nel primo decennio non si verificheranno riduzioni significative ($173.000 + 27.000 = 200.000$) e soltanto alla fine del secondo decennio si arriverà ai livelli di regime programmati.

³ Secondo l'Amministrazione, l'estensione di tale istituto anche agli Ufficiali nel grado di Tenente Colonnello/Capitano di Fregata ed ai Sottufficiali, consentirebbe un significativo deflusso di personale consentendo di avvicinarsi più rapidamente al livello di regime per il personale militare (150.000 unità in servizio) già in un decennio. In quest'ottica l'amministrazione ha previsto anche una riduzione superiore per l'alta dirigenza (Generali/Ammiragli a tre stelle) al fine di rendere la dimensione di tale livello più coerente col ridimensionamento complessivo dello strumento.

⁴ L'istituto della ARQ è applicato attualmente solo agli Ufficiali nei gradi Colonnello/Capitano di Vascello e Generale/Ammiraglio.

e stabilimenti conferiti, ovvero la loro liquidazione, in un arco temporale via via esteso, in un quadro appesantito dalla presenza di personale, decisamente in esubero nella gran parte delle unità produttive ed il cui rapporto è disciplinato dal contratto collettivo dei dipendenti pubblici, con l'evidente difficoltà, salvo costose e non sempre utili riqualificazioni, di raggiungere un rapporto congruo tra personale amministrato e commesse assegnate, in termini, ovviamente di costi.

Una lettura “burocratica” nella gestione dell’Agenzia, che pure ha “in portafoglio” Enti di eccellenza (si cita per tutti il Farmaceutico di Firenze) non ha consentito di ottenere risultati significativi per un rilevante arco di tempo.

Una logica diversa, caratterizzata da un vero e proprio Piano industriale e dalla ricerca effettiva di opzioni d’intervento e di collaborazione con altre industrie operanti sul mercato ha sensibilmente modificato l’approccio.

E’, pertanto, interessante analizzare le scelte strategiche ed operative che, in parte sono già in atto ed in parte sono in fase di progettazione e sviluppo che, da un lato, consentono di attrarre commesse della Difesa, tendenzialmente rivolte a fornitori esterni e, dall’altro di entrare nel mercato concorrenziale.

In fondo, anche questo contesto può rientrare a pieno titolo nella logica della “spending review” laddove l’Amministrazione, come nel caso della Difesa, abbia enti vigilati che sono finalizzati alla produzione di beni e servizi e, quindi possa, ad un tempo, razionalizzare la struttura e i processi di tali enti e consentire all’Amministrazione stessa di reperire prodotti e servizi a costi inferiori rispetto all’offerta esterna.

L’esercizio finanziario 2011 ha visto l’Agenzia Industrie Difesa proseguire nella politica di ricerca di nuovi sbocchi produttivi e, nel contempo, continuare nella realizzazione dei progetti di riconversione, totale o parziale, ovvero di quelli di potenziamento, impostati nel 2010.

Demilitarizzazione

E’ stato dato corso al potenziamento dell’attuale impianto dello stabilimento di Noceto, che potrà essere accreditato presso l’Agenzia NAMSA della NATO, nel settore della demilitarizzazione. Sia per lo stabilimento di Noceto che per quello di Baiano di Spoleto si apre la prospettiva del mercato concorrenziale, che, dalle prime stime si presenta vasto ed in espansione. La stessa Amministrazione Difesa è interessata a smaltire grandi quantitativi di munizionamento, liberando i depositi.⁵

Farmaceutica

E’ stato avviato un progetto di ricerca e sviluppo, denominato “Stopshock”, riguardante il trattamento individuale e su larga scala di vittime da shock emorragico con neuro peptidi antioppioidi. Il progetto viene realizzato con l’apporto della Health Ricerca e Sviluppo di Massa Lombarda (RA), spin out dell’Università di Bologna. Inoltre, è allo studio una collaborazione con l’Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) per la produzione di medicinali carenti in campo nazionale ed europeo, ivi compresi i medicinali per malattie rare (i cosiddetti farmaci orfani), per l’elaborazione di progetti congiunti per lo sviluppo di medicinali innovativi, per la collaborazione nella lotta alla contraffazione dei medicinali e nell’ampliamento delle verifiche ispettive alle aziende farmaceutiche, che lo stabilimento già effettua.

⁵ Sul piano delle attività, rivestono particolare rilievo le seguenti commesse, che sono in corso di esecuzione presso lo stabilimento di Noceto:

- Amministrazione Difesa: bonifica e smaltimento di 2.216 blocchi di cemento, del peso globale di circa 3.000 tonnellate, contenenti munizionamento di vario tipo e dislocati in più depositi di Forza Armata; si tratta di un impegno di elevato livello tecnico ed operativo;
- Società MBDA: sulla base di un accordo tra MBDA France, l’Agenzia ed una azienda italiana del settore, è stata acquisita una commessa relativa allo smaltimento di circa 22.000 razzi M26 (delle FF.AA. francesi) caricati con “cluster bomb”; inoltre MBDA Italia ha commissionato la distruzione di circa 1.000 missili “Spike”.

Cantieristica

E' stata presentata all'Agenzia NAMSa la candidatura dell'Arsenale militare di Messina per le attività di alienazione del naviglio NATO radiato dal servizio. La suddetta agenzia ha dimostrato molto interesse a tale proposta; pertanto, è in corso di elaborazione uno studio mirato alla definizione delle infrastrutture e delle attrezzature da dedicare al "dismounting" delle navi, ivi compreso un impianto al plasma per lo smaltimento di materiali pericolosi, come l'amianto.

L'Arsenale sarà, inoltre, interessato alla trasformazione dei motori di propulsione dei carri armati dismessi ai fini del loro impiego in impianti di cogenerazione elettrica, come indicato nel seguito.

Dematerializzazione documentale

Il progetto pilota, della durata di 36 mesi e riguardante il Centro Documentale di Roma (CeDoc), è pervenuto alla fase esecutiva nel luglio 2011. Al termine dello stesso anno la Caserma Manara, sede del CeDoc, come da programma, è stata completamente svuotata da 19,3 chilometri di faldoni, avviati ad un deposito massivo per le operazioni di scannerizzazione e di archiviazione elettronica.

Produzioni di nitrocellulosa

Lo Stabilimento di Fontana Liri ha realizzato l'investimento relativo al potenziamento dell'impianto per la produzione della nitrocellulosa; sono in corso le operazioni di collaudo e di messa a punto. Si prevede di produrre per il mercato commerciale, in particolare nel settore delle vernici, nel corso del 2012, anche attraverso accordi con operatori privati.

Recupero dei mezzi dismessi dall'Amministrazione e loro ricondizionamento

Lo Stabilimento di Torre Annunziata è ormai operativo oltre che per un primo lotto di automezzi ricondizionati, nella manutenzione (programmata e correttiva), degli automezzi in servizio. E' da evidenziare che dallo smantellamento di carri armati (in particolare i Leopard) verranno recuperati i motori, da reimpiegare in impianti di cogenerazione elettrica alimentati con oli vegetali, previa esecuzione dei lavori di revisione ed adattamento da parte dell'Arsenale di Messina.

Materiali high tech

Il progetto "Carbon Carbon" è pervenuto alla fase esecutiva con la sottoscrizione dell'accordo tra il Ministero della Difesa e l'Agenzia Spaziale Italiana. Il progetto è denominato dal materiale impiegato consistente in un composito dove la fibra e la matrice sono costituite da carbonio in strutture molecolari diverse, prevede la realizzazione nello Stabilimento di Castellammare di Stabia di un laboratorio per la sperimentazione degli ugelli ("cube") ad alte prestazioni di motori a solido impiegati su veicoli spaziali, per i quali è previsto il rientro in atmosfera. Tale attività è ritenuta strategica sia in campo civile che in quello militare, in quanto attualmente il nostro Paese dipende totalmente dalla Francia per tale tipo di fornitura.

Progetti in fase di valutazione

Sono stati avviati contatti con l'Università Bicocca di Milano per l'impiego delle cellule staminali, cui è interessato il Farmaceutico di Firenze. In sintesi, presso la Banca Militare del Sangue di Firenze sarebbe raccolto il sangue e da questo potrebbero essere selezionate le cellule staminali per svariate applicazioni terapeutiche da parte dell'Università di Milano e/o dalla Regione Toscana, con la quale vige, già dal 2005, un accordo di collaborazione.

E' allo studio la realizzazione a Castellammare di Stabia di un impianto dedicato allo smaltimento di cordami e attrezzature di uso navale dismessi, nonché delle reti sequestrate, in quanto derivanti da pesca illegale. Si tratta di un impianto attualmente non esistente sul territorio nazionale.

I progetti, sia pur sinteticamente, descritti sono ritenuti realistici in considerazione delle conoscenze tecniche di base degli stabilimenti, possono giovare di *clusters* con entità pubbliche e private esperte in specifici settori e sono caratterizzati da positive prospettive per il futuro.

Un interessante esempio di “insourcing”, opzione questa analizzata dalla Corte ormai da vari esercizi finanziari e che, anch’essa, dovrebbe essere considerata nell’ottica della *spending review*, è quello del conferimento, da parte della Direzione generale armamenti terrestri, di una commessa relativa alla bonifica e smaltimento di 2.216 blocchi di cemento contenenti manufatti esplosivi, dislocati in vari depositi delle Forze Armate Esercito e Marina presso lo stabilimento di Noceto.

La strategia dell’Agenzia è svolta nel “Piano di sviluppo delle attività” a lungo termine, approvato dal Ministro, che realisticamente porta alla gestione economica le Unità produttive, pur dovendo fare i conti con un provvedimento di legge successivo (decreto legge n. 215/2011), che all’art. 5, comma 2, lettera e, azzerà il contributo dello Stato a favore dell’Agenzia, di cui alla tabella C della legge di stabilità, a partire dal 2015 ed in uguale misura accorcia i tempi di raggiungimento dell’economica gestione da parte delle Unità.

In questo nuovo quadro assume prioritaria importanza l’incremento dell’attività commerciale, soprattutto nei riguardi di operatori esterni alla Difesa, che, in effetti, costituisce la “policy” messa in atto dall’Agenzia negli ultimi esercizi. In questo ambito, assumono particolare rilievo gli accordi con aziende private in possesso di *know how* e di adeguata organizzazione e potenzialità.

Il processo, molto complesso, che mira a realizzare prima l’autofinanziamento e successivamente utili reali per le Unità operative e che risente, come si è detto, di un rilevante onere per il personale (diretto e indiretto) che raggiunge circa 31,5 milioni secondo il preconsuntivo 2011, indica che si è ancora lontani dalla copertura dei costi con il valore della produzione, ma può considerarsi positivo l’aumento del valore della produzione di oltre due milioni, (il 7 per cento rispetto al 2010) a fronte di un aumento dei costi di produzione del 3 per cento.

Il risultato di gestione è aumentato dell’1 per cento.

VOCI CONTO ECONOMICO	Consuntivo 2010	Piano operativo 2011	Preconsuntivo 2011	(in migliaia)	
				DELTA %	4=3-1
	1	2	3		4
Valore della produzione	31.932,9	38.952,6	34.081,9	+7%	
Costi della produzione	62.378,5	68.169,8	64.154,3	+3%	
RISULTATO OPERATIVO	-30.445,7	-29.217,3	-30.072,5	+1%	
Proventi /oneri finanziari	6,7	12,0	13,5	+101%	
Proventi / oneri straordinari	0,0	0,0	0,0		
RISULTATO DI GESTIONE	-30.439,0	-29.205,3	-30.059,0	+1%	

Fonte: Ministero della difesa

Difesa Servizi S.p.A.

L’attenzione a Difesa Servizi S.p.A., Società *in house* partecipata interamente dal Ministero, ha condotto la Corte ad analizzarne le caratteristiche, fin dalla sua previsione, sia sotto il profilo normativo che su quello delle potenzialità nell’ottica della valorizzazione dei beni della Difesa.

Anche le sue origini sono rinvenibili in motivazioni ben note alla Corte e legate alla questione delle mancate riassegnazioni alla Difesa dei proventi delle attività di questa, oltre al tentativo di rimpinguare le risorse di bilancio con la valorizzazione dei beni detenuti, avviandoli ad uno sfruttamento economico (ivi compresi i “segni distintivi”).

L’attività di gestione economica si attua attraverso la stipula tra la società e le competenti strutture del Dicastero di specifiche convenzioni. L’articolo 535 del Codice dell’ordinamento

militare prevede l’emanazione di uno specifico provvedimento⁶ che individui i servizi e le prestazioni connesse.

Nel 2011 era stato approvato lo Statuto della Società (d.m.10 febbraio 2011) e, contestualmente erano stati nominati i componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale della stessa. Dall’insediamento del Consiglio di Amministrazione (7 marzo) e con la nomina dell’Amministratore delegato (8 marzo) è iniziata dunque l’attività che, peraltro, al di là del Contratto di servizio, stipulato con l’Amministrazione il 7 luglio 2011 (un lasso di tempo di rilievo), ha realizzato una serie di convenzioni (l’ultima delle quali il 12 aprile scorso), con le Direzioni e gli Stati maggiori, che sostanzialmente abilitano la società ad agire per la cosiddetta “valorizzazione” ed in taluni casi vere e proprie attività amministrative (è il caso della fatturazione dei servizi meteorologici resi a terzi), aspetto questo che appare una esternalizzazione, decisamente in controtendenza con quanto si è detto innanzi.

In altri casi sussistono interessanti potenzialità (come per la realizzazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile) che vanno nella direzione di un apporto che crea “valore aggiunto” che costituisce la vera e propria finalità di Difesa Servizi.

Un profilo rilevante, anche sotto l’aspetto contabile, è costituito dall’accantonamento delle risorse finanziarie derivanti dalle valorizzazioni effettuate, per ora, senza procedere alla loro erogazione. Al riguardo, mentre l’opzione della resa di beni e servizi, appare congrua, qualche perplessità suscita quella di delegazioni di pagamento da parte dell’Amministrazione, tipologie peraltro previste nel contratto di servizio.

Va comunque detto che l’attività è appena iniziata sotto il profilo operativo, tanto è vero che, a parte l’elaborazione di ulteriori ipotesi di atti convenzionali, si è ancora nella fase di emanazione di una specifica direttiva, recante “Modalità e procedure per l’attribuzione a Difesa Servizi S.p.A. dell’attività di valorizzazione economica di beni e servizi resi dall’Amministrazione della difesa e relativa gestione”, allo scopo di tracciare le linee di azione e le relative procedure per assicurare l’indirizzo ed il coordinamento delle iniziative e delle attività poste in essere dalle articolazioni del Dicastero nei rapporti con la Società.

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. Primi risultati dell’attività dei nuclei di valutazione della spesa

Relativamente all’attività svolta dal Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero della difesa (NAVS), prevista dall’art. 3, comma 3, del decreto istitutivo dei nuclei (DMT 22 marzo 2010), di cui all’art. 39 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si segnala la predisposizione del programma triennale di lavoro, l’individuazione delle singole attività da sviluppare per lo svolgimento delle diverse tematiche da esaminare ai fini di una revisione della spesa, l’individuazione delle metodologie da applicare e la costituzione di appositi Gruppi di lavoro tematici. L’attività di analisi della spesa si è incentrata in particolare sulla individuazione di indicatori da associare ai programmi di spesa, sull’analisi dei debiti pregressi dell’amministrazione e sull’impostazione e avvio lavori per il completamento della delega dell’articolo 40 della legge n. 196/2009.

Per quanto attiene alle analisi richieste nel quadro specifico della *spending review*, va innanzitutto considerato che la prospettata diminuzione del personale sia militare che civile, nelle Audizioni del Ministro dinanzi alle Commissioni congiunte Difesa del Parlamento, di cui si è detto, per quanto abbiano un impatto su tale operazione e denotino una valutazione sull’eccessiva dimensione delle risorse umane, sconta i tempi considerevoli dell’effettiva fuoriuscita di tale personale.

Le rilevazioni effettuate hanno per ora un valore ricognitivo ed, al di là del precedente profilo, non si spingono ad un’indicazione significativa sulle aree oggetto di intervento.

⁶ Il Decreto contiene un’apposita tabella che riprende, sia pur con le necessarie esclusioni, l’elencazione contenuta nel “Piano dei conti del sistema unico di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni” di cui alla Tabella B, allegata al Decreto Legislativo 7 agosto 1997, n. 279, come risulta modificato ed integrato dal Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze dell’8 giugno 2007.

Si richiama l'attenzione su di un'analisi della spesa periferica che non sia solo quantitativa ma approfondisca le valutazioni di spesa, senza le quali non potrà ottenersi il risultato perseguito di diversamente ed in termini più efficienti ed efficaci allocare le risorse finanziarie.

Può condividersi l'attenzione alla spesa d'investimento, anch'essa peraltro da analizzare e da riportare ad una più diretta corrispondenza delle erogazioni alle prestazioni. Si citano al riguardo, le anticipazioni alle Agenzie NATO per i programmi multilaterali, alle quali si è fatto cenno nella ricordata indagine di controllo sulla gestione (Del.4/2012/G), Agenzie sul cui controllo vi è stata particolare attenzione nel recente Meeting CNAB-IBAN Nato⁷, al quale ha partecipato la Corte dei conti.

Si ritiene, peraltro, che particolare attenzione debba essere assicurata alla spesa di esercizio, in gran parte di competenza delle Forze armate ed in concreto gestita in termini considerevoli dai Comandi periferici.

L'Amministrazione ha mostrato consapevolezza in tal senso e mira a costruire un efficace circuito di ritorno per realizzare la necessaria analisi qualitativa.

3.2 Analisi della gestione delle entrate extratributarie

In merito alle previsioni di bilancio delle entrate erariali, l'Amministrazione segnala uno scarso coinvolgimento nella fase programmatoria.

Cdr Entrata		Esercizio	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	% scost. Prev./Vers.	Accertato	Riscosso Totale	% scost. Acc./Risc.
20	Arma dei carabinieri	2009	0,00	378.698,39		1.110.895,76	950.070,96	-14,48
		2010	75.000.000,00	75.349.756,91	0,47	75.979.931,00	75.920.236,35	-0,08
		2011	69.220.000,00	69.200.653,23	-0,03	69.541.492,20	69.766.762,77	0,32
21	Bilancio e affari finanziari	2009	380.423.293,00	330.563.808,30	-13,11	337.806.497,81	330.742.230,90	-2,09
		2010	267.565.094,00	447.058.004,71	67,08	447.448.699,34	447.238.545,64	-0,05
		2011	397.158.940,00	282.920.682,13	-28,76	282.412.252,11	302.347.178,87	7,06
45	Segretariato generale	2009	0,00	19.026,43		19.026,43	19.026,43	0,00
		2010	0,00	14.240,19		12.877,12	14.240,19	10,59
		2011	14.000,00	23.700,42	69,29	16.181,06	23.700,42	46,47
Totale		2009	380.423.293,00	330.961.533,12	-13,00	338.936.420,00	331.711.328,29	-2,13
		2010	342.565.094,00	522.422.001,81	52,50	523.441.507,46	523.173.022,18	-0,05
		2011	466.392.940,00	352.145.035,78	-24,50	351.969.925,37	372.137.642,06	5,73

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati R.G.S.

L'ammontare complessivo dei versamenti in entrata del Ministero della Difesa nel 2011 ammonta a circa 352,14 milioni, come risulta dal prospetto relativo alle entrate extratributarie. Il dato di entrata è in ampia misura dovuto a tre soli capitoli, che insieme incidono per oltre l'85 per cento sul totale delle entrate extratributarie del Ministero⁸.

In particolare per il capitolo di entrata 3580, entrate eventuali e diverse concernenti il ministero della difesa, si evidenzia che a fronte di previsioni definitive di cassa pari a 271 milioni i versamenti sono stati pari a 174,62 milioni (328,25 milioni i versamenti nel 2010). I proventi afferenti il citato capitolo non rientrano tra quelli "riassegnabili" ed attengono ad

⁷ Il Competent National Audit Bodies-CNAB e l'IBAN - International Board Auditors NATO hanno tenuto un meeting a Bruxelles il 15 maggio scorso sul Rapporto annuale di attività 2011 dell'IBAN.

⁸ 1.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" (nel quale non vi sono scostamenti di rilievo tra la previsione e i versamenti effettivi);

2.Cap. 3580 – "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero della Difesa", il quale risulta essere il più consistente con circa 175 milioni di versamenti nel 2011, a fronte di previsioni pari a 270 milioni.

3.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 indicata e versamenti effettivi).

entrate riferibili all'intero territorio nazionale, di natura diversificata, per le quali risulta complessa la determinazione dell'esatto ammontare in sede previsionale.

La differenza tra le entrate riassegnabili, derivanti dai rimborsi di beni/servizi che l'Amministrazione Difesa acquista/svolge nell'interesse di altre amministrazioni dello Stato e di privati e le effettive riassegnazioni al bilancio della Difesa, relativamente al periodo 2008/2011 vengono riportate nella seguente tavola.

RAFFRONTO RIASSEGNAZIONI QUADRIENNIO 2008/2011

FONDO RIASSEGNAZIONI CAPITOLO 1187 ⁹				
	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011
DISPONIBILITA' FONDO	56.582.000,00	43.669.871,00	42.963.590,00	37.460.600,00
TOTALE RICHIESTE	69.161.383,00	57.489.983,00	54.676.676,00	52.554.247,00
RICHIESTE NON SODDISFATTE	12.579.383,00	13.820.112,00	11.713.086,00	15.093.647,00
RICHIESTE DI RIASSEGNAZIONE				
	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011
TOTALE RICHIESTE CATEG. I ¹⁰	99.752.740,00	96.719.340,00	9.537.840,00	9.567.889,00
TOTALE ASSEGNATE CATEG. I	99.656.379,00	83.320.522,00	9.211.832,00	9.297.805,00
TOTALE NON ASSEGNATE	96.361,00	13.398.818,00	326.008,00	270.084,00
RIMESSE ESTERE RICHIESTE	90.213.415,00	100.684.016,00	47.132.97,00	50.935.180,00
RIMESSE ESTERE ASSEGNATE	90.213.415,00	100.684.016,00	47.132.917,00	50.935.180,00
TOTALE NON ASSEGNATE	-	-	-	-
RIMBORSI ONU ¹¹	-	-	54.590.465,00	41.139.338,00
ALTRE RIASSEGNAZIONI RICHIESTE ¹²	6.374.463,00	2.235.389,00	1.142.694,00	8.395.936,00
ALTRE RIASSEGNAZIONI ASSEGNATE	6.374.463,00	1.736.308,00	875.584,00	8.395.936,00
TOTALE NON ASSEGNATE	-	499.081,00	267.110,00	-
TOTALE VARIAZIONI IN AUMENTO				
	ANNO 2008	ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011
RICHIESTE	265.502.001,00	257.128.728,00	167.080.592,00	162.592.590,00
ASSEGNATE	252.826.257,00	229.410.717,00	154.774.388,00	147.228.859,00
NON ASSEGNATE	12.675.744,00	27.718.011,00	12.306.204,00	15.363.731,00
PERCENTUALE DI RICHIESTE NON SODDISFATTE	4,8%	10,8%	7,4%	9,4%

Fonte: Ministero della difesa

3.3. Analisi della gestione delle spese

Lo stato di previsione della spesa 2012 approvato dal Parlamento ha previsto risorse per complessivi 19.962,13 milioni, con un decremento, rispetto all'anno precedente¹³, pari a 594,77 milioni (-2,88 in termini percentuali).

Rispetto al 2011, il bilancio di previsione evidenzia:

- un decremento di 746,9 milioni (-5,2 per cento) della Funzione Difesa, che si attesta a complessivi 13.613,3 milioni;
- un incremento di 123,1 milioni (+2,13 per cento) della Funzione Sicurezza del Territorio, che si attesta a complessivi 5.892,9;

⁹ Nel corso dell'anno 2011 la dotazione iniziale del fondo pari ad euro 37.400.000 è stata incrementata di euro 60.600 ai sensi dell'art. 55, comma 5 sexies, lettera C), del DL 31/5/2010, n. 78 convertito con modificazioni in legge n. 122 del 2010. L'amministrazione ha effettuato prelevamenti per l'importo totale di euro 1.514.574. Parte della restante somma, pari ad euro 35.908.047, è stata accantonata in applicazione dell'art.40, comma 1 bis del DL 6/7/2011, n. 98 convertito con modificazioni in legge 15/7/2011, n. 111 e compensata nell'ambito degli stanziamenti di cui alla legge di assestamento del bilancio 2011 (legge n. 182/2011), mentre non è stato possibile ripartire l'importo di euro 37.979 perchè riassegnato al Fondo a fine esercizio.

¹⁰ Le richieste di riassegnazione di categoria 1 negli anni 2008 e 2009 comprendono i rimborsi effettuati dalla Banca d'Italia per oneri stipendiali sostenuti dall'Arma dei Carabinieri e riferiti a proprio personale distaccato presso le varie sedi del predetto istituto centrale di credito, ai sensi dell'art. 3 della legge 26 gennaio 1982, n. 21. (anno 2008 euro 89.036.101 - anno 2009 euro 79.800.000). Negli anni successivi analoga posta è stata inglobata nel bilancio di previsione dell'Arma.

¹¹ Ai sensi della legge n. 122/2010 non rientrano nel computo dei proventi riassegnabili definiti "Rimesse Estere", ma alimentano il Fondo Missioni Internazionali di Pace. Dal 1/4/2011 al 31/10/2011 i rimborsi ONU sono stati destinati, ai sensi dell'art. 6, comma 4-quater lettera c) del DL 12/7/2011, n.107, convertito, con modificazioni, dalla L. 130/2011, alle esigenze di completamento del reclutamento del personale dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, anche connesse con le missioni internazionali.

¹² Operazione Hermes, Aquila, Indennità Ferroviaria, Emergenza Umanitaria Afflusso Cittadini del Nord Africa) previste da specifiche normative.

¹³ Nella legge di bilancio 2011 era di euro 20.556,9.

- un decremento di 0,7 milioni pari a -0,72 per cento delle Funzioni Esterne, che si attestano a 99,9 milioni
- un incremento di 29,8 milioni (+9,15 per cento) per il Trattamento di Ausiliaria, che si attesta a complessivi 355,9 milioni.

Con l'entrata in vigore del DL n. 78/2010 sono state introdotte norme volte al contenimento della spesa pubblica i cui effetti, come noto, hanno avuto manifestazione già nel 2010. Gli effetti del provvedimento hanno comportato anche l'introduzione di prescrizioni vincolanti, finalizzate a limitare talune tipologie di spesa che hanno determinato dei tetti di spesa applicabili nel 2011 che si riportano di seguito.

Tipologia di spesa	Rendiconto 2009 Impegni	Riduzione	Limite di Spesa	Rendiconto 2011	Utilizzo risparmi
Studi e consulenze	1.089.821	80%	217.964,22	193.121,20	Attività connesse al mantenimento in efficienza dello strumento militare
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	6.678.680	80%	1.335.736	1.263.726	
Missioni	4.594.256	50%	2.297.128	2.017.353,25	
Attività di formazione	17.111.768,96	50%	8.555.884,48	7.809.602,50	
Acquisto, manutenzione, noleggio autoveicoli	10.511.255,21	20%	8.409.004,17	2.609.701,38	
Spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati	160.829.791,95	Riduzione entro il 2% del valore dell'immobile		154.524.443,81	

Fonte: Ministero della difesa

Nel d.d.l. "Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale" (A.S. n. 3271)¹⁴, all'art. 4 lett. e) è prevista, nelle more del completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato di cui all'art. 40 della legge n. 196/2009, la possibilità di adottare, nell'ambito dei susseguenti decreti legislativi, misure di maggiore flessibilità gestionale di bilancio, in via sperimentale per tre anni, finalizzate al mantenimento in efficienza dello strumento militare e al sostegno delle relative capacità operative, fermo restando il divieto di utilizzare risorse in conto capitale per finanziare spese correnti.

I costi correlati all'eventuale ricollocazione delle funzioni a seguito delle misure di soppressione e accorpamento delle strutture dovrebbero trovare compensazione negli ulteriori interventi di risparmio previsti e in particolare in quelli afferenti la riduzione delle consistenze organiche del personale e in quei proventi derivanti dai citati processi di valorizzazione e dismissione degli immobili. Da tali interventi dovrebbero derivare anche risparmi sui costi di funzionamento delle strutture, destinabili all'operatività.

Nel corso del 2011, in attuazione della circolare 38 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e Finanze, la Difesa ha individuato posizioni debitorie per complessivi 261,4 milioni, dei quali 29,7 milioni già sussistenti alla fine dell'esercizio finanziario 2009. Successivamente, il MEF, con D.M. dell'11 novembre 2011 ha disposto finanziamenti per complessivi 254,5 milioni. Non sono state accolte dal MEF posizioni debitorie per complessivi 6,96 milioni, riferite soprattutto al *catering*.

Va considerato che la Circolare n.6/2012 del Dipartimento RGS ha disposto una vera e propria *due diligence* della quantificazione dei residui passivi, con la richiesta esplicita di confermare l'attualità delle obbligazioni sottostanti. Ovviamente tale operazione che costituisce il contraltare della *spending review* mira a diminuire il livello delle posizioni debitorie.

Come del resto era stato sottolineato anche nelle precedenti relazioni (si richiama la questione del "Fondo per il ripianamento delle momentanee deficienze di cassa delle contabilità speciali", così come le esposizioni nei confronti dei fornitori) le posizioni debitorie costituiscono un punto di particolare rilevanza per la Difesa. Dalle analisi sul rendiconto 2011 emerge infatti che, in termini di entità finanziaria, il Ministero della difesa risulta essere, con il

¹⁴ Attualmente assegnato alla Quarta Commissione Permanente Difesa.

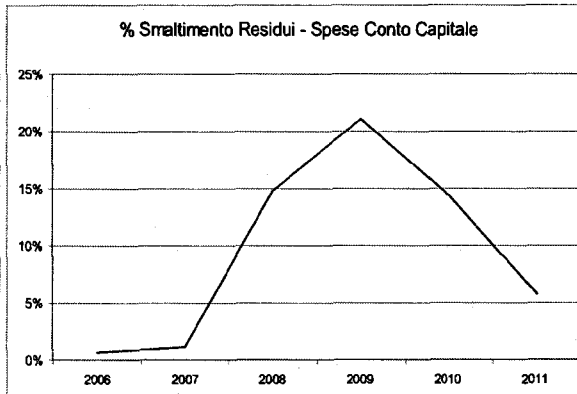
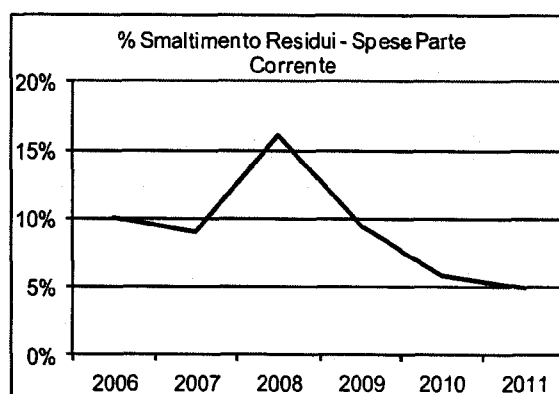
16,44 per cento del totale pari ad 1.547,92 milioni, il terzo (dopo i Ministeri della giustizia e dell'interno) nell'ambito delle Amministrazioni statali.

La reiscrizione al bilancio dei residui passivi perenti costituisce un fenomeno piuttosto significativo per la Difesa, come si evince nella seguente tabella.

CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI E LORO EFFETTIVA REISCRIZIONE IN BILANCIO

ANNO	PARTE CORRENTE			CONTO CAPITALE		
	CONSISTENZA RESIDUI PASSIVI PERENTI	RICHIESTE DI REISCRIZIONI IN BILANCIO	% Smaltimento Residui	CONSISTENZA RESIDUI PASSIVI PERENTI	RICHIESTE DI REISCRIZIONI IN BILANCIO	% Smaltimento Residui
2006	1.279.518.400,00	128.753.627,72	10	141.822.200,00	870.858,70	1
2007	1.629.966.060,00	145.721.412,71	9	510.146.200,00	6.053.333,37	1
2008	1.554.013.220,00	250.852.838,47	16	564.273.950,00	83.589.387,65	15
2009	1.235.240.910,00	115.710.078,30	9	459.894.220,00	96.811.645,73	21
2010	1.253.828.770,00	72.370.548,25	6	552.313.070,00	79.578.476,33	14
2011	(*) 1.419.301.270,00	69.523.592,06	5	(*) 1.226.143.377,00	69.704.852,20	6

(*) Dati forniti dall'UCB - Difesa. Per il conto capitale l'amministrazione ha richiesto, ai sensi dell'articolo 30 comma 11 della Legge 196/2009, la proroga di un ulteriore anno del termine di conservazione dei residui passivi di programmi per il complessivo importo di euro 345.258.350,85.



Fonte: Ministero della Difesa

Dall'analisi dei dati si evince una crescita significativa, dal 2006 al 2011, della consistenza dei residui passivi perenti in conto capitale dovuta perlopiù dalla riduzione dei termini di perenzione da sette anni a due ed una scarsa capacità di smaltimento dei residui passivi perenti dovuta principalmente alla non sufficiente dotazione dei fondi in conto capitale e di parte corrente di cui all'articolo 27 della legge n. 196/2009.

Allo scopo di far fronte alle problematiche evidenziate, è stata prevista per l'anno 2012 una integrazione rispettivamente di 2.000 milioni e 700 milioni ai predetti fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, dotati nel 2011 rispettivamente di 1.000 milioni e 1.500 milioni. Tale incremento di fondi è stato finalizzato in particolare a soddisfare le richieste di pagamento dei debiti (somme dovute per forniture di beni e servizi già avvenute, ma per le quali non si è ancora verificato il pagamento).

E' indubbio che il livello dei residui perenti indichi una sofferenza del sistema gestionale e contabile che non può essere spiegata solo con la carenza dei Fondi per la reiscrizione, né peraltro, in particolare per i programmi pluriennali, può sottovalutarsi che il montante dei residui, un tempo conservati come residui di stanziamento, ovvero come residui propri per otto anni complessivi in bilancio (uno di competenza e sette di residui), non possa ritenersi espressione di effettive posizioni debitorie nella sua interezza (in molti casi infatti non ancora sono stati realizzati i S.A.L. ai quali corrisponde un determinato pagamento).

Incidono in tale situazione le esposizioni con i fornitori e la tendenza ad impegnare l'intero importo contrattuale per i programmi pluriennali con l'inevitabile conseguenza, stante l'attuale disciplina, di formare residui passivi che in gran parte vanno in perenzione con

l'esigenza di avviare la procedura di reiscrizione che non è particolarmente snella e celere e che non trova una disponibilità nemmeno lontanamente corrispondente, nell'apposito fondo, come si evince dalle tabelle che precedono nelle quali l'Amministrazione usa un'accezione peculiare del concetto di smaltimento residui.

I fondi di maggiore rilevanza relativi all'esercizio finanziario 2011, sono i seguenti:

- Fondo consumi intermedi – capitolo 1183. Nel 2011 il fondo all'atto dell'approvazione del bilancio recava uno stanziamento di 251,31 milioni, ridotto, in seguito a variazioni negative di bilancio, a 127,45 milioni, così ripartiti:

Esercizio Finanziario 2011								
Fondo Consumi Intermedi	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	19.606.243	13.473.608	11.958.776	30.817.453	11.137.986	22.625.884	17.830.462	127.451.412

Fonte: Ministero della difesa

- Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa – capitolo 1185. Nel 2011 il fondo all'atto dell'approvazione del bilancio non recava alcun stanziamento. In corso d'anno, sullo stesso sono affluite risorse per complessivi 50,93 milioni, poi ridotte in seguito a variazioni negative di bilancio, a 38,46 milioni, così ripartiti:

Esercizio Finanziario 2011								
Fondo Mantenimento	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	13.550.286	572.486		3.960.912	1.416.995	10.516.262	8.447.191	38.464.132

Fonte: Ministero della difesa

- Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Forze Armate – capitolo 1186. Nel 2011 il fondo è stato finanziato per 59,07 milioni così ripartiti:

Esercizio Finanziario 2011								
Fondo Accisa	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	95.704	37.533	431.626	20.101.988	4.686.937	4.734.521	28.990.009	59.078.318

Fonte: Ministero della difesa

- Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008 - capitolo 1187. La dotazione è determinata annualmente nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi finanziari precedenti. Nel 2011, il fondo aveva originariamente stanziamenti per 37,40 milioni, drasticamente ridotti a 1,51 milioni destinati esclusivamente al Segretariato generale.
- Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali - capitolo 1188. Per il 2011 la dotazione del Fondo è stata di 1.496,90 milioni, resi disponibili in *tranches* successive ed assegnati ai competenti capitoli di bilancio.

**RICORSO ALLE CONVENZIONI DI CUI ALL'ART. 26 DELLA LEGGE 448/1999
(CONVENZIONI CONSIP) - E.F. 2011**

Spesa acquisto beni e servizi - sedi centrali	di cui tramite convenzioni Consip	%	Spesa acquisto beni e servizi - sedi periferiche	di cui tramite convenzioni Consip	%	C.R.A./D.G.
20.775.214,90	1.678.548,26	8,08	291.948.914,02	46.407.608,01	15,90	C.R.A. EI
27.724.133,84	436.707,89	1,58	0,00	0,00		C.R.A. MM
245.340.903,57	3.687.890,58	1,50	126.440.265,16	17.070.109,42	13,50	C.R.A. AM
175.459.246,44	75.397.757,57	42,97	158.169.407,32	48.503.758,53	30,67	C.R.A. CC
8.501.785.677,00	1.423.762,00	0,02	0,00	0,00		D.G. ARMAMENTI TERRESTRI
1.659.692.191,78	4.510.354,00	0,27	9.660,00	0,00	0,00	D.G. ARM. AERONAUTICI
414.623.942,24	0,00	0,00	0,00	0,00		D.G. ARM. NAVALI
18.712.304,71	17.887.651,71	95,59	0,00	0,00		D.G. COMMISS. E SERVIZI GENERALI
393.111.491,34	5.653.356,69	1,44	0,00	0,00		D.G. TELEC. INFORM. E TECN. AVANZ.
344.678.059,17	0,00	0,00	0,00	0,00		D.G. LAVORI E DEMANIO
390.258,54	0,00	0,00	0,00	0,00		D.G. PERSONALE MILITARE
1.232.349,50	1.232.349,50	100,00	6.655.501,50	6.655.501,50	100,00	D.G. PERSONALE CIVILE
11.803.525.773,03	11.908.378,20	0,95	583.223.748,00	118.636.977,46	20,34	TOTALE

Fonte: Ministero della difesa

Per una lettura affidabile della tabella, va considerato che gran parte dell'acquisto di beni e servizi attiene alla spesa di esercizio gestita dai Centri di responsabilità di forza armata per le esigenze strettamente connesse all'approvvigionamento di beni per usi militari, come tali non gestibili attraverso le gare CONSIP, mentre il ricorso è pressoché totale per le Direzioni del personale civile e per quella di commissariato. Il ricorso è pressoché nullo per le Direzioni di armamento che gestiscono i programmi di potenziamento ed ammodernamento dell'armamento, di particolare sofisticazione e legati a determinati requisiti tecnici.

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Rispetto al circuito programmatorio dell'esercizio 2011, analizzato nella precedente relazione, si ravvisa un progresso nella redazione di un documento unitario, rispondente ai dettami del d.lgs. n. 150/2009 costituito dal Piano della Performance 2012-2014 e dalla Direttiva 2012.

Permane la declinazione sui tre pilastri, ritenuti fondamentali ed individuati attraverso le priorità politiche del Ministero,¹⁵ i quali, come, del resto, negli ultimi anni, tengono nel giusto conto la dimensione delle risorse finanziarie e, pertanto, indicano l'esigenza di concentrare l'attenzione sui profili prioritari di salvaguardare l'efficienza di uomini e strutture, operando investimenti mirati.

Tale approccio dovrà trovare ulteriore concretezza nell'ottica espressa nelle citate audizioni del Ministro, di una riorganizzazione che prevede un forte "asciugamento" della dotazione di personale militare e civile e della riduzione dell'acquisizione di importanti "armamenti", come nel caso del Joint Strike Fighter – JSF, da 131 a 90 unità.

In corso d'anno, con cadenza periodica, gli obiettivi sono monitorati per il tramite del sistema informatico denominato "Sistema integrato di Vertice di Programmazione, Gestione e Controllo della Difesa"¹⁶ in grado, tra l'altro, di alimentare i principali applicativi della

¹⁵ - operatività e impiego dello Strumento militare ispirato al rispetto degli standard di addestramento ed interoperabilità delle forze e dei mezzi con i Paesi alleati e, soprattutto, all'espletamento delle missioni istituzionali sul 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, oltre che accrescere i requisiti di "sicurezza" e "protezione" del personale in zona di impiego;

- razionalizzazione del modello organizzativo e miglioramento della *governance*, al fine di proseguire nell'opera di interforzizzazione e riduzione delle ridondanze organizzative accrescendo, attraverso un'accentrata digitalizzazione dell'informazioni "fondamentali", le capacità di direzione e controllo, e migliorando la trasparenza e la certificazione dei processi interni.

¹⁶ Alcuni applicativi, a maggior valenza strategica, SPS, PIBOS e SI.VA.DI, sono stati sviluppati, gestiti ed evoluti con risorse in house, che oltre agli evidenti vantaggi economici, consentono di disporre di una Capacità di analisi e

Ragioneria Generale dello Stato. Tale strumento consente, inoltre, di contemperare e gestire, in un ambiente di “trasparenza”, il profilo di “riservatezza militare” che caratterizza i parametri a base degli output operativi con quello della misurazione e valutazione delle performance sia in relazione alle strutture che ai responsabili, permettendone l’accesso e la conoscibilità secondo i livelli di “autorizzazione” definiti e l’elaborazione della reportistica.

Anche ai fini di considerare il notevole sforzo, che è stato preconizzato nelle citate Audizioni ed al quale si è fatto cenno all’inizio della relazione, mirato alla modificazione dell’attuale ripartizione della spesa - Personale (70,61 per cento) e l’insieme di Esercizio ed Investimento (29,39 per cento) – con l’obiettivo di pervenire rispettivamente ad una ripartizione del 50 per cento e 50 per cento, (50 per cento, 25 per cento e 25 per cento nelle Audizioni), va sottolineato come già nella Programmazione venga affermata la grande difficoltà di raggiungere tale obiettivo.

Ma di questo si è parlato in precedenza e si rinvia alle pertinenti considerazioni che meritano peraltro riscontri sul piano di effettivi risparmi o, perlomeno, di progetti affidabili che presentino un livello attendibile di realizzabilità (si è già accennato al riguardo ad alcune iniziative nel campo industriale).

Il processo di programmazione strategica si raccorda con il ciclo interno di pianificazione e programmazione finanziaria, per mezzo delle Missioni e dei Programmi nel contesto della classificazione del bilancio dello Stato¹⁷.

Al riguardo, va detto che non si rinvergono significativi progressi nella costruzione dei Programmi che, come nel passato, se riferiti alle Forze armate, risentono di una forte caratterizzazione soggettiva e sono ad un livello di eccessiva aggregazione.

Ciò vale per i primi quattro programmi della Funzione Difesa, che corrispondono alle quattro Forze armate ed ai quali vengono collegati in termini assolutamente identici gli obiettivi strategici.

Anche a voler considerare la forte componente strutturale, deve sottolinearsi come tale linea sminuisca fortemente la significatività della classificazione di bilancio.

Del resto tale aspetto, in termini di aggregazione, raggiunge livelli ben più elevati nel Programma 6, che, come si vede nella parte dedicata all’analisi finanziaria, attrae pressoché tutta la spesa d’investimento (quella per la ricerca è solo in minima parte nella funzione tipica), parte di quella d’esercizio ed una quota rilevante della mera spesa di funzionamento.

Le Missioni ed i Programmi vanno poi ad integrarsi con il processo interno di programmazione finanziaria che è costruito in base alle funzioni tradizionali (difesa, sicurezza del territorio, esterne e trattamento di ausiliaria), delle quali, le prime due coincidono con la missione intestata al Ministero, mentre la terza ha caratteristiche fortemente residuali come, del resto, il programma 5 della classificazione di bilancio.

Un’altra considerazione che può farsi è che, laddove gli obiettivi strategici non costituiscono il mero portato della logica strutturale, trovano una valida corrispondenza con settori di interesse che vengono approfonditi nella presente relazione.

Un profilo di rilievo per la valutazione della Performance in un contesto contraddistinto tra le due diverse componenti militare e civile è l’esigenza, peraltro segnalata frequentemente dalla Corte, di analizzare la Performance organizzativa in primo luogo, proprio per l’evidente

sviluppo in grado di fornire “risposte” attaggiate e tempestive anche in ordine ai continui e repentini cambiamenti del contesto di riferimento, esterno all’Amministrazione.

¹⁷ Missione 5: difesa e sicurezza del territorio, articolata nei seguenti Programmi: Programma 1 - approntamento ed impiego Carabinieri 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 Forze armate e approvvigionamenti militari. Missione 17 - ricerca ed innovazione articolata nel Programma 11 - ricerca tecnologica nel settore della Difesa. Missione 32: servizi istituzionali e generali delle pubbliche amministrazioni articolata nei programmi: Programma 2 - indirizzo politico; Programma 3 - servizi ed affari generali per le amministrazioni di competenza. Missione 33: fondi da ripartire articolata nel Programma 1 - fondi da assegnare.

esigenza di valutare il rendimento della struttura che non costituisce la mera somma degli apporti individuali, rapportandolo ai target predefiniti.

Esiste in effetti un equivoco che tende a ripetersi sulla difficoltà di operare una valutazione complessiva a causa di due componenti disciplinate diversamente e solo una delle quali sarebbe soggetta agli obblighi derivanti dal d.lgs.150/2009, laddove il personale militare è semmai soggetto ad altra disciplina, per taluni versi, ben più stringente.

Il vero progresso realizzato nel contesto della Difesa ed ovviamente in questa sede si prescinde dalle problematiche, trattate nella parte generale, determinate dalla recente intesa con le organizzazioni sindacali che mette in discussione l'impianto cennato, è quello di aver costruito funzionalità informatiche in grado di gestire l'intero sistema di valutazione sia per la dirigenza nel suo insieme sia per il personale delle Aree funzionali, attraverso l'apposita piattaforma SI.VA.DI.

A tal riguardo, nel corso del 2012, al fine di poter predisporre il Piano della *performance* per il triennio 2013-2015, e la Relazione di cui all'articolo 10 del d.lgs.150/2009, gli obiettivi della dirigenza civile con incarico di livello generale e non, dovranno essere sviluppati e temporalmente fasati in relazione al ciclo di programmazione per l'esercizio finanziario 2013, secondo modalità e procedure stabilite nella Direttiva concernente il "Sistema di misurazione e valutazione della performance individuale del personale civile del Ministero della Difesa".

E' comunque ritenuto indispensabile un ulteriore miglioramento della qualità dei dati raccolti che possa indirizzare il processo di maturazione del sistema di valutazione della performance organizzativa. Tutti gli indicatori utilizzati – a livello di obiettivi strategici - per la verifica del grado di raggiungimento dei risultati programmati sono contenuti anche nella "Nota integrativa relativa allo stato di previsione della spesa per il triennio 2011-2013".

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

SERIE STORICA MISSIONI (2008-2011) COSTRUITA SU BASE DATI RGS RIMODULATI AL 2011

(in migliaia)

Missione	Anno	Residui iniziali	Stanziamenti finali di competenza	Variazioni stan. Comp.	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni lordi	Stanziamenti definitivi di spesa	Prestati competenza	Pagato come residui
005 - Difesa e sicurezza del territorio	2008	3.222.164,55	18.021.871,89	5.236.985,01	23.258.856,90	22.660.629,17	23.727.339,94	20.695.827,79	1.929.139,22
	2009	3.115.527,31	18.244.341,90	4.605.632,47	22.849.974,37	22.836.979,41	23.038.738,85	20.311.110,44	1.855.086,63
	2010	3.958.813,19	18.575.712,52	3.658.800,83	22.234.513,35	22.151.423,42	22.697.971,10	18.742.517,23	2.119.684,03
	2011	5.501.275,45	18.612.075,66	4.059.026,02	22.671.101,68	22.656.498,36	23.968.617,17	19.852.117,52	3.214.166,01
017 - Ricerca e innovazione	2008	186.178,96	59.000,00	14.627,49	73.627,49	64.136,28	108.927,49	18.292,28	81.143,97
	2009	113.952,60	51.558,81	68.816,67	120.375,48	120.375,47	140.030,48	69.738,61	56.354,11
	2010	97.199,29	59.708,00	24.448,30	84.156,30	84.156,30	80.156,30	11.798,58	44.206,20
	2011	117.915,22	59.885,00	9.271,50	69.156,50	69.156,49	70.465,97	12.991,22	52.069,79
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2008	562,11	77.037,18	-55.229,91	21.807,28	20.171,77	21.817,27	19.691,84	482,31
	2009	5.578,07	73.133,51	6.113,48	79.246,99	77.755,45	83.616,93	74.141,48	4.428,92
	2010	4.586,49	77.300,69	-854,11	76.446,58	74.647,68	79.371,52	69.983,09	3.694,48
	2011	5.649,21	75.773,30	1.899,07	77.672,37	76.352,45	82.376,73	74.109,96	4.845,81
033 - Fondi da ripartire	2008	67.085,27	2.974.490,99	-2.720.485,42	254.005,57	172.144,27	216.762,79	0,00	0,00
	2009	172.144,27	1.925.243,50	-1.758.489,87	166.753,62	166.753,62	207.929,14	0,00	0,00
	2010	0,00	1.651.709,65	-1.500.105,98	151.603,67	151.603,67	136.142,53	0,00	252.780,83
	2011	151.603,67	1.809.116,21	-1.663.287,36	145.828,86	145.790,88	5.140,24	0,00	0,00
Totale ministero 2008		3.475.990,89	21.132.400,07	2.475.897,17	23.608.297,24	22.917.081,48	24.074.847,49	20.733.811,91	2.010.765,50
Totale ministero 2009		3.407.202,25	20.294.277,71	2.922.072,74	23.216.350,45	23.201.863,95	23.470.315,39	20.454.990,52	1.915.869,67
Totale ministero 2010		4.060.598,96	20.364.430,86	2.182.289,05	22.546.719,90	22.461.831,07	22.993.641,45	18.824.298,90	2.420.365,53
Totale ministero 2011		5.776.443,55	20.556.850,18	2.406.909,22	22.963.759,40	22.947.798,18	24.126.600,11	19.939.218,71	3.271.081,61

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati R.G.S.

Le caratteristiche del bilancio della Difesa sono rimaste sostanzialmente immutate rispetto ai precedenti esercizi, soprattutto per le caratteristiche dei Programmi che sono corrispondenti alle strutture organizzative e, quindi, ai Centri di responsabilità. Ciò vale per i primi quattro riferiti alle Forze Armate e per il sesto che fa riferimento al Segretario generale e che involge pressoché tutta l'area tecnico-amministrativa.

Pertanto risulta poco significativa un'analisi limitata alle missioni se non per confermare l'incidenza della Missione Difesa e sicurezza del territorio che, in termini di stanziamenti, sui quali ci si è soffermati anche in precedenza, raggiunge il 98,73 per cento di quelli complessivi, sostanzialmente in linea con gli esercizi precedenti. Tenzialmente in corso d'anno sono consistenti le variazioni in aumento rispetto agli stanziamenti iniziali, che per il 2011 sono nell'ordine del 21,8 per cento, in incremento rispetto al 2010, anche se lontano dal picco del 2008.

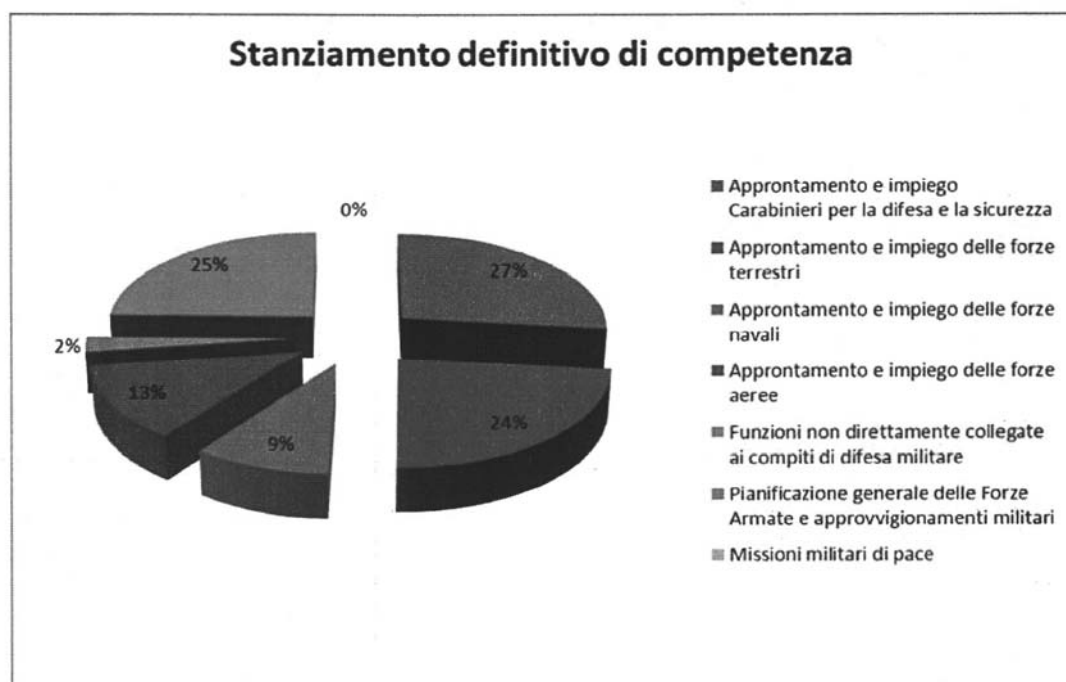
Va sostanzialmente osservato che, a parte la consistente diminuzione che si è avuta nel 2009 rispetto al 2008, successivamente vi sono stati sia pur limitati costanti incrementi delle dotazioni finanziarie.

La dotazione di cassa con 23.968.617,17, raggiunge il picco massimo del quadriennio e raggiunge l'85 per cento del complesso di competenza e residui iniziali. Gli impegni sono sostanzialmente sovrapponibili agli stanziamenti e quindi il delta è tutto attribuibile ai pagamenti che sono l'87,6 per cento sulla competenza ed il 58,4 per cento sui residui iniziali, giustificando quindi la *due diligence* alla quale si è fatto cenno, sui residui.

Va detto che i residui finali 2010 erano aumentati di circa il 40 per cento rispetto ai residui 2009 e per quanto siano aumentati i pagamenti sui residui lo scostamento è rimasto alquanto significativo.

Quanto alle ragioni della formazione dei residui si rinvia a quanto già osservato ed alle sottolineature che verranno fatte nell'analisi dei programmi.

La ripartizione in termini percentuali degli stanziamenti 2012 tra i programmi è la seguente.



Fonte: Elaborazioni Cde su dati R.G.S.

Dalla precedente analisi si è già evidenziato come la componente strutturale, tipica dei primi quattro programmi, ne guidi sostanzialmente la dinamica degli impegni e dei pagamenti.

L'analisi che tiene quindi conto dei programmi e dei centri di responsabilità consente di notare come la consistenza più rilevante non sia più appannaggio del Programma 6, nel quale è concentrata la reale spesa di investimento della Difesa per l'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti, con circa 5,63 miliardi di euro, ma del Centro di Responsabilità Arma dei carabinieri che raggiunge 6,08 miliardi, mentre Esercito italiano si attesta a 5,35 miliardi.

MISSIONE: 005.DIFESA E SICUREZZA DEL TERRITORIO

Programma	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stan. competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Pagato competenza	Pagato conto residui	(in migliaia)	
						Residui definitivi iniziali	Residui finali
1- Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	5.725.139,95	354.242,75	6.079.382,70	5.790.472,09	573.585,28	673.939,82	375.332,92
2- Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.379.973,57	967.918,63	5.347.892,20	5.159.649,49	517.948,53	737.307,10	338.921,38
3- Approntamento e impiego delle forze navali	1.922.247,62	239.003,57	2.161.251,20	2.075.960,43	159.768,76	210.603,47	113.903,97
4- Approntamento e impiego delle forze aeree	2.423.074,81	447.779,36	2.870.854,16	2.701.966,10	259.645,96	402.089,29	221.726,63
5- Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	470.433,13	115.044,03	585.477,15	522.942,63	76.711,79	124.537,72	106.908,63
6- Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	3.691.206,59	1.935.037,69	5.626.244,28	3.601.126,79	1.626.505,70	3.504.038,78	3.468.838,03
8- Missioni militari di pace	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	18.612.075,66	4.059.026,02	22.671.101,68	19.852.117,52	3.214.166,01	5.652.516,17	4.625.631,56

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati R.G.S.

Lo scarto sul Programma 6 è rilevante rispetto al 2010, con un decremento del 9,6 per cento in termini di stanziamenti definitivi.

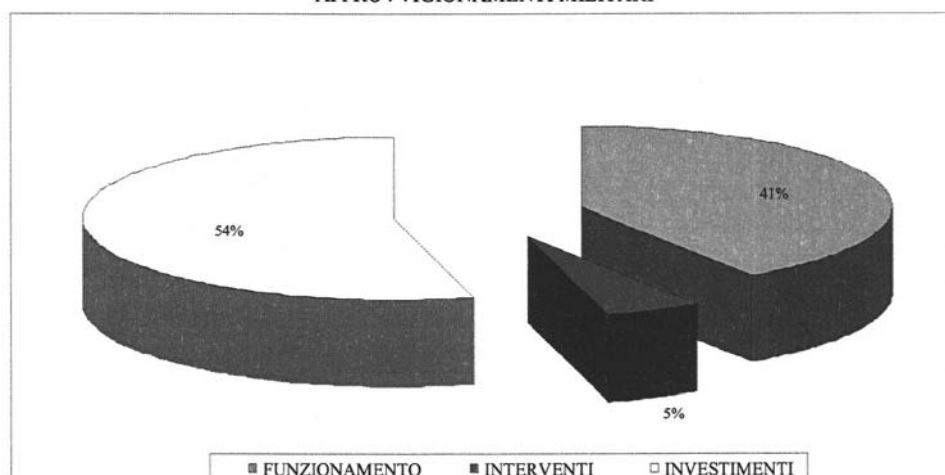
Ciò nonostante, anche per le particolari caratteristiche dei programmi d'armamento che hanno un'evoluzione pluriennale che spesso determina la perenzione di residui, (vedasi Delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione n. 4/2012/G), i pagamenti sulla competenza raggiungono solo il 64 per cento degli stanziamenti ed il dato non cambia essendo pressoché uguali gli impegni, mentre i pagamenti sui residui si attestano al 48 per cento.

Va anche sottolineato che le autorizzazioni finali di cassa per 5,79 miliardi, sono molto vicine alla somma dei pagamenti totali su competenza e residui (5,63 miliardi).

I residui finali sono comunque in diminuzione rispetto al 2010 (3,17 rispetto a 3,38 miliardi).

Può quindi dirsi conclusivamente che, pur con le caratteristiche tipiche, la gestione di bilancio appare in deciso miglioramento con un'utilizzazione mirata delle risorse a disposizione.

Si ritiene che la sperimentazione del bilancio di cassa (ora in *stand by*) che ha visto in prima linea l'amministrazione, abbia prodotto effetti positivi per una programmazione della spesa che tende ora a ravvicinare l'impegno al pagamento effettivo, come del resto indica la legge n. 196/2009.

PROGRAMMA 6 - PIANIFICAZIONE GENERALE DELLE FORZE ARMATE E APPROVVIGIONAMENTI MILITARI

Una particolare analisi basata sui principali indicatori di spesa che la Corte ha condotto su tutti i ministeri conferma la precedente osservazione, in quanto il Ministero della difesa mostra di essere ai livelli più alti e non solo sopra la media, per tutti gli indicatori, non soltanto quelli legati alla capacità di impegno, ma anche quelli riferiti alla capacità di pagamento.

L'apparente contraddizione con l'esposizione debitoria di cui si è detto in precedenza si spiega con la ponderazione dei differenti valori, in quanto detta esposizione rappresenta comunque poco più dell'1,13 per cento del bilancio e, quindi, in termini assoluti, non modifica il rapporto dei pagamenti totali sulla somma di stanziamenti definitivi e residui iniziali.

Nel Programma 6 sono allocate le risorse destinate ai Programmi d'armamento su tre dei quali viene fatto il punto della loro evoluzione.

Il Programma JSF (joint strike fighter) - F35 lightning II

Il progetto JSF è riferito ad un velivolo multiruolo di 5^a generazione, con elevate capacità stealth (ridottissima osservabilità ai radar), per soddisfare le esigenze di differenti Forze Armate¹⁸. L'F-35 sostituirà gli attuali 18 AV-8B+ della Marina e 136 AMX e 99 Tornado dell'Aeronautica a decorrere dal 2015 fino al 2027. Le capacità tecniche ed operative del sistema d'arma consentiranno alle due Forze Armate di svolgere i rispettivi compiti con maggiore efficacia, dotandosi di un numero inferiore di velivoli rispetto agli attuali, con la riduzione degli assetti di oltre la metà rispetto al numero totale dei AV-8B+, AMX e Tornado attualmente in forza (circa 250).

In seguito alle attività di contenimento della spesa pubblica avviate dal Governo italiano a partire dal 2011, il Ministero della difesa ha deciso la riduzione dei velivoli italiani da acquisire da 131 a 90 equamente distribuiti tra MM e AM.

Il finanziamento del programma è a carico del bilancio della Difesa con i seguenti oneri:

- fase dimostrativa (CDP), contribuzione globale di 10M\$ (già corrisposta);
- fase di sviluppo (SDD), contribuzione globale di 1028TYM\$¹⁹ nel periodo 2002-2012 (di cui 1026M\$ già corrisposti);
- fase di PSFD, contribuzione globale periodo 2007-2046 di 1009TYM\$ (di cui 256M\$ già corrisposti);
- fase relativa all'acquisizione di 90 velivoli nelle 2 configurazioni (CTOL e STOVL), predisposizione delle basi e del relativo supporto inserita nel PSFD MOU con una

¹⁸ Oltre agli USA partecipano otto Paesi: Regno Unito (unico Partner di I livello), Italia e Olanda (Partner di II livello) e Turchia, Canada, Australia, Norvegia, Danimarca (Partner di III livello).

¹⁹ *Then Year Million Dollars* – Riferiti cioè a condizioni economiche attualizzate.

contribuzione complessiva nel periodo 2009-2026 in fase di aggiornamento in seguito alla diminuzione del numero complessivo da acquisire;

- fase relativa alla realizzazione della FACO/MRO&U, il cui contributo globale nel periodo 2009-2026 è stimato in 775 M\$²⁰.

Attualmente, la produzione complessiva stimata è tra i 2500 ed i 3000 velivoli per i Paesi partecipanti al programma, più 1000 potenziali in *Foreign Military Sales* (FMS) nel periodo 2014-2020. La ditta capo commessa per il programma è la Lockheed Martin. Il sistema propulsivo previsto (F135) è invece prodotto dalla Pratt&Withney.

Attualmente 39 aziende italiane²¹, tra cui le principali industrie aeronautiche e motoristiche – Alenia ed Avio – sono coinvolte attivamente nel programma, avendo ricevuto già commesse o essendo in corsa per opportunità future. Di queste 39 aziende, 6 sono del gruppo Finmeccanica, 15 Piccole-Medie-Imprese (PMI) e 18 non PMI. Più concretamente 30 di queste aziende – 6 del gruppo Finmeccanica, 13 non PMI e 11 PMI – hanno già contratti attivi di sub-fornitura a favore dei *Contractor* e degli *Original Equipment Manufacturer* (OEM). Altre 33 aziende – prevalentemente PMI, hanno avviato attività esplorative o propedeutiche all'ingresso nel programma, anche attraverso il coordinamento della Federazione Aziende Italiane per l'Aerospazio, la Difesa e la Sicurezza (AIAD). È in corso di definizione il profilo di supporto logistico globale per i paesi Partner e conseguentemente il posizionamento dei centri di manutenzione e supporto logistico nelle varie regioni del mondo ed il concorso delle aziende nazionali alle corrispondenti opportunità industriali.

La partecipazione industriale italiana per le fasi di sviluppo e produzione prevede per il velivolo opportunità per circa 10B\$²² fino al 2035 – di cui circa 2B\$ da realizzare prima dell'inizio della Full Rate Production (2015) – più circa 1B\$ per la motorizzazione.

Esistono quindi significativi “Ritorni industriali” il cosiddetto “Offset” che potranno incrementarsi con:

- la costituzione di una linea FACO/MRO&U nazionale (presso l'Unità di Cameri dedicata all'assemblaggio delle ali del velivolo), che offrirà ulteriori opportunità di partecipazione industriale per circa 1,5B\$ nel periodo 2009-2025;
- un sensibile volume di partecipazione industriale addizionale nell'ambito delle fasi di supporto logistico e di sviluppo successivo, le cui opportunità sono ancora da definire.

Programma FREMM (fregate europee multi-missione)

Il programma prevede l'acquisizione, in cooperazione con la Francia, di 10 Fregate Europee Multi Missione FREMM di nuova generazione, per la sostituzione delle 4 Unità Classe Lupo, già radiate, e delle 8 Unità Classe Maestrale in servizio, le quali completeranno nel secondo decennio del 2000, il loro ciclo di vita operativa (25 anni).

Il Programma pluriennale è stato approvato dalle Commissioni Parlamentari e dal Comitato consultivo. La gestione del programma è regolata dall'Accordo Quadro firmato il 15 novembre 2005 e dal relativo documento attuativo, il *Programme Decision* (PD)²³, firmato il 28 aprile 2006. Il contratto, gestito dall'agenzia OCCAR tramite la FREMM *Programme Division*, è strutturato su “*tranches*” che le Nazioni possono esercitare entro scadenze prestabilite (per l'Italia una “*Tranche Fermé* (TF) e 5 *Tranches Conditionnelles*).

²⁰ L'importo contrattuale è pari a euro 796.540.359,00 e ricomprende una quota parte in USD destinata alla ditta statunitense Lockheed Martin che è stata valorizzata al cambio precauzionale di 1€=1,20\$. Tale quota è soggetta annualmente alla rideterminazione del tasso di cambio all'atto del decreto di impegno per il trasferimento fondi.

²¹ Le società italiane ad oggi coinvolte sono Aerea, Alenia Aermacchi, Alenia Aeronautica, Avio, Comau Pico, Elsag-Datamat, Elettronica, Galileo Avionica, Gemelli, Forgit, Logic, Magnaghi Aeronautica, Mecaer, MES, Microtecnica, Moog, Oma, OtoMelara, Parker SBC, Piaggio Aero, Pietro Rosa, S3Log, Samputensili, Secondo Mona, Selex Comms, Sicamb, Sirio Panel, Umbra cuscinetti, TCS Group, York.

²² Billion Dollars – Miliardi di Dollari USA.

²³ Per rendere il documento sempre aggiornato in base all'andamento del Programma, il PD è stato emendato due volte, il 7 novembre 2007 ed il 25 febbraio 2009, rivisitato il 30 settembre 2009 e tale rivisitazione emendata il 7 ottobre 2011.

La cadenza prevista è di una nave ogni sei mesi per le prime tre unità, e di una all'anno per le successive unità. La costruzione della prima unità IT denominata FOC GP (*First of Class – General Purpose*) è al 95 per cento con obiettivo di consegna a febbraio 2013. Il varo è stato effettuato e sono quasi concluse le prove degli impianti di piattaforma. La seconda unità IT denominata FOC ASW (*Anti Submarine Warfare*) è al 75 per cento e sono già in corso le prove preliminari degli apparati. La terza Unità (FOS ASW1) è in assemblaggio sullo scalo, con lo scafo completato e le sovrastrutture in corso di ultimazione. E' in corso la realizzazione dei blocchi della quarta Unità IT (FOS ASW2).

Complessivamente i finanziamenti ammontano a 1.712,5 milioni, per la prosecuzione del programma di acquisizione delle prime 6 Unità con le risorse derivanti dall'attualizzazione del mutuo (circa 1.301,1 milioni) già avviato a valere sulla L.F. 2006, e per circa 411,4 milioni con la quota residuale delle risorse recate dalla L.F. 2009. Alla data attuale, per il completamento delle 6 Unità opzionate – il cui onere complessivo è pari a circa 3.570,5 milioni - si evidenzia un'esigenza integrativa pari a 1.858,1 milioni. In particolare, gli interventi riportati in Tabella E della Legge 183/11 (legge di stabilità 2012) per il finanziamento dei programmi VBM/FREMM prevedono risorse a carico del bilancio MISE pari a 300 milioni/anno nel periodo 2012-2015 per complessivi 1.200 milioni, dei quali 850 milioni saranno destinati alla prosecuzione del programma FREMM.

Gli attuali stanziamenti, non consentirebbero il prosieguo del programma secondo le tempistiche di produzione previste. Saranno quindi necessarie ulteriori risorse, a partire dal 2013, per i restanti 1.008,1 milioni.

Il programma NH-90

Il programma, in cooperazione tra Italia, Germania, Olanda, Francia, Portogallo e Belgio, è finalizzato alla realizzazione di un elicottero medio (classe 9 tonnellate), in sostituzione delle attuali linee di volo (AB 205 e 412 per l'E.I. e AB 212 per la M.M.) ed idoneo a soddisfare le esigenze di impiego navale e terrestre. Sono definite due specifiche versioni base:

- la *Tactical Transport Helicopter (TTH)*, d'interesse per l'Esercito e la Marina;
- la *NATO Frigate Helicopter (NFH)*, d'interesse per la Marina.

L'intero programma è gestito da un'agenzia NATO denominata NA.HE.MA. Il programma NH-90 originale è entrato nel 2000 nella fase di Industrializzazione e Produzione che prevedeva per l'Italia l'acquisizione di un totale di 116 elicotteri (n. 60 TTH per l'E.I., n. 46 NFH e n. 10 TTH-versione navale per la M.M.). entro il 2018, sulla base di un piano delle consegne più volte rimodulato nel corso degli anni.

Il finanziamento del programma è a carico del bilancio Difesa e finora sono stati erogati euro 1.805.007.269,60. Le problematiche emerse hanno richiesto una ripianificazione dei programmi di spesa originari sino al 2011. Di fatto, sono stati versati circa 700 milioni in meno del previsto e riprogrammati nel periodo 2014-2019. Per il programma è definito un tetto di spesa massima pari a 3.895,7 milioni comprensiva delle revisioni prezzo e degli adeguamenti apportati rispetto alla configurazione iniziale.

Programma 6 Gli alloggi della Difesa: situazione e prospettive

L'attuale patrimonio abitativo della Difesa ammonta, secondo i dati recentemente acquisiti ai fini della redazione del Piano annuale di gestione del patrimonio abitativo della Difesa (2011), a 17.514 unità abitative.

Le esigenze della Difesa sono state stimate in oltre 70.000 unità, per cui è stata definita in 51.642 l'entità degli alloggi da realizzare, nonché la loro distribuzione sul territorio nazionale (in particolare, l'esigenza è concentrata nel Lazio per una necessità di circa 16.000 alloggi).

Lo Stato Maggiore della Difesa, in linea con le determinazioni dell'Indirizzo politico sta sviluppando a tal fine alcune attività.

Tra queste la principale riguarda l'alienazione degli immobili della Difesa. Sono stati, infatti, già individuati n. 3022 alloggi da alienare (n. 2.247 per l'esercito italiano, n. 398 per la marina militare e n. 377 per l'aeronautica militare), il cui elenco, è stato pubblicato nella

Gazzetta Ufficiale. L'Amministrazione sta realizzando le attività tecniche necessarie (accatastamento, perizie, etc.), quali azioni prodromiche all'invio delle proposte di acquisto che dovranno essere comunicate entro il 2012.

Altra azione concerne la rideterminazione, a decorrere dal 1° gennaio 2011, per gli utenti "sine titolo", dizione che non si riferisce salvo casi specifici all'occupazione abusiva, degli attuali canoni sulla base dei prezzi liberi di mercato.

A seguito dell'emanazione del DM 16 marzo 2011 l'amministrazione ha dato avvio alle procedure per la rideterminazione del canone agli utenti che hanno perso il titolo all'assegnazione di alloggi di servizio. L'adozione di tale provvedimento consentirà di incrementare le risorse da poter destinare alla realizzazione di ulteriori alloggi di servizio mediante la procedura "a riscatto" o con il ricorso alla "cooperativa"²⁴ o attraverso l'assegnazione delle unità abitative rilasciate dagli utenti "sine titolo" interessati dal provvedimento di rideterminazione del canone²⁵.

²⁴ È in corso di definizione l'iter procedurale relativo all'implementazione di due "progetti pilota" a carattere interforze, individuati in aree ad elevata tensione abitativa.

²⁵ Con l'applicazione della rideterminazione dei canoni di occupazione, oltre 200 unità abitative sono state liberate e rese disponibili per la successiva riassegnazione.

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

Considerazioni di sintesi.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi; 2.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche e degli enti vigilati.*

3. I risultati finanziari e contabili: *3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa; 3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 3.3. Analisi della gestione delle spese.*

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie criticità gestionali.

Considerazioni di sintesi

Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali svolge una funzione importante per l'impostazione delle politiche agricole nazionali che, a loro volta, riflettono le politiche sia dell'Unione Europea, attraverso la programmazione e gestione dei fondi comunitari, sia delle stesse Regioni, titolari della competenza nella materia dell'agricoltura, e quindi di attività gestionale diretta.

Al Ministero compete, dunque, principalmente un ruolo di coordinamento della complessiva politica agricola nazionale, ma di rilievo sono anche alcune attività di amministrazione attiva, soprattutto nel settore del controllo e della vigilanza sulle qualità dei prodotti agricoli ed ittici.

Per l'attuazione della politica agricola nazionale e per la sua organizzazione, va ricordato come gli Stati membri della Comunità europea abbiano assunto, al fine di promuovere "uno sviluppo armonioso delle attività economiche", l'obbligo specifico di "instaurare una politica comune nel settore dell'agricoltura"(PAC).

Le attività connesse all'agricoltura sono considerate fondamentali in relazione alla crescita economica ed alla sicurezza alimentare del Continente (più del 40 per cento del bilancio comunitario riguarda interventi in agricoltura, compresi gli aiuti allo sviluppo rurale) e la quota italiana nella produzione agricola comunitaria è pari al 14 per cento del totale e continua ad essere inferiore solo a quella francese (che è pari al 20,3 per cento ed è superiore a quella tedesca (che è pari al 12,6 per cento).

Analogamente, l'altra attività particolarmente significativa nel contesto europeo è quella che concerne il coordinamento della politica della pesca, che è regolamentata a livello comunitario e curata a livello regionale.

Come sopra detto, il Ministero per attuare, a livello nazionale, sia la politica agricola che quella della pesca, ha il compito di coordinare le attività di competenza delle Regioni, anche in relazione all'attuazione della normativa di origine comunitaria di controllo e vigilanza.

Per quanto riguarda gli assetti organizzativi, il nuovo Regolamento ha previsto una nuova assegnazione di competenze dei Dipartimenti, con un ridimensionamento (per una percentuale pari circa al 20 per cento) degli Uffici dirigenziali di livello non generale e delle stesse dotazioni

organiche dei dirigenti di seconda fascia (da 88 a 77 dirigenti) e del personale non dirigente (da 1.896 nel 2009 alle attuali 1.539 unità).

Non ci sono esuberi di personale, in quanto il quadro di copertura degli organici del personale non dirigenziale è inferiore rispetto agli organici stessi, così come inferiore risulta il grado di copertura degli organici del personale non dirigente.

Una notazione a parte merita, sotto questo profilo, il Corpo Forestale dello Stato, anch'esso ormai da tempo rinnovato sia nella struttura che nell'organizzazione, che dispone di una capillare presenza su tutto il territorio italiano, con 1.200 uffici per lo svolgimento di compiti propri e specialistici nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e degli ecosistemi nonché nel controllo del territorio, con particolare riferimento alle aree rurali e montane.

La dotazione organica consta di 9.360 unità nei vari ruoli con una progressiva riduzione, nell'ultimo triennio, del personale in servizio, che si è attestato, al 31 dicembre 2011, in 8.113 uomini e donne (con 1.247 unità in meno, dunque, rispetto all'organico).

Le strutture periferiche del Ministero, che si articolano sia negli uffici del Corpo Forestale dello Stato che negli uffici e laboratori del Dipartimento dell'ispettorato centrale della tutela e della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) , non hanno subito ad oggi alcuna riorganizzazione.

Come vedremo in seguito, tale riorganizzazione rientra anche tra gli obiettivi del NAVS che, congiuntamente alla Ragioneria Generale dello Stato, ha già predisposto un'apposita scheda rilevante input ed output delle strutture periferiche, al fine di effettuare un'approfondita analisi dell'efficienza.

Il Ministero si avvale di alcuni Enti strumentali, fra i quali riveste particolare importanza l'AGEA, con il compito di seguire e curare i rapporti finanziari con l'Unione Europea.

Tra le questioni di rilievo che interessano la politica agricola seguite dall'AGEA, devono ancora una volta essere evidenziati i problemi insoluti inerenti ai prelievi supplementari sul latte (le cosiddette quote latte). Sulla gestione delle quote latte in Italia vedasi Relazione concernente il prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario approvata dalla Sezione di controllo per gli Affari Comunitari ed Internazionali con Delibera n. 2/2012 depositata in data 13 febbraio 2012. Nella relazione la Sezione ha tenuto conto delle considerazioni e degli apporti conoscitivi e documentali pervenuti da AGEA.

Una parte rilevante delle risorse del Ministero è destinata agli Enti strumentali (per la percentuale pari al 26,45 per cento) e le spese riguardano soprattutto quelle di parte corrente, mentre più esigua risulta essere quella di parte capitale.

Spiccano, in relazione alle risorse assegnate, due Enti, il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA) e l'Unione Nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE).

Nonostante che vi sia stata la soppressione di soli due Enti con un risparmio davvero minimo di spesa (201.097 euro sia nel 2010 che nel 2011), il Ministero ha continuato a porre in essere gli adempimenti necessari all'attuazione delle norme che hanno disposto misure di razionalizzazione degli Organismi vigilati, con particolare riferimento alla riduzione dei componenti dei Consigli di amministrazione ed al rinnovo degli organi vigilati.

L'Amministrazione ha provveduto ad emanare il Sistema di misurazione e valutazione delle performance ed ha approvato il Programma triennale per la trasparenza 2011/2013, così come sono stati approvati due distinti Manuali Operativi per il sistema di valutazione sia dei dirigenti preposti ai centri di responsabilità amministrativa che del restante personale.

I costi del personale risultano in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, così come quelli relativi ai consumi intermedi, che, in termini di impegni, sono passati da 101 milioni del 2008 agli 89 milioni del 2010 e ai 77 milioni del 2011.

In relazione alla complessiva gestione finanziaria, si osserva che, negli ultimi anni, le risorse sia stanziare che impegnate sono state in costante diminuzione.

Facendo un raffronto con il solo esercizio finanziario 2010, lo stanziamento definitivo di competenza è diminuito, passando da 1.763 milioni a 1.491 milioni nel 2011 (-15,46 per cento),

mentre gli impegni lordi sono diminuiti da 1.700 milioni a 1.427 milioni nel 2011 (-16,10 per cento). A fronte di questi stanziamenti si registrano adeguati impegni e pagamenti.

L'esame complessivo dei dati finanziari evidenzia ancora la presenza di un elevato ammontare sia dei residui attivi che dei residui attivi perenti, mentre la situazione dei debiti pregressi non ha presentato fenomeni rilevanti.

La formazione, sia dei residui che dei residui perenti è influenzata dalla natura delle attività proprie del Ministero che consistono nel finanziare spese di investimento e trasferimenti a terzi, ma è indubbio che esiste un elevato scostamento temporale tra programmazione di intervento in sede legislativa, impegno della spesa ed erogazione della stessa.

Il Ministero cura la gestione di numerosi capitoli di entrata nei quali è prevista l'acquisizione di entrate extra tributarie. In relazione ai capitoli di entrata, a fronte di previsioni iniziali di cassa per 153,8 milioni e definitive per 61 milioni, si è realizzata una entrata pari a 101,9 milioni. Lo scostamento è riconducibile sostanzialmente al diverso andamento del cap.3988 relativo ai contributi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio: rispetto alle previsioni iniziali di 118 milioni, ne sono stati riscossi appena 5,3.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

Il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali si occupa, per conto dello Stato, della programmazione e del controllo delle politiche agroalimentari, della pesca ed acquacoltura e delle foreste, in stretto raccordo con le Istituzioni Comunitarie, dotate di ampie attribuzioni in base ai trattati istitutivi dell'Unione Europea, e con quelle regionali, titolari della competenza primaria e gestionale nella materia.

In effetti i compiti e le funzioni di amministrazione attiva di pertinenza del Ministero si riferiscono ad ambiti di intervento ben delimitati dal legislatore, anche in relazione alla previsione costituzionale concernente le attribuzioni delle Regioni in materia.

Con riferimento alla politica agricola ed al raccordo con il livello internazionale ed in particolare europeo, al Ministero sono attribuite le competenze per gli adempimenti relativi al Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia in Agricoltura (FEOGA), con specifico riferimento alle attività di monitoraggio dell'evoluzione della spesa e al Ministero è stato altresì affidato il coordinamento nazionale della politica agricola comune (PAC).

Significative sono le funzioni di vigilanza e controllo sulla qualità dei prodotti agricoli e ittici e di altrettanto rilievo sono le azioni di programmazione, sostegno o supporto alle amministrazioni regionali nell'attuazione dei singoli interventi.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero, che sostituisce quello adottato con d.P.R. 22 luglio 2009, n. 129, prevede un nuovo assetto di competenze dei Dipartimenti e ridimensiona ancora, per una percentuale pari al 20 per cento gli uffici dirigenziali di livello non generale, nonché le dotazioni organiche dei dirigenti di seconda fascia e del personale non dirigenziale.

La riorganizzazione, già operata nel 2009, aveva comunque comportato una riduzione della struttura ministeriale poiché era stata eliminata una Direzione Generale ed otto uffici dirigenziali di seconda fascia.

Dalla tabella che segue è possibile osservare come gli organici del personale dirigente di cui al nuovo Regolamento di organizzazione passino da 88 (nel 2009) a 73 e gli organici del personale non dirigenziale scendano da 1.896 a 1.539.

Organici personale dirigente	2009	2010*	2011
Organici Uffici dirigenziali I fascia	11	11	11
Organici Uffici dirigenziali II fascia	77	77	62
Organici Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi ecc.			
Totale organico posizioni dirigenziali	88	88	73

(*) Le riduzioni previste per il 2010 sono state apportate nel 2011 con un unico provvedimento.

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Organici personale non dirigente	2009	2010*	2011
Personale ruolo ad esaurimento			
Area III	977	977	783
Area II	905	905	738
Area I	14	14	18
Totale organico personale non dirigenziale	1.896	1.896	1.539

(*) Le riduzioni previste per il 2010 sono state apportate nel 2011 con un unico provvedimento.

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Non ci sono esuberi di personale in quanto il grado di copertura degli organici (sia per i dirigenti di prima e seconda fascia che per il personale non dirigente) è inferiore rispetto agli organici stessi.

Anni	Organico Dirigenti I fascia	Copertura	Organico Dirigenti II fascia	Copertura	Organico personale non dirigente	Copertura
2008	12	10	85	59	2.110	1.483
2009	11	9	77	63	1.896	1.475
2010		9		61		1.452
2011	11	10	62	57	1.539	1.402

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

A seguito dei vari processi di riforma, avviati a partire dal 2006, il Ministero ha assunto la configurazione attuale nella quale sono presenti tre Dipartimenti, uno dei quali ha incardinato al suo interno l'Ispettorato Centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari.

Questo Dipartimento dispone, a livello periferico, di 12 uffici e 5 laboratori di livello dirigenziale non generale.

Una notazione a parte merita il Corpo Forestale dello Stato che costituisce una particolare struttura del Ministero. Il Corpo Forestale è Forza di Polizia ad ordinamento civile, specializzata nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e degli ecosistemi che concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica ai sensi della legge n. 121/1981, nonché nel controllo del territorio con particolare riferimento alle aree rurali e montane.

In seguito al riassetto avviato dalla legge n. 36/2004, il Corpo è stato rinnovato sia nell'organizzazione che nella struttura ed opera nelle 15 regioni a statuto ordinario con oltre 1200 uffici. La dotazione organica consta di 9.360 unità nei vari ruoli, mentre la consistenza del personale in servizio ha visto una progressiva riduzione nell'ultimo triennio, con la soglia minima raggiunta al 31 dicembre 2011 di 8.113 unità (1.247 unità in meno).

Le carenze interessano prevalentemente i ruoli degli ispettori, dei sovrintendenti e quello dei direttivi. A detto personale di ruolo va aggiunto il personale operaio assunto ai sensi della legge n. 124/1985 recante "Disposizioni per l'assunzione di manodopera da parte del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste" per la gestione delle riserve naturali dello Stato affidate al Corpo, per complessivi 1.450 operai. Nel corso del 2011 sono stati peraltro assunti 23 Commissari, avviati al prescritto corso di formazione biennale.¹

¹ La Sezione centrale di controllo sulla gestione ha concluso nel 2011 (deliberazione n.18/2011/G) un'indagine sull'attività antincendio boschivo (A.I.B.)posta in essere dal corpo forestale dello Stato nel triennio 2008/2010.

2.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche e degli enti vigilati

Non risulta avviata alcuna riorganizzazione delle strutture periferiche che consistono principalmente (con l'eccezione del Corpo Forestale dello Stato) nei 12 uffici e i 5 laboratori del Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF).

Da notare comunque l'incidenza della spesa per acquisto beni e servizi nelle sedi periferiche in relazione alle convenzioni CONSIP di cui alla tabella seguente.

Anni	Spesa acquisto beni e servizi - sedi centrali	di cui tramite convenzioni Consip	% acquisti Consip su totale	Spesa acquisto beni e servizi- sedi periferiche	di cui tramite convenzioni Consip	% acquisti Consip su totale
2008	5.679.145,80	1.107.818,06	19,51	2.989.728,69	348.948,11	11,67
2009	5.704.186,00	1.169.984,60	20,51	2.787.599,45	290.751,75	10,43
2010	6.553.203,74	1.559.473,95	23,80	2.672.379,68	396.280,26	14,83
2011	4.918.463,93	1.399.756,44	28,46	2.403.495,86	363.840,42	15,14

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

I dati sopra riportati comprendono sia la rendicontazione delle spese certe e ricorrenti (locazioni passive degli immobili che ospitano gli uffici periferici, utenze, pulizia locali, tasse e spese postali) sia quelle attribuibili alle azioni operative esterne (rimborso di spese di missioni nazionali ed estere, gestione ed esercizio autovetture di servizio, manutenzione delle attrezzature scientifiche).

Nell'anno 2011 risulta una marcata riduzione delle voci di bilancio previste a copertura delle spese per consumi intermedi che ha profondamente inciso sugli obiettivi del ICQRF per cui a fronte di un potenziale di circa 28.000 ispezioni e 8.000 campioni da analizzare l'obiettivo del Ministro è stato limitato al conseguimento di sole 2.600 ispezioni e all'analisi di appena 800 campioni.

La situazione degli Enti vigilati è quella risultante dalla seguente tabella:

Anni	Enti Vigilati	Enti soppressi	Risparmi di spesa	Enti confermati	Enti non inclusi nel conto economico consolidato
2008	11	-	-	11	4
2009	11	-	-	11	2
2010	11	2	201.097	9 *	4
2011	9	-	201.097	9 *	

(*) n. 2 Enti irrigui in liquidazione

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Come si può osservare, soltanto nel 2010 vi è stata la soppressione di due Enti (Ente Nazionale delle sementi elette E.N.S.E. e Centro per la Formazione in Economia e Politica dello Sviluppo rurale - CENTRO), trasferendo compiti ed attribuzioni allo stesso Ministero e all'INRAN, con un risparmio minimo di spesa di 201.097,00 euro l'anno, sia nel 2010 che nel 2011². Il Ministero ha, peraltro, continuato a porre in essere gli adempimenti necessari all'attuazione delle norme che hanno disposto misure di razionalizzazione degli Enti vigilati, con riferimento alla riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione degli Enti stessi ed al rinnovo degli organi istituzionali.

² La soppressione del Centro per la Formazione in Economia e Politica dello Sviluppo rurale (CENTRO) è stata analizzata attraverso un'indagine della Sezione centrale di controllo di legittimità sulla gestione avente l'oggetto "verifica dello stato di attuazione del processo di soppressione e di incorporazione di Enti ed Organismi pubblici" disciplinati dal DL n. 78/10 (convertito dalla legge n. 122/10) i cui esiti sono stati approvati con delibera n. 1/2012/G.

Va ancora una volta segnalato che una parte rilevante delle risorse del MIPAAF è destinato agli Enti strumentali. In particolare, le risorse assegnate ai suddetti enti, rispetto al totale delle risorse del Ministero, è pari al 26,45 per cento. Tali spese riguardano soprattutto spese di parte corrente, mentre risulta essere più esigua la spesa di parte capitale. Spiccano, in relazione all'ammontare di risorse assegnate, due istituti: il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura - CRA con un ammontare di risorse definitive pari ad euro 99,7 milioni; l'Unione nazionale incremento razze equine – UNIRE con risorse pari ad euro 132,9 milioni. Di seguito si riportano i capitoli con gli stanziamenti di competenza più rilevanti.

Capitolo di spesa		Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza
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	44.153.004,00	44.153.004,00
2081	Trasferimenti agli enti ed istituti di ricerca	10.055.896,00	13.894.937,00
2083	Contributi da assegnare al consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura	16.579.000,00	16.579.000,00
2084	Spese di natura obbligatoria da assegnare al consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura	83.102.000,00	83.119.905,00
2109	Contributi da erogare all' Ismea per lo svolgimento delle attività istituzionali	3.650.549,00	3.173.639,00
2200	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.	2.453.000,00	2.203.000,00
2290	Contributo da assegnare all'Unire per l'assolvimento dei propri servizi istituzionali	150.000.000,00	132.944.709,00
Totale complessivo categoria 4		310.375.310,00	296.695.615,00
7251	Contributi a favore degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria per la realizzazione di progetti speciali in agricoltura e per la tutela della salute dei consumatori per l'educazione alimentare	0,00	7.250.000,00
7301	Contributi ad enti ed istituti di ricerca	730.748,00	1.663.734,00
7303	Contributi a favore degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria per la realizzazione di progetti speciali in agricoltura e per la tutela della salute dei consumatori per l'educazione alimentare	0,00	15.932.421,00
7450	Ammortamento dei mutui contratti dagli enti concessionari di opere pubbliche di rilevanza nazionale per l'accumulo di acqua a prevalente scopo irriguo e di opere di adduzione e di riparto ivi compresi gli interventi di sistemazione dei terreni necessari per la funzionalità delle opere	0,00	27.271.136,00
7616	Contributi alle amministrazioni pubbliche	0,00	7.897.571,00
7637	Somme da assegnare alle regioni per interventi nel campo del miglioramento genetico del bestiame, con particolare riferimento alla tenuta dei libri genealogici ed ai controlli funzionali	9.000.000,00	9.000.015,00
7638	Somme da assegnare alle regioni per interventi nei settori dell'agricoltura, dell'agroindustria e delle foreste e di altre attività trasferite in attuazione del decreto legislativo 143/1997	23.737.959,00	23.737.959,00
7742	Contributi ad enti ed istituti di ricerca	0,00	2.347.998,82
7810	Somme da ripartire per assicurare la continuità degli interventi pubblici nel settore agricolo e forestale	48.138.241,00	0,00
Totale complessivo categoria 22		81.926.261,00	96.167.915,82
Totale complessivo categorie 4 e 22		392.301.571,00	392.863.530,82

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tra gli Enti vigilati 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.

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa

Il Nucleo di Analisi e Valutazione della Spesa (NAVS) per il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali è stato istituito ai sensi del DM 22 marzo 2010, in attuazione dell'art. 30 della legge n. 196/2009.

Il NAVS, insediatosi il 13 giugno 2011, ha tenuto alcune riunioni periodiche fino al 31 dicembre 2011 e si è dotato di un programma di lavoro triennale composto da una parte generale concernente tematiche comuni a tutte le Amministrazioni centrali oggetto di *spending review* ed una parte speciale di approfondimento su temi specifici.

Nel corso dei primi mesi di lavoro, le attività si sono soprattutto concentrate sulla parte generale, con alcune analisi e proposte interessanti.

Tra queste, la proposta di revisione delle missioni e dei programmi di spesa, che, di concerto con la stessa Amministrazione, è stata verificata e giudicata coerente.

Anche la spesa per consumi intermedi è stata oggetto di attenta osservazione da parte del Nucleo, considerato che tale spesa, dopo i redditi di lavoro dipendente, rappresenta l'aggregato più rilevante della spesa per consumi finali.

Una ricognizione analitica delle spese per consumi intermedi, corredata da una dettagliata relazione di accompagnamento, è stata fornita dall'Amministrazione per tre dei suoi cinque Centri di Responsabilità, proprio con lo scopo di individuare ulteriori spazi di razionalizzazione della spesa stessa.

Degno di nota, inoltre, è lo sforzo volto ad individuare indicatori di risultati a determinati programmi del Ministero al fine di misurare i risultati della spesa.

Infine, una particolare attenzione è stata data all'analisi dei fabbisogni delle strutture periferiche del Ministero che, come già visto al paragrafo 2.2, presenta un'articolata rete di strutture periferiche, soprattutto del Corpo Forestale dello Stato ma anche dell'Ispettorato Centrale della tutela della qualità e repressione delle frodi dei prodotti agro-alimentari.

Nel corso del 2012, il NAVS completerà le attività di raccolta ed elaborazione dati già intraprese e ne inizierà di nuove, nell'ambito del programma triennale già approvato di concerto con il Ministero, per arrivare alla predisposizione di apposite relazioni di accompagnamento.

Il NAVS, per quanto concerne i nuovi temi di approfondimento, si è posto l'obiettivo di approfondire l'analisi della regionalizzazione della spesa ministeriale per quanto concerne il settore agroalimentare del nostro Paese, con imputazione territoriale di impegni e pagamenti, allo scopo di tentare di imputare, su base regionale, la quota di spesa del Bilancio dello Stato relativo a questo settore che, al momento, non risulta disaggregato a livello territoriale.

3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

Le entrate nel bilancio del MIPAAAF fanno capo esclusivamente al Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità di cui si dà conto nella successiva tabella.

Capitolo di entrata	Previsioni Iniziali di Cassa	Previsioni definitive di Cassa	Versamenti	Accertato	Riscosso
2475 - Proventi derivanti dalla gestione dei beni gestiti dall'ufficio biodiversità, ivi compresi quelli derivanti dall'attività divulgativa e dalla vendita dei prodotti	3.600.000,00	3.200.000,00	3.339.392,50	3.339.392,50	3.339.392,50
3583 - Versamento da parte dei titolari delle autorizzazioni all'immissione in commercio e degli esercizi di vendita di prodotti fitosanitari e dei mangimi integratori contenenti farine e proteine animali, di un contributo per la sicurezza alimentare nella misura dello 0,5 per cento del fatturato annuo relativo, rispettivamente, alla produzione ed alla vendita dei citati prodotti	7.000.000,00	8.000.000,00	11.387.371,69	11.387.371,69	11.387.371,71
3586 - Rimborsi e concorsi diversi dipendenti da spese relative al ministero per le politiche agricole e forestali	2.000.000,00	2.000.000,00	5.684.268,31	5.712.223,32	5.684.379,20
3590 - Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali	20.000.000,00	22.882.506,00	46.851.131,68	46.861.432,93	46.994.855,37
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'art. 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati	0,00	14.643.953,00	24.508.126,00	24.508.126,00	24.508.126,00
3988 - Contributi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio	118.000.000,00	6.295.503,00	5.283.591,00	5.283.591,00	5.283.591,00
Capitoli vari	3.225.258,00	4.015.215,00	4.847.344,92	4.898.305,04	4.895.991,28
Totali	153.825.258,00	61.037.177,00	101.901.226,10	101.990.442,48	102.093.707,06

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per quanto riguarda il capitolo 3643/1, si tratta del capitolo di entrata istituito nell'ambito della nuova procedura c.d. del "cedolino unico", per la quale non è possibile formulare previsioni.

Relativamente al capitolo 3988 "Contributi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio" questa Corte aveva già formulato alcune osservazioni nel decorso esercizio finanziario; la previsione definitiva di cassa è stata infatti ridotta a 6,3 milioni sulla base dei dati AGEA inviati dalla Direzione generale competente.

Inoltre, a seguito di una ricognizione effettuata dall'Amministrazione in ordine alla verifica della sussistenza dei requisiti normativi in ordine alla permanenza dei capitoli di entrata, è emerso che i capitoli 2471 e 2472 devono ritenersi non più effettivi a seguito dell'abrogazione delle rispettive norme istitutive (nell'ordine, le leggi nn. 527/1982 e 164/1992); pertanto ne sarà disposta la soppressione a partire dall'assestamento 2012.

L'Ispettorato annovera, tra i compiti istituzionali, l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie in materia agricola e agroalimentare di competenza statale. I proventi delle sanzioni irrogate dall'Ispettorato vengono introitate sui capitoli di seguito indicati:

- sanzioni amministrative irrogate ai sensi della legge n. 898/1986 su: Capo X CDR Dipartimento del Tesoro (stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze) - Capitolo di entrata 3384 "Recuperi per infrazioni alla normativa comunitaria";
- sanzioni amministrative irrogate ai sensi del d.lgs. n. 260/2000, legge n. 281/1963, legge n. 1407/1960 su: Capo VIII CDR Dipartimento delle Finanze (stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze) - Capitolo di entrata 2301 "Multa, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie e amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria".
- sanzioni amministrative irrogate ai sensi del d.lgs. n. 297/2004 e del d.lgs. n. 61/2010 su: Capo XVII CDR Dipartimento delle politiche di sviluppo economico e rurale (stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali) - Capitolo di entrata 3373 "Sanzioni amministrative pecuniarie relative alle protezioni delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari".

(in migliaia)

Capitolo di Entrata	Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti	% Prev. Def. / Vers.	Accertato	Riscosso
2301 - Multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria	250.000,00	250.000,00	322.090,28	28,84	2.488.897,80	429.890,41
3384 - Recuperi per infrazioni alla normativa comunitaria	2.000,00	2.000,00	1.653,11	-17,34	44.170,26	1.670,33
3373 - sanzioni amministrative pecuniarie relative alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari	600,00	1.915,22	1.371,98	-28,36	1.461,55	1.371,98
Totale	252.600,00	253.915,22	325.115,37	28,04	2.534.529,62	432.932,71

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati RGS

Sul Capo XVII, CDR Dipartimento delle politiche di sviluppo economico e rurale dello stato di previsione del MIPAAF, capitolo 3590 "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali", vengono introitate, invece, tutte le spese di procedimento (spese di notifica delle contestazioni e delle ordinanze di ingiunzione, spese di analisi) e le spese di giudizio liquidate a favore dell'Amministrazione.

Le riassegnazioni delle entrate relative al comma 1 dell'art. 2, d.P.R. n. 469/1999 (primi 10 mesi del 2011) e al comma 2 del medesimo d.P.R. (ultimi 2 mesi del 2010), sui capitoli del Ministero hanno interessato tutti i centri di responsabilità, tranne l'Ufficio di Gabinetto, per un importo complessivo pari a 18,4 milioni. In particolare le maggiori entrate riassegnate hanno riguardato il Cdr 4, Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari con 6,31 milioni (34,32) e il Cdr 5, Corpo forestale dello Stato con 7,05 milioni (38,34 per cento).

RIASSEGNAZIONI DI ENTRATE - E.F. 2011

Centri di responsabilità	Competenza	% su tot.
Cdr 2 - Dipartimento delle politiche europee e internazionali	2.689.296,00	14,61
Cdr 3 - Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità	2.341.544,00	12,72
Cdr 4 - Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari	6.315.585,00	34,32
Cdr 5 - Corpo forestale dello stato	7.055.393,00	38,34
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	18.401.818,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.3. Analisi della gestione delle spese

Capitolo	Autorizzazioni spesa	Anni	Ammontare non impegnato	Ammontare versato all'entrata
2110 - Spese per il funzionamento del registro nazionale delle varietà vegetali "da conservazione" di interesse agricolo	D.L. 10 del 2007 art. 2 sub art. bis comma 9 classif.: FL	2007	30.000,00	
		2008	30.000,00	
		2009	23.154,00	
		2010	11.247,50	11.247,50
2142 - Somme da utilizzare a compensazione di contributi e altri oneri non più dovuti dalle cooperative e loro consorzi per effetto della loro equiparazione agli imprenditori agricoli	DLG 227 del 2001, art. 8 classif.: FL	2007	3.566.758,00	
		2008	526.758,00	
		2009	106.551,00	
		2010	295.977,00	295.977,00
2143 - Somme da utilizzare a compensazione di contributi e altri oneri non più dovuti da imprenditori singoli o associati per effetto ecc.	DLG 228 del 2001 art. 3 classif. FL	2007	3.335.634,00	
2275Sgravi contributivi e fiscali a favore degli allevatori avicoli, delle imprese di macellazione ecc.	DL 202 del 2005 art. 5 comma 3 sub comma ter classif.: FL	2008	3.335.634,00	
		2009	999.117,00	
		2010	215.925,00	215.925,00
		2007	200.000,00	
		2008	4.578.760,00	
		2009	287.552,00	
		2010	93.075,00	93.075,00

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Sul ricorso alla flessibilità, anche alla luce della circolare RGS n. 17 del 10 maggio 2011, sia in sede di previsione che di gestione del bilancio si rileva come la legge n. 196/2009 abbia determinato per l'amministrazione una inversione di tendenza in tema di flessibilizzazione nella gestione delle risorse finanziarie, già comunque avviata con la legge n. 94/1997 (ora abrogata) e il d.lgs. n. 279/1997 e ridefinita sino al 2010 con le leggi di bilancio che si sono succedute nel tempo. La circolare RGS n. 17 ha chiarito le regole di flessibilità del bilancio dello Stato introdotte dalla legge di contabilità e finanza pubblica e ribadito il permanere del decreto del Ministro competente previsto dal vigente d.lgs. n. 279/1997 per le variazioni compensative tra capitoli di fabbisogno nell'ambito del medesimo programma. Tale modalità deve essere correlata alle situazioni nelle quali l'Amministrazione, soprattutto sotto il profilo delle

riallocazioni di cassa, ha necessità di operare su capitoli di conto capitale classificati di “fattore legislativo”. Questa circostanza, che non consente di effettuare variazioni compensative soltanto con decreti del Ministro competente, è causa di procedure che possono provocare ritardo nei pagamenti, con conseguente pregiudizio nei confronti dei creditori e, più in generale, dell’efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa.

Esaminando i diversi centri di responsabilità del Ministero riportati nella tabella che segue, si evince che le dotazioni più rilevanti sono assegnate al CDR 3 - Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità, e al CDR 5 - Corpo forestale dello Stato, rispettivamente per il 48,8 per cento e il 40,74 per cento. A fronte di questo stanziamento si registrano adeguati impegni e pagamenti.

Macroaggregato	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato totale	Residui definitivi iniziali	Residui finali
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro					
funzionamento	7.815.364,00	6.841.871,38	6.796.049,68	888.571,02	679.329,18
investimenti	8.922,00	8.922,00	9.786,00	7.997,05	6.951,60
Totale	7.824.286,00	6.850.793,38	6.805.835,68	896.568,07	686.280,78
Dipartimento delle politiche europee e internazionali					
funzionamento	14.027.394,00	12.694.424,84	13.350.325,87	3.192.276,03	2.184.342,80
interventi	50.941.212,00	50.770.562,59	54.836.192,34	56.616.034,05	51.380.029,76
investimenti	12.185.537,82	12.181.675,66	26.509.245,97	55.402.542,79	20.691.464,33
oneri comuni parte corrente	729.507,00	729.506,68	729.504,87	0,00	1,81
oneri comuni conto capitale	14.299.550,00	14.299.549,38	14.176.909,30	338,05	122.641,89
Totale	92.183.200,82	90.675.719,15	109.602.178,35	115.211.190,92	74.378.480,59
Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità					
funzionamento	51.542.806,36	48.791.966,43	47.863.932,34	22.133.868,80	15.632.753,12
interventi	268.426.805,00	268.426.242,33	282.277.884,11	37.111.990,72	15.960.153,07
investimenti	376.081.528,82	376.109.189,99	493.989.544,05	757.066.996,63	342.489.040,66
altre spese in c/capitale	661.798,00	661.798,00	661.796,19	0,00	1,81
oneri comuni parte corrente	7.003.017,00	5.732.000,01	9.221.684,68	3.513.200,00	15.635,01
oneri comuni conto capitale	24.203.314,00	24.203.312,73	39.993.098,54	23.295.376,56	7.069.793,84
Totale	727.919.269,18	723.924.509,49	874.007.939,91	843.121.432,71	381.167.377,51
Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari					
funzionamento	54.020.137,00	50.883.253,09	50.270.955,41	2.853.808,85	2.968.382,45
interventi	0,00	0,00	0,00	14,48	0,00
investimenti	1.922.900,00	1.921.926,47	2.052.494,41	6.712.128,23	4.261.074,47
oneri comuni parte corrente	32.165,00	0,00	0,00	0,00	0,00
oneri comuni conto capitale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	55.975.202,00	52.805.179,56	52.323.449,82	9.565.951,56	7.229.456,92
Corpo forestale dello Stato					
funzionamento	557.037.791,00	504.618.204,28	510.759.688,28	37.079.618,92	25.921.659,32
interventi	10.634.816,00	10.579.910,15	13.204.571,12	7.939.272,31	4.946.256,46
investimenti	30.183.303,00	30.180.198,99	35.358.421,69	20.345.471,31	10.806.379,13
oneri comuni parte corrente	2.065.137,00	20.665,25	21.344,73	5.560,01	4.880,53
oneri comuni conto capitale	7.349.670,00	7.349.667,56	7.349.667,56	0,00	0,00
Totale	607.270.717,00	552.748.646,23	566.693.693,38	65.369.922,55	41.679.175,44
Totale	1.491.172.675,00	1.427.004.847,81	1.609.433.097,14	1.034.165.065,81	505.140.771,24

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si evidenzia, in particolare che il CDR 3 - Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità, presenta risorse pari al 48,82 per cento dello stanziamento complessivo del Ministero, distribuite in maggior misura tra spese di “interventi” e spese di “investimenti”, pari rispettivamente al 18 per cento e al 25 per cento delle risorse totali del Ministero e al 36,88 per cento e 51,67 per cento del totale risorse del Centro di responsabilità. Diversamente per il CDR 5 – Corpo forestale dello Stato, le cui risorse rispetto al totale degli stanziamenti del Ministero rappresentano una quota pari al 40,72 per cento, risulta rilevante la quota degli stanziamenti destinata alle spese di “funzionamento”, che sono pari al 37,36 per cento delle risorse totali Ministero e al 91,73 per cento delle risorse assegnate al CDR stesso. Queste somme sono destinate, in maggior quantità, a spese per redditi da lavoro dipendente

(pari all'88,45 per cento del totale CDR, per un ammontare di 492,7 milioni) ed a spese per consumi intermedi (pari al 5,64 per cento del totale CDR, per un ammontare di 31,4 milioni).

CDR 5 – CORPO FORESTALE DELLO STATO - SPESA DI FUNZIONAMENTO

Esercizio	Stanziamiento definitivo di competenza			
	Funzionamento Totale	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	% di scostamento su anno prec.
2008	425.010.235,00	361.378.708,00	39.585.400,00	-
2009	481.078.820,00	423.228.301,00	29.012.111,00	13,19
2010	594.175.176,97	519.767.987,00	35.130.599,70	23,51
2011	557.037.791,00	492.724.845,00	31.435.790,00	-6,25

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati RGS

La situazione dei debiti pregressi del Ministero, in particolare per gli anni 2008-2010, non ha presentato fenomeni rilevanti, come evidenziato nella tabella seguente, mentre per il 2011 esiste un consistente debito pregresso pari a 1,9 milioni circa.

Ricognizione dei debiti pregressi e stima dell'ammontare degli oneri latenti (composizione e cause)				
Anni	Debiti pregressi assentiti da MEF		Estinti da Ammin.ne su fondi MEF	Estinti da Ammin.ne su fondi propri
	Importo	D.M.T.		
2008	64.909	n. 102146 del 02.11.2009	64.720	
2009	61.452	n. 114154 dell'11.11.2011	106.260	91.990
2010	44.850			-
2011	1.888.551			5.058

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Nel 2011, nell'ambito del programma 6.1 "Fondi da assegnare" erano presenti quattro distinte tipologie di fondo, ognuno caratterizzato da specifiche procedure di riparto:

- 2305 "Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali" - Tale fondo viene ripartito con DMEF, su proposta del Ministro competente, a seguito degli accordi di contrattazione collettiva integrativa. Le criticità sono evidentemente connesse ai significativi tempi di attesa che l'adozione di un DMEF solitamente comporta.
- 2314 "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". Come è noto, l'art. 2, comma 615 della L. f. 2008, prevede che, a decorrere dall'anno 2008, non si dia luogo alle iscrizioni di stanziamenti negli stati di previsione dei Ministeri in correlazione a versamenti di somme all'entrata del bilancio dello Stato autorizzate dai provvedimenti legislativi di cui all'elenco n. 1 allegato alla medesima legge³.

Nei successivi commi 616 e 617 del predetto art., viene stabilito che, in luogo alle riassegnazioni di spesa, negli stati di previsione dei Ministeri sono istituiti appositi fondi da ripartire con decreti del Ministro competente, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in considerazione dell'andamento delle entrate versate, nel rispetto delle finalità stabilite dalle stesse disposizioni legislative.

³ Legge 23 dicembre 1993, n. 559, art. 17, comma 3 (abrogata); decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 194, art. 4, commi 5, 7 e 8; decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali 25 febbraio 1997, n. 31492, articoli 1 e 2; legge 23 dicembre 1999, n. 488, art. 59, comma 2; legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 93, comma 8.

Si riportano, di seguito, i “costi” subiti dall’Amministrazione per effetto di questa semplificazione procedurale intendendosi con tale espressione (costo) la perdita di risorse subita, dal 2008 al 2011, per effetto del venire meno del meccanismo di riassegnazione del 100 per cento delle risorse versate in entrata:

Anno 2008 - Cap. entrata 2474/3 – 3583 – 3585	Versamenti totali (da ottobre 2007 a luglio 2008)	€ 6.000.000, 00	perdita di risorse 2008 € 5.133.000,00
	Somma stanziata Cap. 2314	€ 867.000,00	
Anno 2009 - Cap. entrata 2474/3 – 3583 – 3585	Versamenti totali (da ottobre 2008 a settembre 2009)	€ 11.522.538,50	perdita di risorse 2009 € 10.853.390,50
	Somma stanziata Cap. 2314	€ 669.148,00	
Anno 2010 - Cap. entrata 2474/3 – 3583 – 3585	Versamenti totali (da novembre 2009 a settembre 2010)	€ 11.358.891,59	perdita di risorse 2010 € 10.714.022,59
	Somma stanziata Cap. 2314	€ 644.869,00	
Anno 2011 - Cap. entrata 2474/3 – 3583 – 3585	Versamenti totali (da novembre 2010 a settembre 2011)	€ 12.488.475,52	perdita di risorse 2011 € 11.962.295,52
	Somma stanziata Cap. 2314	€ 526.180,00	

(*) Nell'anno di prima applicazione, ai fini del riparto, non si tiene conto dell'intero ammontare delle entrate versate, anche perché, già sino al mese di luglio 2008, queste risultavano essere quasi decuplicate rispetto alla dotazione di bilancio da ripartire.

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Complessivamente, nel quadriennio 2008-2011, l'applicazione della norma ha impattato sul Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per circa 40 milioni.

Riguardo al capitolo 2316 “Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi”, nell'evidenziare che la procedura di riparto è regolata dall'art. 23, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, si segnala che tale fondo è passato da circa 32 milioni del 2004 a 1,16 milioni del 2011.

Infine, relativamente al capitolo 7810 “Somme da ripartire per assicurare la continuità degli interventi pubblici nel settore agricolo e forestale” di cui alla legge n. 499/1999, la maggiore criticità è senz'altro quella dovuta al fatto che nel 2011 è scaduta l'autorizzazione legislativa.

Per quanto riguarda le eccedenze di spesa, si rilevano importi su quattro capitoli di bilancio. Il capitolo 1893, pg. 2 “Irap” presenta eccedenze di competenza e di cassa formatesi in seguito al versamento sul capitolo di entrata del bilancio dello Stato n. 3643 – Capo XVII art. 1, dell'intera disponibilità presente sul capitolo e p.g. in attuazione delle disposizioni previste dal DM 1/12/2010 recante “Disciplina dello specifico sistema di erogazione unificata di competenze fisse e accessorie al personale centrale e periferico delle amministrazioni dello Stato, denominato “Cedolino unico”.” Ciò ha causato la mancata acquisizione dei ruoli SPT (Service Personale Tesoro) e conseguentemente ha generato l'eccedenza di spesa. Il capitolo 2397 “Stipendi” ha eccedenze solo di residui derivanti dal pagamento di ruolo di spesa fissa, non informatici, relativi a spese dell'esercizio finanziario 2010 imputati al 2011. Il capitolo 2900, p.g. 17 “Fitti di locali ed oneri accessori” presenta una sostanziosa eccedenza dovuta ad una erronea imputazione dei ruoli di spesa fissa da parte delle ex Direzioni provinciali dei servizi vari. Infatti la spesa relativa ai suddetti ruoli si sarebbe dovuta imputare proporzionalmente sui tre capitoli (2900/17; 2882/17; 2883/17) appartenenti alle tre missioni facenti capo al Corpo forestale dello Stato, invece è stata effettuata soltanto sul capitolo 2900/17 con conseguente formazione di eccedenze su quest'ultimo capitolo a fronte di economie sugli altri due capitoli. Infine, sul capitolo 7450 “Ammortamento dei mutui contratti dagli enti concessionari di opere pubbliche di rilevanza nazionale per l'accumulo di acqua a prevalente scopo irriguo e di opere di adduzione e di riparto ivi compresi gli interventi di sistemazione dei terreni necessari per la funzionalità delle opere” si è registrata su un piano gestionale relativo a reiscrizione di somme perenti necessarie ad assicurare la copertura finanziaria di ruoli di spesa fissa per interessi su mutui in scadenza nel 2011. L'eccedenza che si è generata sia sulla competenza che sulla cassa è derivata dall'utilizzo di ruoli non informatici.

Relativamente ai capitoli che presentano un ricorrente accumulo di residui di stanziamento ovvero rilevanti residui passivi si riporta di seguito il prospetto riepilogativo dei residui passivi che prende in esame soltanto gli importi di maggiore rilevanza.

REISCRIZIONI RESIDUI PASSIVI PERENTI

2008			2009		2010		2011	
n. richieste reiscrizioni	468		759		369		676	
	p/corr.	c/capit.	p/corr.	c/capit.	p/corr.	c/capit.	p/corr.	c/capit.
importo reiscritto	17.085,30	42.062,79	18.579,41	133.279,85	12.675,74	84.928,14	23.191,44	120.630,18
totale reiscritto	59.148,10		151.859,26		97.603.886,66		143.821.628,59	
consistenza residui perenti	854.131,98	1.994.579,58	849.332,43	2.008.695,50	852.572,51	2.038.401,91	845.181,21	2.146.358,60
totale consistenza	2.848.711,56		2.858.027,94		2.890.974,42		2.991.539,81	

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Dal prospetto sopra richiamato si evidenzia come la consistenza dei residui passivi, seppur in maniera lieve, sia sempre in aumento attestandosi nel 2011 a quasi 3 milioni. Per quanto concerne la spesa di acquisto beni e servizi per le sedi centrali e le sedi periferiche, anche tramite convenzione Consip, si riporta la tabella seguente:

Anni	Spesa acquisto beni e servizi - sedi centrali	di cui tramite convenzioni Consip	% scostamento	Spesa acquisto beni e servizi- sedi periferiche	di cui tramite convenzioni Consip	% scostamento
2008	5.679.145,80	1.107.818,06	19,51	2.989.728,69	348.948,11	11,67
2009	5.704.186,00	1.169.984,60	20,51	2.787.599,45	290.751,75	10,43
2010	6.553.203,74	1.559.473,95	23,80	2.672.379,68	396.280,26	14,83
2011	4.918.463,93	1.399.756,44	28,46	2.403.495,86	363.840,42	15,14

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Le somme rilevate nel prospetto attribuite alle sedi periferiche di cui sopra si riferiscono a spese sostenute dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, negli anni di riferimento, per il funzionamento della struttura ed il finanziamento delle attività propriamente di controllo dirette alla verifica della qualità, genuinità e identità dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione agricola, ed agli esami analitici per la verifica della composizione quali-quantitativa dei prodotti e gli accertamenti della loro conformità ai requisiti di legge o al dichiarato, mentre le altre spese si riferiscono anche agli altri dipartimenti del Ministero, con esclusione del Corpo Forestale dello Stato.

Per l'anno 2011, il ridimensionamento della spesa pubblica ha comportato la riduzione delle voci di bilancio previste a copertura delle spese di "consumi intermedi". Per quanto specificatamente riguarda l'ICQRF, ciò ha inizialmente inciso sugli obiettivi programmabili dalla struttura, al punto che, nella stessa Direttiva generale del Ministro, l'obiettivo strutturale relativo all'attività di controllo è stato conseguentemente limitato a 2.600 ispezioni ed all'analisi di 800 campioni, a fronte di un potenziale di circa 28.000 ispezioni e 8.000 campioni analizzati, cui si aggiungono le ispezioni di vigilanza che, su un potenziale di 2.000, si è stati costretti a ridurre a 100.

Con l'utilizzo delle disponibilità finanziarie previste dall'art. 4 della legge n. 499/1999, recante "Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale

e forestale”, è stato possibile riformulare la programmazione, mirando al raggiungimento dei volumi storici di attività, attraverso l’attuazione di progetti speciali operativi aventi come finalità l’implementazione di un sistema sperimentale di indagine per l’individuazione di possibili correlazioni tra variabili aziendali e rischio di commissione frodi, realizzati attraverso un piano di controllo per una più efficace lotta alle frodi in alcuni settori dell’agroalimentare. Ciò ha consentito di impiegare tutto il personale ispettivo ed analitico, così evitando che parte di tali unità non fossero utilizzate per carenza di fondi sul bilancio ordinario corrente.

Come è stato rilevato anche nell’analisi dell’andamento dei consumi intermedi nel periodo 2007-2010 redatto dal NAVS, a partire dal 2009, nell’ambito della razionalizzazione delle spese a seguito delle rilevanti riduzioni degli stanziamenti relativi ai consumi intermedi, la Direzione generale dei servizi amministrativi ha trasformato le modalità di realizzazione delle proprie esigenze di funzionamento, limitandone così la spesa⁴. L’insieme di tali azioni ha portato, nel quadriennio in questione, ad una riduzione media nell’uso delle risorse destinate a tali finalità di circa il 50 per cento. Secondo l’amministrazione, la riduzione di spesa fin qui effettuata ha consentito di raggiungere una sorta di “punto di equilibrio” oltre il quale, se si dovesse ulteriormente procedere con la riduzione degli stanziamenti di bilancio, potrebbe riscontrarsi, come inevitabile conseguenza, la soppressione di servizi sino ad ora ritenuti indispensabili, con inevitabile pregiudizio della continuità dell’azione amministrativa.

Il taglio alle dotazioni di bilancio di cui al dPCM 28 settembre 2011, in attuazione delle manovre correttive di luglio e agosto 2011, ha ridotto nella misura sotto indicata gli stanziamenti delle risorse del Mipaaf per il triennio 2012-2014.

in milioni

Anno	Riduzione da apportare
2012	168,8
2013	62,8
2014	81,4

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

L’Amministrazione ha provveduto ad emanare il sistema di misurazione e valutazione delle performance con decreto del Ministro del 30 settembre 2010. È stato altresì approvato, con decreto del Ministro in data 31 gennaio 2011, il programma triennale per la trasparenza 2011-2013 così come sono stati approvati due distinti Manuali operativi per il sistema di valutazione sia dei dirigenti preposti ai centri di responsabilità amministrativa che del personale.

Sono ancora in corso le procedure informatiche relative al Controllo di gestione, mentre è stata istituita una casella di posta certificata per ciascuna Area organizzativa omogenea del protocollo informatico in uso presso l’Amministrazione.

In merito alla corretta applicazione del d.lgs. n. 150/09, che presuppone la necessità di rendere operativo il cambiamento culturale e l’orientamento alla verifica dei risultati, va sottolineato, comunque, il particolare attivismo dell’OIV che nel corso del 2011 si è costantemente interfacciato con la CIVIT e gli altri Organismi di valutazione delle Amministrazioni centrali.

In sintesi, benché non ancora concluse le procedure di valutazione, l’OIV ritiene che sia stato applicato in modo adeguato e coerente il decreto ministeriale 30 settembre 2010 recante approvazione del sistema di misurazione e valutazione delle performance organizzative ed individuali del Ministero in esame e soprattutto riconosce che sono stati realizzati e risultano coerenti con quanto perseguito, gli obiettivi strategici, almeno da un punto di vista qualitativo.

⁴ Tra le diverse azioni intraprese si riportano a titolo di esempio l’acquisto di macchinari multifunzione con la progressiva dismissione delle stampanti individuali al fine di conseguire un risparmio dei canoni di noleggio; la razionalizzazione dei costi per trasporto, trasloco e facchinaggio tra le diverse sedi del Ministero, sostituendo l’erogazione dei servizi “a contratto” con “interventi a chiamata”.

L'Amministrazione ha rilevato la coerenza dei programmi e delle missioni rispetto alla organizzazione di cui al d.P.R. 129/2009, ma successivamente all'ormai prossima entrata in vigore del nuovo regolamento di organizzazione di cui al nuovo d.P.R., sarà necessario procedere ad una ulteriore revisione in modo da assicurare la coerenza tra la struttura del bilancio e quella organizzativa.

Nel merito specifico delle attività svolte, limiti sono stati riscontrati sia nel contesto interno, a causa del continuo processo di riorganizzazione del Ministero, anche a livello politico, sia nel contesto esterno, nel collegamento tra le varie amministrazioni, a causa della lenta realizzazione degli strumenti per il controllo di gestione e di una piattaforma informatica.

Dal punto di vista qualitativo, gli obiettivi strategici sono stati realizzati e risultano in coerenza con quanto preventivato. Si rileva che, nonostante l'avvicendamento di tre Ministri, i responsabili politici hanno ritenuto opportuno non modificare le direttive amministrative impartite all'inizio dell'anno, privilegiando le priorità individuate nel corso del tempo.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

Complessivamente la dotazione del Ministero ha subito negli ultimi 4 anni, in particolare nel corso di quest'ultimo, una riduzione del 22 per cento. La serie storica, evidenzia che se le missioni 7 – Ordine pubblico e sicurezza, 8 – Soccorso civile e 18 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente abbiano aumentato gli stanziamenti rispetto al 2008 rispettivamente del 16,59, del 10,90 e del 37,72 per cento, la missione 9 – Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, che comprende il 57,32 per cento degli stanziamenti complessivi del ministero si sia ridotta del 37,72 per cento. L'aumento più consistente come detto riguarda la missione 18 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente che ha implementato alcune voci di spesa, in particolare la voce più consistente è data dalle spese di categoria I (circa il 85 per cento del totale missione) e in misura meno rilevante dalle spese della categoria II (5,58 per cento), dalla categoria III (5,52 per cento) e dalla categoria XXI per il 2,82 per cento.

(in migliaia)

Missione	Anno	Residui iniziali	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni stanz. competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Pagamenti in conto competenza	Pagamenti in conto residui
007 - Ordine pubblico e sicurezza	2008	27.035,71	153.290,91	10.725,31	164.016,22	143.792,80	12.021,38
	2009	25.270,92	172.401,95	5.427,14	177.829,09	164.056,72	18.458,56
	2010	17.531,39	177.219,19	30.398,61	207.617,80	179.036,75	11.352,56
	2011	21.435,58	176.639,36	14.582,62	191.221,98	168.271,12	13.239,60
008 - Soccorso civile	2008	18.334,03	146.533,17	6.807,88	153.341,04	120.984,54	11.255,26
	2009	30.073,23	140.798,84	36.641,40	177.440,24	157.000,86	24.223,57
	2010	26.766,11	152.622,44	25.556,37	178.178,81	143.985,45	19.419,78
	2011	21.543,93	151.600,77	18.455,83	170.056,60	144.470,82	14.593,27
009 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	2008	1.248.425,32	1.145.228,29	206.571,07	1.351.799,36	607.185,21	373.522,27
	2009	1.307.197,55	825.609,56	325.239,62	1.150.849,17	706.768,85	495.662,69
	2010	1.120.204,16	772.195,05	315.911,18	1.088.106,23	714.137,14	448.566,80
	2011	961.110,16	689.826,93	166.911,61	856.738,54	670.687,63	344.802,30
018 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2008	44.219,64	167.833,80	10.778,96	178.612,76	148.760,44	37.086,92
	2009	23.713,70	203.090,71	6.419,04	209.509,75	176.315,43	44.144,08
	2010	23.983,03	235.515,06	26.083,71	261.598,76	220.272,65	15.503,21
	2011	22.390,42	231.643,07	14.349,07	245.992,14	212.094,25	14.024,63
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2008	4.371,38	16.267,20	6.059,00	22.326,19	17.750,49	2.230,21
	2009	3.969,56	16.203,70	5.821,66	22.025,36	18.374,27	2.490,60
	2010	2.951,22	20.761,72	4.518,21	25.279,93	16.236,76	2.009,33
	2011	4.692,34	18.260,98	3.526,93	21.787,91	16.715,61	2.165,71
033 - Fondi da ripartire	2008	47.214,74	125.136,81	-64.524,78	60.612,03	0,00	0,00
	2009	57.526,48	116.616,10	-48.053,12	68.562,98	0,00	0,00
	2010	68.562,98	80.076,82	-77.084,18	2.992,65	0,00	0,00
	2011	4.692,34	18.260,98	3.526,93	21.787,91	16.715,61	2.165,71
Totale Ministero	2008	1.389.600,80	1.754.290,18	176.417,43	1.930.707,61	1.038.473,48	436.116,04
	2009	1.447.751,44	1.474.720,84	331.495,73	1.806.216,58	1.222.516,13	584.979,50
	2010	1.259.998,89	1.438.390,28	325.383,90	1.763.774,17	1.273.668,74	496.851,68
	2011	1.035.864,76	1.286.232,08	221.352,99	1.507.585,08	1.228.955,04	390.991,21

Fonte: dati Ministero economia e finanze - RGS riclassificati per missioni e programmi nell'esercizio 2011

La missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza si realizza, nell'ambito del Ministero con l'intervento di un solo programma, Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano, relativo al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica con particolare riferimento alle aree rurali e montane. Lo stanziamento sia di competenza che di cassa, degli ultimi 3 anni, presenta un andamento crescente, mentre si rileva una riduzione nel 2011. Si evidenzia, inoltre, un andamento decrescente dei residui passivi. Tale riduzione che riguarda tutte le missioni del Ministero è comunque dovuta anche dall'introduzione dell'art. 10, comma 8, del DL n. 98/2011 convertito nella legge n. 111/2011, che ha ridotto il termine di conservazione dei residui da 3 a 2 anni, facendo sì che una parte dei residui del 2011 confluisse nel conto del patrimonio.

Anche la missione 8 Soccorso civile, si realizza attraverso l'intervento di un solo programma che comprende le attività di pubblico soccorso e interventi di rilievo nazionale, di protezione civile anche in riferimento alla lotta agli incendi boschivi, al controllo del manto nevoso e previsione del rischio valanghe. Lo stanziamento di competenza e di cassa che nel corso degli ultimi 3 anni ha presentato un andamento crescente ha subito una inversione di tendenza nel 2011. Si rileva, inoltre, un andamento crescente dei residui passivi fino al 2010, mentre nel 2011 anche questo ammontare si riduce.

La missione 9 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, per la quale si indirizzano i settori principali della *mission* del Ministero, si realizza, attraverso quattro programmi. Complessivamente è interessante notare come vi sia stata nel corso dell'ultimo quadriennio una progressiva e costante riduzione della dotazione complessiva pari a circa 150 milioni per ciascun anno portando così lo stanziamento da 1.351 milioni a 856 milioni. Tale riduzione ha raggiunto, secondo l'amministrazione, il suo punto massimo a seguito del quale, ulteriori diminuzioni di budget non potranno che essere causa di disservizi o di inefficienza pubblica. Difficile è stabilire se da tale affermazione, che comunque trova un riscontro effettivo sulla base dei 495 milioni "tagliati" negli ultimi 4 anni, possa comunque derivare una situazione finanziaria critica per l'amministrazione tale da comportare gravi inefficienze o se invece vi siano ancora margini di risparmio da poter registrare tra quelle che sono le spese di funzionamento (in particolare per i consumi intermedi) o di incremento delle entrate in modo da acquisire maggiori risorse. Nel corso del 2011 tutte le missioni subiscono una riduzione dello stanziamento complessivo che percentualmente impatta maggiormente sul programma 2 Politiche europee ed internazionali nel settore agricolo e della pesca, -34,84 per cento rispetto al 2010 (-42,27 milioni) e sul programma 7 - Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche, -32,25 per cento (-30,71 milioni).

Dei quattro programmi il più rilevante è il programma 6 - Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione, che assorbe la quasi totalità delle risorse messe a disposizione dal Parlamento con la legge di bilancio. Il programma 6 è quello che nel 2011 subisce, in termini assoluti le maggiori riduzioni di stanziamento del Ministero - 156,75 milioni. I tagli operati sul programma hanno inciso principalmente sui seguenti capitoli 1872, 1957, 2083, 2142, 2143, 2200, 2289, 7438⁵. Nell'ultimo biennio si riscontrano variazioni di alcuni programmi, in particolare il programma "Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca" nel 2011 viene sostituito dal programma "Politiche europee ed

⁵ 1872 - Competenze accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione.

1957 - Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori. rimborso delle spese di patrocinio legale.

2083 - Contributi da assegnare al consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura.

2142 - Somme da utilizzare a compensazione di contributi o altri oneri non più dovuti dalle cooperative e loro consorzi per effetto della loro equiparazione agli imprenditori agricoli.

2143 - Somme da utilizzare a compensazione di contributi o altri oneri non più dovuti da imprenditori singoli o associati per effetto del riconoscimento della nuova qualifica di imprenditore agricolo, di attività agrituristiche di soci di società di persone o di imprenditore agricolo a titolo principale.

2200 - Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.

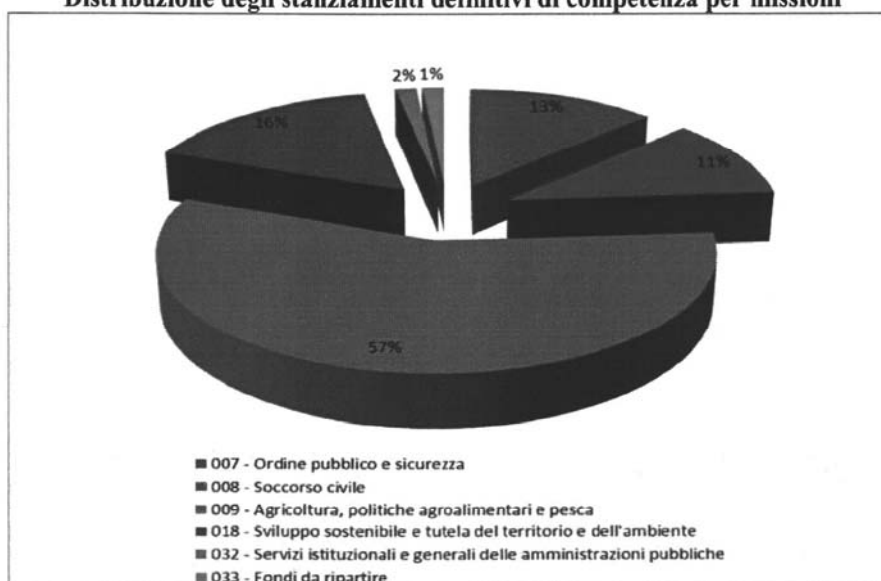
2289 - Spese per la realizzazione di progetti di settore finalizzati al sostegno di produzioni e allevamenti di particolare rilievo ambientale economico sociale ed occupazionale.

7438 - Somme per garantire l'avvio della realizzazione delle opere previste dal piano irriguo nazionale.

internazionali nel settore agricolo e della pesca" che comprende le attività relative ai rapporti con istituzioni comunitarie, Organismi internazionali e con Paesi terzi in materia di agricoltura, inoltre comprende, tra le altre attività, la formazione della PAC, l'attuazione della regolamentazione comunitaria e le attività in sede comunitaria ed internazionale in materia di pesca ed acquacoltura. Dal punto di vista contabile, si evidenzia che il programma attuato nel 2011 assorbe meno risorse del programma in atto nel 2010.

La missione n. 18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, ha al suo interno un solo programma, Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità che prevede attività di tutela della flora e della fauna protetta, di relazioni internazionali nell'ambito della stessa materia e controlli, vigilanza e salvaguardia della biodiversità. Per questa missione il 2011 costituisce il primo anno in cui si registra un decremento della dotazione complessiva. Infatti, successivamente all'aumento di 82,98 milioni registrato dal 2008 al 2010, nel 2011 si verifica una diminuzione di 15,6 milioni. È interessante notare come gli aumenti degli anni precedenti hanno riguardato principalmente le categorie "Redditi da lavoro dipendente" e "Imposte pagate sulla produzione". Nel 2010 anche la categoria "Consumi intermedi" è aumentata rispetto all'anno precedente. Mentre nel corso del 2011 la riduzione ha investito in particolare la categoria 21 "Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" con una riduzione di 4,7 milioni, pari al 40 per cento rispetto al 2010 e al 52 per cento rispetto al 2008. Da evidenziare anche la categoria IV "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" con riduzione del 98 per cento rispetto all'esercizio finanziario 2008, con uno stanziamento che passa da euro 847.000 del 2008 a euro 15.642 del 2011.

Distribuzione degli stanziamenti definitivi di competenza per missioni



Per quanto riguarda la Missione 9 rilevante, anche dal punto di vista dell'impegno di spesa, è il Piano irriguo nazionale.

La gestione di tale piano delle Regioni Centro nord d'Italia è affidata all'ordinaria attività del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, mentre quella relativa alle opere del Mezzogiorno è affidata alla gestione del Commissario *ad acta ex* Agensud. L'importo complessivo delle concessioni per la realizzazione degli interventi ricadenti nelle aree centro settentrionali, avviate nell'ambito del Piano irriguo nazionale, ammonta a 768,6 milioni, mentre alla gestione commissariale sono stati assegnati fondi pari a 265,87 milioni a fronte delle risorse

originariamente destinate dalla delibera n. 74/2005⁶ di 330 milioni, in dipendenza delle effettive risorse stanziare dalle leggi n. 350/2003 e n. 296/2006, con limiti di impegno quindicennali, confluite nell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 2, comma 133, della legge n. 244/2007⁷. L'impegno di spesa, sul capitolo 7438 *"Somme per garantire l'avvio della realizzazione delle opere previste dal piano irriguo nazionale"* del bilancio del Ministero, è stato complessivamente di 908,58 (di cui 53,47 milioni nel 2011), mentre le concessioni ammontanti complessivamente a circa 127,5 milioni, relative ad alcuni interventi particolarmente urgenti e ricadenti nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Toscana ed Umbria, erano state finanziate negli anni 2005 e 2006, a carico del capitolo 7453 *"Spese per interventi di recupero di risorse idriche disponibili in aree di crisi del territorio nazionale e per il miglioramento e la protezione ambientale"*.

Le dotazioni finanziarie degli esercizi 2009 e 2010, iscritte nel capitolo 7438 del bilancio Mipaaf, hanno subito una riduzione complessiva di circa 81 milioni, operata dalle manovre del 2008 e del 2010, che ha gravato interamente sulle concessioni del Centro nord, che impegnano sul capitolo 7438 la somma di 641 milioni, pertanto, sui capitoli 7438 e 7453, per la realizzazione del Piano irriguo nazionale delle Regioni Centro settentrionali, è stata erogata la somma di 521 milioni (di cui 107,66 milioni nel 2011), su un importo rimodulato, a seguito degli esiti di gara per l'appalto dei lavori, di circa 694 milioni; dal 31 dicembre 2010 al 31 dicembre 2011 sono stati erogati circa 72,8 milioni, dato contabile che esprime, in termini percentuali della spesa, rispetto all'importo rimodulato al 31 dicembre 2011, la realizzazione del Piano irriguo nazionale del 74,13 per cento.

Tale somma comprende anche le concessioni, pari a circa 50,7 milioni, rispetto alle quali sono in corso le procedure di aggiudicazione dei lavori.

Per le aree del Sud Italia, sono stati concessi interventi per 218,63 milioni ed è stata erogata la somma complessiva di 71,5 milioni.

La rimodulazione del Programma di completamento al Piano irriguo nazionale è stato approvato con Delibera CIPE del 22 luglio 2010. Il Programma ha ammesso a finanziamento interventi infrastrutturali irrigui nelle Regioni centro settentrionali dell'importo complessivo di 418,5 milioni, a valere sulle risorse stanziare sul capitolo 7438 del bilancio Mipaaf, dall'art. 2, comma 133 della legge n.244/2007, pari ad euro 53.475.441,00 all'anno, per quindici anni, decorrenti dal 2011 e fino al 2025.

Il contributo pluriennale è stato destinato nella quota 37.372.687,34, all'attuazione del Programma approvato dalla delibera n. 69/10, ed il relativo utilizzo è stato disciplinato con Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministro dell'economia e delle finanze 25 febbraio 2011, n. 1794, autorizzando i beneficiari dei finanziamenti a contrarre mutui con ammortamento a carico del bilancio dello Stato.

Con i decreti di concessione delle opere, adottati tra il novembre e il dicembre 2011, sono stati impegnati i contributi dell'esercizio 2011, pari ad euro 36.365.831,00. La differenza tra l'impegnato e l'importo annuale del contributo di pertinenza del Centro nord, è motivata da una intervenuta modifica alla Delibera n. 69/10, definitivamente approvata dal CIPE nella seduta del 23 marzo 2012, per la quale sono stati individuati interventi sostitutivi di interventi già approvati, dell'importo complessivo pari ad euro 11.275.000,00; l'impegno relativo, a valere sullo stanziamento 2011, potrà essere assunto con i decreti di concessione delle opere, solo in seguito alla modifica del D.I. n. 1794/10.

Il Nuovo Piano irriguo delle Regioni meridionali è stato approvato dal CIPE con Delibera 18 novembre 2010, n. 92. Il Piano ha ammesso a finanziamento interventi infrastrutturali irrigui nelle Regioni meridionali dell'importo complessivo di 176,9 milioni; per la realizzazione del

⁶ Gli interventi ricompresi nell'allegato tecnico n. 3 ed approvati nella delibera si avvalgono dei finanziamenti a valere sui limiti d'impegno autorizzati dal comma 31 dell'art. 4 della legge n. 350/2003. A favore di tali singoli interventi l'importo complessivo, in termini di volume d'investimento, ammonta a 1.122.402.045,50 euro.

⁷ La legge ha autorizzato al concessione dei contributi quindicennali di 99,6 milioni a decorrere dal 2008 per un totale di 1.500 milioni. Tale importo ha subito riduzioni delle dotazioni finanziarie da parte del DL n. 112/08, del DL n. 180/08 e del DL 78/10 che hanno determinato uno stanziamento di 802 milioni.

Piano è stata riservata la quota del contributo pluriennale recato dalla legge n. 244/2007, 16.102.753,66.

Lo schema di decreto interministeriale per la disciplina dell'utilizzo dei contributi pluriennali, già sottoscritto dal Ministro, è stata trasmessa alla firma del Ministro dell'economia e finanze il 7 febbraio 2012.

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

Considerazioni di sintesi.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.

2. **Analisi della struttura organizzativa:** 2.1. *Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi;* 2.2. *La riorganizzazione degli enti vigilati.*

3. **I risultati finanziari e contabili:** 3.1. *Primi risultati dell'attività dei nuclei di valutazione della spesa;* 3.2. *Analisi della gestione delle entrate extratributarie;* 3.3. *Analisi della gestione delle spese.*

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie criticità gestionali.

Considerazioni di sintesi

Il Ministero per i beni e le attività culturali, il cui attuale profilo si riconduce al d.lgs. n. 368 del 1998, provvede alla gestione del patrimonio culturale al fine di assicurarne l'organica tutela sul piano interno e internazionale, raccogliendo le competenze e le funzioni in materia attribuite in precedenza ad una pluralità di ministeri e assumendo una più diretta attribuzione in tema di promozione delle attività dello spettacolo in tutte le sue espressioni: dal cinema, al teatro, alla danza, alla musica, agli spettacoli viaggianti.

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, un nuovo rilievo assume la *mission* del ministero, le cui strutture periferiche (direzioni regionali) rappresentano, nell'ottica del principio di sussidiarietà, interlocutori privilegiati degli enti territoriali, in linea con le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio che prevedono molti ambiti di cooperazione, dalla valorizzazione alla pianificazione paesaggistica.

In tale direzione il Mibac rappresenta uno snodo importante in materia di federalismo demaniale culturale - introdotto dal d.lgs. n. 85 del 2010, in attuazione della legge delega n. 42 del 2009 - che ha previsto l'attribuzione dei beni del patrimonio dello Stato a quegli enti locali che, avendo i requisiti prescritti, ne abbiano fatto richiesta e abbiano presentato un valido programma di valorizzazione.

Sotto il profilo organizzativo, l'attuale struttura si riconduce al d.P.R. n. 91 del 2009 i cui aspetti più rilevanti, accanto alla riduzione delle direzioni generali, si rivengono, da un lato, nella creazione di una nuova direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale e, dall'altro, nell'ampliamento delle competenze delle direzioni generali in materia di tutela.

Tali modifiche non sembra abbiano tuttavia migliorato i raccordi tra le diverse strutture del ministero le cui difficoltà si riflettono anche in sede di programmazione.

Anche nella nuova configurazione, il Ministero continua ad avvalersi di organismi di diversa configurazione, che operano nell'ambito della cura del patrimonio culturale italiano: enti vigilati, gestioni commissariali, fondazioni e società.

Quanto agli enti vigilati, alcuni dei quali esclusi dalla normativa di cui all'articolo 26 della legge n. 133 del 2008, il Ministero ha provveduto ad un'ampia attività di riordino – in alcuni casi ancora in corso – al fine di ottemperare agli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, mentre l'unica soppressione riguarda l'Ente Teatrale Italiano (ETI) in ordine al

quale si segnala la conclusione della questione dell'inquadramento del personale nei ruoli del Ministero.

Quanto alle gestioni commissariali, nel corso del 2011 tutti i commissariamenti straordinari che hanno caratterizzato l'attività del Ministero negli anni precedenti hanno trovato la loro conclusione. Tali procedimenti, attivati con decretazione d'urgenza della Protezione civile per far fronte a situazioni di particolare emergenza e per promuovere iniziative atte a risolvere le criticità presentatesi in alcuni dei più importanti siti archeologici nazionali, tra i quali l'Area di Pompei e il sito di Ostia antica avevano infatti comportato numerosi problemi organizzativo-contabili, tra cui, soprattutto, la sovrapposizione di compiti con le soprintendenze archeologiche competenti. Per la Domus Aurea si è assistito addirittura al contemporaneo interessamento nell'area di tre autorità, essendo competente in materia anche il Commissario delegato per gli interventi urgenti per Roma.

Il passaggio da una politica "dell'emergenza" ad una politica "della programmazione" dovrebbe consentire al Ministero una più compiuta pianificazione di attività ed interventi, che necessitano tuttavia di un costante monitoraggio volto a garantirne l'efficacia e l'effettiva realizzazione.

Una riflessione meriterebbero infine i trasferimenti agli enti, alle fondazioni e alle società, cui l'Amministrazione ricorre per reperire specifiche professionalità non sempre disponibili all'interno delle amministrazioni o per ottenere beni e servizi con procedure più agili ed efficienti al fine di valutare gli effettivi benefici derivati da tale tipo di organizzazione.

L'analisi dei dati del consuntivo ha evidenziato sul fronte delle entrate la contenuta percentuale delle entrate extratributarie riassegnate al Ministero e, dal lato delle uscite, la progressiva riduzione delle risorse assegnate che, pur incrementate in attuazione del decreto legge n. 34 del 2011 (convertito dalla legge n. 75 del 2011), portano gli stanziamenti definitivi ad un valore nettamente inferiore ai precedenti esercizi.

Ne consegue il persistere di situazioni debitorie non solo su capitoli di spesa dei consumi intermedi, come ad esempio in materia di concessione di contributi statali a privati a seguito di interventi di restauro e interventi conservativi sui beni culturali.

Da segnalare ancora il persistere del fenomeno delle rilevanti giacenze presso le contabilità speciali di numerose strutture periferiche del Dicastero in ordine alle quali, pur rilevando tempi sempre lunghi nella realizzazione dei lavori e nei procedimenti di spesa, si registra un decremento del 9% rispetto all'importo relativo al 2010, indice di una migliorata capacità di spesa.

Nell'ambito delle attività di tutela si segnala l'avvio del "Progetto Pompei" per arginare i crolli strutturali verificatisi nel corso del 2010, mettendo in atto un piano sistematico di interventi finalizzati alla messa in sicurezza dell'area archeologica e alla prevenzione di ulteriori danni.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

Il Ministero per i beni e le attività culturali, il cui attuale profilo si riconduce al d.lgs. n. 368 del 1998, provvede alla gestione del patrimonio culturale al fine di assicurarne l'organica tutela sul piano interno e internazionale, raccogliendo le competenze e le funzioni in materia attribuite in precedenza ad una pluralità di ministeri (antichità e belle arti, accademie e biblioteche, archivi di stato, discoteca di stato, editoria libraria e diffusione della cultura) e assumendo una più diretta attribuzione in tema di promozione delle attività dello spettacolo in tutte le sue espressioni: dal cinema, al teatro, alla danza, alla musica, agli spettacoli viaggianti.

La rilevanza del ruolo di promozione e sviluppo della valorizzazione del patrimonio culturale e l'impegno per una maggior conoscibilità e fruibilità dei beni paesaggistici si rinviene anche negli atti di programmazione (Nota integrativa e Piano delle performance) che indicano tra le priorità politiche la tutela beni culturali e paesaggistici, la promozione della conoscenza e fruizione dei beni in Italia e all'estero anche favorendo la partecipazione dei privati, il

potenziamento del sostegno allo spettacolo e la razionalizzazione dell'attività gestionale e delle strutture operative¹.

In relazione al ruolo del Ministero, particolare rilevanza assume la riforma del Titolo V della Costituzione che ha affidato allo Stato la piena competenza legislativa in materia di tutela e alle Regioni una competenza legislativa concorrente in materia di valorizzazione. Tale riparto, anche alla luce delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (legge n. 42 del 2004), ha confermato l'importanza della cooperazione tra le strutture del ministero 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 tale direzione uno snodo importante rappresenta il Mibac in materia di federalismo demaniale culturale - introdotto dal d.lgs. n. 85 del 2010, in attuazione della legge delega n. 42 del 2009.

Che ha previsto l'attribuzione dei beni del patrimonio dello Stato a quegli enti locali che, avendo i requisiti prescritti, ne abbiano fatto richiesta e abbiano presentato un valido programma di valorizzazione.

Il d.lgs. n. 85 del 2010, che rappresenta il primo provvedimento di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale ha regolato la procedura necessaria per l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, di un proprio patrimonio da individuare tra i beni dello Stato previamente specificati, con esclusione, ex articolo 5, dei beni appartenenti al patrimonio culturale. La norma prevede che la successiva attribuzione agli enti verrà fatta a mezzo di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Il Segretariato Generale del dicastero in esame, in attuazione di tale norma e con il dichiarato scopo di garantirne un'omogenea applicazione, ha sottoscritto con l'Agenzia del demanio, nel mese di febbraio 2011, un apposito protocollo di intesa così da definire a livello nazionale le procedure operative a cui gli organi periferici dovranno attenersi². Il procedimento si chiuderà con la stipula dell'atto di trasferimento del bene – che conserverà però la natura di bene del demanio pubblico – sottoposto di conseguenza alla disciplina di tutela e salvaguardia di cui al d.lgs. n. 42/2004.

Tutte le Direzioni regionali, informate della sottoscrizione del protocollo d'Intesa, sono state invitate ad attivarsi presso le Agenzie del demanio per costituire i tavoli tecnici; a livello nazionale, si è costituita una Cabina di regia, presieduta dal Segretario generale, con il compito di definire l'iter procedurale di riferimento, le linee guida e gli schemi tipo dei principali atti previsti; le Direzioni Regionali che non lo avessero ancora fatto, sono state sollecitate ad attivare in tempi rapidi i tavoli tecnici operativi, e garantire la massima diffusione delle procedure e delle iniziative ex articolo 5; è stata anche creata una pagina *web* “federalismo demaniale” sul sito del Ministero e dell'Agenzia del demanio.

I tavoli tecnici risultano istituiti e attivi nelle 15 regioni ordinarie tranne in Molise nei cui territorio non sono state prodotte istanze. Le richieste presentate sono state per 580, di cui 450 ritenute conformi e perseguibili; risultano trasferiti ai comuni solo quattro beni³, mentre sono stati conclusi accordi di valorizzazione con il Comune di Torino, di Sondrio e Castiglione del

¹ A questa priorità sono stati collegati tutti gli obiettivi strutturali finalizzati ad un'attività istituzionale ordinaria, al funzionamento dell'organizzazione, e all'ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Per cui tutti i CDR sono chiamati a migliorare la capacità organizzativa, ed aumentare la capacità di spesa degli organi centrali e periferici nell'ottica di contenimento e razionalizzazione della spesa.

² Il protocollo prevede che gli enti locali interessati ad acquisire in proprietà beni del patrimonio culturale statale presentino le richieste alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici del Ministero e alla Filiale dell'Agenzia del demanio competente per territorio, allegando un Programma di valorizzazione del bene, valutato poi dal Tavolo tecnico istituito presso le Direzioni regionali interessate per verificare la sussistenza delle condizioni necessarie, esaminare le richieste trasmesse e addivenire all'Accordo di Valorizzazione, condizione essenziale ex art. 112 del Testo Unico dei Beni Culturali, per il trasferimento in proprietà dei beni all'ente territoriale; l'Accordo fissa, altresì, gli impegni che l'ente destinatario si assume.

³ Firenze ne ha ricevuti due, uno è andato a San Gimignano e un altro a Torino.

Lago per altri beni; e sono di prossima conclusione accordi per altri tre comuni⁴. Dalle schede riassuntive acquisite si rileva inoltre che la maggior parte delle istanze attive provengono da enti locali delle regioni Centro-Nord (nessuna istanza attiva risulta in Sicilia e Calabria); emerge altresì che le domande provengono in prevalenza dai Comuni, mentre sono poche quelle di Province e Regioni (solo 8 province e 3 regioni).

2. Analisi della struttura organizzativa.

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Sotto il profilo organizzativo, l'attuale struttura del Ministero si riconduce al d.P.R. n. 91 del 2009, intervenuto a seguito di una pluralità di riforme che hanno nel tempo modificato il numero, la denominazione e le competenze delle strutture centrali, individuando organi di coordinamento ora nei dipartimenti ora nella figura unica del Segretario generale⁵.

Gli aspetti più rilevanti delle modifiche organizzative intervenute si sono concentrati sulla struttura del Ministero con particolare riferimento da, un lato, alla riduzione delle direzioni generali – ormai definitiva atteso che il decreto-legge 201 del 2011 (convertito dalla legge 214 del 2011), al fine di assicurare l'espletamento delle funzioni di tutela, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale, ha escluso il Mibac dalle disposizioni sul contenimento degli organici di cui al decreto legge n. 194 del 2009 e del decreto legge n. 98 del 2011 – e, dall'altro, alla creazione di una nuova Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale.

Ulteriori disposizioni hanno inoltre introdotto modifiche nelle competenze di alcune direzioni generali e delle direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici. In particolare la nuova articolazione periferica del Ministero ha registrato, da un lato, un ampliamento delle competenze delle direzioni regionali in materia di tutela (autorizzazione di interventi di demolizione ex articolo 21 del decreto legge n. 42 del 2004) e, dall'altro, un contenimento, dal punto di vista quantitativo, dei procedimenti delegabili alle Soprintendenze di settore.

A seguito inoltre della riforma del Titolo V della Costituzione, le 17 direzioni generali rappresentano, nell'ottica del principio di sussidiarietà, interlocutori privilegiati degli enti territoriali, in linea con le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio che prevedono molti ambiti di cooperazione, dalla valorizzazione alla pianificazione paesaggistica.

Tali modifiche non sembra abbiano tuttavia migliorato i raccordi tra le diverse strutture del Ministero, rilevandosi ancora carenze nei flussi informativi intercorrenti tra una Direzione e l'altra dello stesso dicastero. Allo stato attuale, risulta infatti che i vari sistemi informativi non sono ancora in grado di dialogare tra loro, laddove dovrebbe, invece, rappresentare una priorità la costituzione di una banca dati unificata per la gestione dei diversi aspetti conoscitivi.

Tali difficoltà si riflettono, anche in sede di programmazione, nella definizione degli obiettivi strategici da imputare a più centri di responsabilità cui collegare le previsioni di bilancio (ad esempio le soprintendenze per i beni archeologici sono sostanzialmente in rapporto gerarchico con le direzioni regionali ma anche per vari aspetti in rapporto funzionale con la direzione generale di settore).

Per quanto attiene alle dotazioni organiche, a seguito della riforma operata dal d.P.R. n. 91/2009, i dirigenti in servizio di I e II fascia, si sono complessivamente ridotti di 6 unità rispetto al 2010, e di 21 unità rispetto al 2009; la dotazione organica del personale delle Aree (non dirigenziale), ha invece registrato nel triennio 2009-2011 una riduzione del 6 per cento. Il grado di copertura raggiunto, quindi, per il personale dirigente I fascia è del 51 per cento; di II fascia dell'80 per cento, mentre per quello non dirigente è del 90 per cento.

Dal confronto, quindi, tra la dotazione organica e il personale in non emergono esuberi né tra i dirigenti (di I e di II fascia) né tra il personale delle Aree. Va, al riguardo, richiamato l'art.

⁴ Boccaccio a Certaldo (FI), S. Agata a Bergamo, Saluzzo (CN).

⁵ Il ministero si articola in strutture centrali, istituti e strutture periferiche. Le prime sono le 8 Direzioni Generali, oltre al Gabinetto del Ministro e al Segretariato Generale. Gli istituti comprendono gli istituti centrali, gli istituti nazionali e gli istituti dotati di autonomia speciale. Vi sono poi le numerose strutture locali: le Direzioni regionali, le Soprintendenze, gli Archivi di Stato nei capoluoghi di provincia, e le Biblioteche pubbliche statali.

30, comma 8 del dl n. 201/2011, come convertito con legge n. 214/2011, che autorizza il Ministero ad assumere per il 2012 e 2013 personale anche dirigenziale tramite l'utilizzo delle graduatorie degli idonei dei concorsi espletati in passato, con effetti per l'esercizio 2012.

Nel corso dell'anno è stato, inoltre, avviato e risolto, a seguito dell'approvazione della tabella di corrispondenza, il problema dell'inquadramento del personale in servizio presso l'Ente teatrale italiano (ETI), soppresso ai sensi dell'articolo 7, comma 8, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122,

Tali unità di personale, ai sensi del medesimo articolo 7, comma 8, del decreto legge n. 78 del 2010, sono da aggiungere alla dotazione organica vigente.

Nell'ottica di riduzione degli oneri in ordine agli aspetti organizzativi generali ex articolo 25, comma 3, legge n. 133/2008 si segnala infine la standardizzazione di quattro procedure con una stesura della modulistica unica da rendere compilabile *on line*, e la elaborazione quattro modelli che fanno riferimento ai procedimenti considerati.⁶ Dopo un proficuo confronto con le Direzioni regionali e la Direzione generale per l'organizzazione si è giunti all'approvazione della modulistica prevista dal "Piano di riduzione oneri amministrativi per le imprese".

2.2. La riorganizzazione degli enti vigilati

Anche nella nuova configurazione, il Ministero continua ad avvalersi di organismi di diversa configurazione, che operano nell'ambito della cura del patrimonio culturale italiano: enti vigilati, gestioni commissariali, fondazioni e società.

Quanto agli enti vigilati⁷, alcuni dei quali esclusi dalla normativa di cui all'articolo 26 della legge n. 133 del 2008, il Ministero ha provveduto ad un'ampia attività di riordino – in alcuni casi ancora in corso – al fine di ottemperare agli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, mentre l'unica soppressione riguarda l'Ente Teatrale Italiano (ETI) in ordine al quale si segnala la conclusione della questione dell'inquadramento del personale nei ruoli del Ministero.

Dalla soppressione dell'ETI, è conseguito un risparmio pari a circa 1,2 milioni per il funzionamento dell'ente, a cui vanno aggiunti 700 mila euro per la cessazione della gestione dei teatri. L'Amministrazione ha, tuttavia, precisato che la soppressione dell'ente in realtà non ha generato risorse finanziarie disponibili per altre finalità, poiché le risorse che costituivano il contributo a favore dell'Ente sono rimaste nel fondo unico per lo spettacolo, da ripartire secondo le norme vigenti.

Quanto alle gestioni commissariali, nel corso del 2011 tutti i commissariamenti straordinari che hanno caratterizzato l'attività del Ministero negli anni precedenti hanno trovato la loro conclusione. Tali procedimenti, attivati con decretazione d'urgenza della Protezione civile⁸ per far fronte a situazioni di particolare emergenza e per promuovere iniziative atte a risolvere le criticità presentatesi in alcuni dei più importanti siti archeologici nazionali, tra i quali l'Area di Pompei e il sito di Ostia antica avevano infatti comportato numerosi problemi organizzativo-contabili, tra cui, soprattutto, la sovrapposizione di compiti con le soprintendenze archeologiche competenti. Per la Domus Aurea si è assistito addirittura al contemporaneo interessamento nell'area di tre autorità, essendo competente in materia anche il Commissario delegato per gli interventi urgenti per Roma.

⁶ I procedimenti considerati sono:- autorizzazioni per l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere sui beni culturali; ammissibilità ai contributi per interventi conservativi volontari; certificazione agevolazioni tributarie. - Interventi conservativi imposti per la formulazione di osservazioni o presentazione del progetto esecutivo. - Autorizzazione all'affissione di manifesti e cartelli pubblicitari. -Autorizzazione paesaggistica sostitutiva.

⁷ Tra gli enti vigilati si richiamano: la Fondazione MaXXI – attualmente commissariata, la Biennale di Venezia, il Centro Sperimentale di cinematografia, la SIAE, anche se congiuntamente con la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge n. 2/2008.

⁸ I commissari straordinari sono stati istituiti con OPCM del 18/8/06 per la Domus Aurea; dell'11/7/2008 per l'area Napoli/Pompei; e con provvedimento del 12/3/09, prorogato con prov. del 29/7/2010 per Roma e Ostia antica; e con OPCM dell'11/7/2008 per Pompei, il cui stato di necessità risulta prorogato fino al 30/6/2010.

Il passaggio da una politica “dell’emergenza” ad una politica “della programmazione” dovrebbe consentire al ministero una più compiuta pianificazione di attività ed interventi, che necessitano tuttavia di un costante monitoraggio volto a garantirne l’efficacia e l’effettiva realizzazione.

Una riflessione meriterebbero infine i trasferimenti agli enti, alle fondazioni e alle società, cui l’amministrazione ricorre per reperire specifiche professionalità non sempre disponibili all’interno delle amministrazioni o per ottenere beni e servizi con procedure più agili ed efficienti al fine di valutare gli effettivi benefici derivati da tale tipo di organizzazione.

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. Primi risultati dell’attività dei nuclei di valutazione della spesa

I Nuclei di Analisi e Valutazione della Spesa (NAVS), istituiti ai sensi dell’articolo 39 legge n. 196/2009 con la collaborazione del MEF e delle amministrazioni, hanno illustrato nella relazione annuale resa nel gennaio 2012 il programma di lavoro 2012-2014, inviato ai ministeri nel luglio 2011, che prevede alcune attività trasversali per tutti i NAVS⁹ nonché attività di approfondimento su tematiche specifiche per singolo Ministero.

Per il dicastero in esame l’attività del Nucleo risulta avviata con l’obiettivo di predisporre indicatori significativi per una lettura completa e sintetica dell’attività svolta, della domanda dei servizi e della quantità e qualità dell’offerta, attraverso necessari confronti con le diverse Direzioni generali. Il Nucleo ha specificato che la serie di indicatori da individuare non sarà finalizzata a valutare l’efficacia della spesa, ma a far comprendere meglio cosa finanziano i vari programmi, presupposto per la rappresentazione del processo produttivo sottostante, nonché per la quantificazione dei fabbisogni.

Al pari di altri ministeri, è stata evidenziata la difficoltà nell’individuare indicatori di risultato a causa della peculiare struttura del bilancio che attribuisce gran parte delle risorse in conto capitale al CDR 15 – Direzione generale per l’organizzazione, gli affari generali, l’innovazione, il bilancio e il personale - mentre il coordinamento e controllo ricade sulle diverse Direzioni a seconda dell’appartenenza delle singole strutture periferiche.

Una prima selezione di indicatori sarà contenuta nel Rapporto della spesa del 2012, primo passo per la definizione di una sezione di indicatori associati ai Programmi per la apposita Sezione prevista nella Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche ex art. 13, legge n. 196/2009.

L’attività di analisi del Nucleo ha, in secondo luogo, preso in esame la categoria dei debiti pregressi per i consumi intermedi dei quali ha effettuato un’analisi delle fattispecie più ricorrenti, verificando la possibilità di prevedere stanziamenti adeguati o proponendo la razionalizzazione della spesa stessa. Come attività specifica per il Dicastero, l’analisi ha riguardato anche capitoli di spesa diversi da quelli dei consumi intermedi soffermandosi, in particolare, sui capitoli concernenti i contributi statali previsti dal Codice dei beni culturali (art.31) per gli interventi di restauro e quelli conservativi sui beni culturali, da parte del proprietario, possessore o detentore.

Il Nucleo ha infine valutato poi la rete delle strutture periferiche del Ministero, precisando che attualmente sono presenti a sistema informazioni statistiche sugli Archivi di Stato, le Biblioteche nazionali e le Sovrintendenze archivistiche; i dati disponibili offrono numerosi indicatori su cosa viene prodotto, sulle risorse di personale, e finanziarie; si propone di verificare se le informazioni sul controllo sulla gestione possano dare informazioni più puntuali sui costi sostenuti per singola struttura, elemento questo che sarebbe di grande utilità e significatività.

Per il resto della struttura periferica l’Amministrazione si sta impegnando a realizzare uno strumento gestionale che renda possibile rilevare a fine anno i costi delle singole strutture in maniera integrata con il sistema di controllo di gestione; il Nucleo ha evidenziato l’esigenza che

⁹ volte a: supporto del completamento della delega dell’art. 40 legge n. 196/2009, all’individuazione di indicatori di risultato, all’analisi dei consumi intermedi e all’individuazione delle strutture periferiche dell’amministrazione.

quanto prima sia costruito un data base per le tipologie di strutture periferiche per le quali siano già disponibili sufficienti informazioni, per poi procedere ad analisi statistiche di natura descrittiva. Riguardo all'analisi della situazione finanziaria degli Istituti dotati di autonomia, il programma del Nucleo ha previsto per la fase iniziale l'acquisizione dei bilanci consuntivi, individuando come fonte principale la Ragioneria generale dello stato – Ispettorato generale di finanza.

3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

L'ammontare delle entrate extratributarie, tratto dai dati del rendiconto del Ministero, evidenzia importi non consistenti. Per quanto concerne i biglietti di ingresso ai musei o ai vari siti archeologici va però considerato che la maggior parte degli introiti derivano da aree e musei afferenti a istituti dotati di autonomia speciale nei cui bilanci affluiscono direttamente (Soprintendenze archeologiche speciali, Poli museali) senza passare per il bilancio del Ministero.

La previsione iniziale, pari a 19,70 milioni ha subito un notevole incremento al capitolo 3644, pg. 1, concernente i “versamenti relativi alle somme rimaste da pagare alla fine dell'esercizio a titolo di competenze accessorie del personale del Ministero” per un importo pari a 51,56 milioni. L'andamento generale, escludendo quindi il capitolo 3644, non si discosta dal precedente esercizio (19,57 milioni), laddove, però, il capitolo 2584, pg. 10, relativo alle “somme versate da enti e privati per scopo determinato, connesse allo svolgimento dei compiti e delle funzioni facenti capo al soppresso Ente Teatrale Italiano (ETI)” subisce una diminuzione dei versamenti che passano da 6,46 milioni a 1,57 milioni.

Meritevole di segnalazione si ritiene il fenomeno degli scarsi introiti derivanti dai proventi delle indennità dovute per trasgressioni alle norme sulla protezione delle bellezze naturali (capitolo 2282, pg. 1) che nel bilancio 2010 riporta come versati 1.500,00 euro a fronte di una previsione pari a 10.329,00 euro. La bassa riscossione registrata anche per il 2011 appare non in linea con gli obiettivi definiti nell'atto di indirizzo che tra le aree di intervento della prima priorità pone quella di incentivare la tutela proprio con riguardo all'attività sanzionatoria.

Il prospetto che segue esamina l'andamento delle entrate extratributarie per il 2011 del Ministero che riporta a fronte di una previsione definitiva di cassa pari a 72,68 milioni, versamenti per 83,40 milioni.

Si riscontra che per molti dei capitoli esaminati che, a fronte di una certa previsione definitiva e di cassa risultano poi riscossioni maggiori; l'Amministrazione ha giustificato il fenomeno adducendo che per molte di tali voci di entrata risulta difficile fare un'esatta previsione poiché dipendono da fattori casuali, come ad esempio per le entrate da ingresso ai musei dove non è possibile sapere con certezza quale sarà il numero esatto dei visitatori, e quindi degli ingressi pagati.

TOTALE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE DEL MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

(in migliaia)

Cdr Entrata	Previsioni Iniziali Cassa		Previsioni Definitive Cassa		Versamenti		Accertato		Riscosso	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e le relazioni sindacali	18.938,33	19.703,33	18.938,33	71.274,21	25.900,40	81.131,12	25.157,87	82.140,04	26.251,15	82.564,83
Direzione generale per lo spettacolo dal vivo	0,00	0,00	637,81	1.409,39	7.523,01	2.240,71	7.523,01	2.240,71	7.523,01	2.240,71
Totale	18.940,34	19.705,34	19.578,14	72.685,61	33.425,41	83.373,85	32.682,89	84.382,77	33.776,16	84.807,56

Capitolo/Articolo	Previsioni Definitive di Cassa	Versamenti	Accertato	Riscosso
2282	proventi delle indennità dovute per trasgressioni alle norme sulla protezione delle bellezze naturali	10.329,00	0,00	0,00
2387	proventi delle sanzioni dovute per trasgressione alle norme sulla tutela del patrimonio mobile	0,00	516,00	516,00
2580	proventi diversi di servizi pubblici amministrati dal ministero per i beni e le attività culturali	0,00	254,46	254,46
2584/1	introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per l'accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi archeologici dello stato	13.428.000,00	14.991.420,04	17.143.641,30
2584/3	canoni di concessione ed altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi offerti al pubblico a pagamento istituiti presso musei, biblioteche e archivi di stato	0,00	3.802.098,39	3.792.938,49
2584/4	somme versate da enti e privati per scopo determinato, rientrante nei fini istituzionali dell'amministrazione statale delle antichità e belle arti.	0,00	201.923,32	202.003,70
2584/9	introiti derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per l'accesso ai privati	661.092,00	665.001,01	664.970,59
2584/10	somme versate da enti e privati per scopo determinato, connesse allo svolgimento dei compiti e delle funzioni facenti capo al soppresso ente teatrale italiano	748.294,00	1.575.713,97	1.575.713,97
2931	proventi derivanti da servizi resi dalla amministrazione statale delle antichità e belle arti	0,00	9.213,68	9.213,68
3644/1	versamenti relativi alle somme rimaste da pagare alla fine dell'esercizio a titolo di competenze accessorie	51.560.455,00	51.584.310,15	51.581.347,94
3644/2	versamenti relativi ai pagamenti non andati a buon fine	10.430,00	267.945,37	267.945,37
3680	entrate eventuali e diverse concernenti il ministero per i beni e le attività culturali	6.000.000,00	10.118.718,16	10.136.452,51

Nella tabella che segue sono riportati i capitoli interessati da riassegnazioni che ricomprendono sia quelle del comma 1 dell'articolo 2, d.P.R. n. 469/1999, relative ai primi 10 mesi del 2011, che quelle del comma 2 del medesimo d.P.R. che riguardano gli ultimi 2 mesi del 2010. I provvedimenti hanno disposto riassegnazioni per 12,38 milioni dei quali 8,73 sono affluiti nel bilancio del Ministero. Tra queste rilevano maggiormente quelle sul capitolo 6631 che ammontano a 8,29 milioni.

entrate				spese			
cap	competenza	mis	prog		cap	dese	competenza
2584	6.884.762,00	21	2	direzione generale per lo spettacolo dal vivo	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	6.884.762,00
	714.675,00	21	2	direzione generale per lo spettacolo dal vivo			714.675,00
	694.711,00	21	2	direzione generale per lo spettacolo dal vivo			694.711,00
2368	4.081.615,00	32	3	direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	1951	spese per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni	428.676,00
3643	2.206,00	17	4	direzione generale per le antichità	4007	competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	1.224,00
3644	10.068,00	21	6	direzione generale per le antichità	4001	competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	4.064,00
		21	10	direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore	3501	competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	3.579,00
		21	12	direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee	4501	competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	966,00
		21	15	direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	1801	competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	235,00
Totale riassegnato							10.068,00
3644	362,00	17	4	direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee	4507	competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	362,00

Con riferimento alle risorse derivanti dal gioco del lotto e dai proventi legati alla vendita dei biglietti d'ingresso ai musei e ai luoghi della cultura, dei canoni di concessione e di produzione, al momento è in vigore quanto previsto dalla legge n. 244/2007 (finanziaria 2008) che limita la riassegnazione in bilancio dei corrispondenti proventi.

A parziale deroga di ciò, l'entrata in vigore, dell'articolo 42, comma 9, del DL n. 201/2011, come convertito con modifiche in legge n. 214/2011, ha reso di nuovo possibile la riassegnazione delle somme versate da soggetti pubblici o privati per uno scopo determinato, i cui effetti, tuttavia, si manifesteranno solo a partire dal 2012.

3.3 Analisi della gestione delle spese

In seguito alle misure di stabilizzazione della finanza pubblica contenute nel decreto legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, il bilancio del Ministero per i beni e le attività culturali, per l'anno 2011 ha subito un taglio pari a 58,26 milioni, che ha inciso in modo particolare sulla missione rivolta alla tutela (49,96 milioni). A seguito tuttavia dell'entrata in vigore del decreto legge n. 34/2011, convertito nella legge 26 maggio 2011, n. 75, sono stati destinati al Ministero 236 milioni, di cui 149 ad appannaggio del Fondo unico per lo spettacolo, 80 milioni rivolti alla tutela e valorizzazione dei beni culturali e 7 milioni assegnati invece agli Istituti culturali, i quali avevano in precedenza subito una riduzione dei finanziamenti per un importo pari a 13,23 milioni.

Es. fin.	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	% Stanz. def. su es. prec.	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali	% Res. Fin. su es. prec.
2007	1.987,00	2.230,28	-	1.607,05	570,69	2.104,06	1.284,58	-
2008	2.037,45	2.116,33	-5,11	1.583,16	479,36	1.315,45	860,64	-33
2009	1.718,60	1.937,31	-8,46	1.699,12	683,76	893,65	390,24	-54,66
2010	1.710,41	1.795,54	-7,32	1.499,87	203,43	396,40	399,09	2,27
2011	1.425,04	1.807,89	0,69	1.566,20	276,64	399,09	317,34	-20,49

Pur al lordo delle nuove risorse, l'andamento degli stanziamenti del Ministero evidenzia nell'ultimo quinquennio un costante decremento. Nel corso del 2011 lo stanziamento iniziale previsto per il Ministero era di 1.425 milioni ulteriormente in diminuzione rispetto al 2010; sono state però apportate successive variazioni per un importo pari a 382 milioni che hanno riportato, così, lo stanziamento definitivo all'incirca ai valori dell'esercizio precedente (+0,69%)¹⁰.

Le previsioni iniziali hanno subito modifiche anche in forza alle diverse opportunità di rimodulazione consentite dalla normativa vigente in materia, mediante meri atti amministrativi per complessivi 385,25 milioni in termini di competenza e 517,13 milioni in termini di cassa; la parte rimanente invece si riferisce alle variazioni apportate a seguito dell'introduzione del provvedimento di assestamento del bilancio (-2,40 milioni in termini di competenza e 98,45 milioni in termini di cassa).

Gli incrementi sono sostanzialmente corrispondenti al prelevamento dai fondi delle spese obbligatorie e d'ordine e dal fondo delle spese impreviste, oltre che dalla riassegnazione dei residui passivi perenti.

In calo risultano i residui finali che passano da 399 a 317 milioni, per i quali si deve però evidenziare che mentre per alcune Direzioni generali risultano in diminuzione, al contempo per altre risultano in aumento.

Il Ministero è suddiviso in dieci centri di responsabilità per i quali gli stanziamenti di bilancio sono ripartiti percentualmente secondo il seguente schema:

Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	0,70
Segretariato generale	1,49
Direzione generale per gli archivi	7,55
Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore	8,61
Direzione generale per le antichità	14,51
Direzione generale per lo spettacolo dal vivo	21,63
Direzione generale per il cinema	4,62
Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale	1,53
Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea	19,28
Direzione gen. per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	20,08

Dalla rappresentazione sopraripartita si può constatare come su dieci centri di responsabilità, quattro Direzioni generali assorbono complessivamente il 75,5 per cento dell'intero stanziamento del Ministero (1.364 milioni), con prevalenza assoluta di quella per lo spettacolo dal vivo che assorbe il 21,63 per cento.

Tra i CDR che registrano minori assegnazioni risulta il Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale con 27,58 milioni (pari all'1,53) di cui circa 21 milioni

¹⁰ Tra i capitoli più rilevanti in termini di variazioni di bilancio per il 2011 si segnalano: Capitolo 6621 - Fondo unico per lo spettacolo da erogare a favore delle fondazioni lirico sinfoniche (+ 91,47 milioni); Capitolo 1321 - Spese per interventi urgenti al verificarsi di emergenze, relativi alla salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici, per la realizzazione di progetti di gestione di modelli museali, archivistici e librari, nonché di progetti di tutela paesaggistica e archeologico monumentale e di progetti per la manutenzione, il restauro e la valorizzazione di beni culturali e paesaggistici (+ 12,72 milioni).

attribuiti agli investimenti; la Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale ha in dotazione 363,01 milioni (pari al 20,08) con una quota per investimenti pari a 216,73 milioni di cui 209,32 facenti capo al programma Tutela del patrimonio culturale.

Cdr Spese	Macroaggregato	Residui definitivi iniziali	Stanziamiento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato totale	Residui finali
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	funzionamento	2.406,90	12.635,25	13.815,52	14.430,14	1.024,08
	investimenti	41,59	90,89	90,30	52,29	78,26
	tot cdr	2.448,49	12.726,14	13.905,82	14.482,43	1.102,34
Segretariato generale	funzionamento	2.953,91	25.713,88	20.709,52	20.459,24	2.278,80
	interventi	9,49	40,31	40,30	40,45	9,34
	investimenti	0,19	1.094,43	1.093,45	1.088,77	4,68
	tot cdr	2.963,59	26.848,62	21.843,27	21.588,46	2.292,82
Direzione generale per gli archivi	funzionamento	8.215,93	135.124,93	153.131,09	149.613,83	8.994,65
	interventi	0,00	153,94	153,94	134,67	19,27
	investimenti	3.299,27	1.289,35	1.288,52	2.934,11	1.623,61
	tot cdr	11.515,20	136.568,22	154.573,55	152.682,61	10.637,53
Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore	funzionamento	6.323,48	115.320,00	118.151,05	113.552,89	9.016,18
	interventi	4.419,32	28.900,71	28.691,10	18.612,45	13.996,40
	investimenti	3.899,94	8.654,28	8.654,23	6.516,29	5.925,81
	oneri comuni di conto capitale	172,41	2.855,26	2.855,26	3.027,68	0,00
	tot cdr	14.815,16	155.730,25	158.351,63	141.709,30	28.938,39
Direzione generale per le antichità	funzionamento	22.286,29	257.512,38	256.541,26	254.046,03	20.353,55
	interventi	809,00	2.737,59	2.737,02	1.931,23	1.049,52
	investimenti	5.616,41	1.694,86	1.694,86	2.981,91	3.173,84
	oneri comuni di conto capitale	2,50	384,59	384,59	384,59	1,60
	tot cdr	28.714,20	262.329,41	261.357,72	259.343,76	24.578,51
Direzione generale per lo spettacolo dal vivo	funzionamento	1.262,23	19.645,00	19.333,68	17.597,98	2.926,54
	interventi	50.606,29	361.866,35	361.044,27	351.664,32	58.477,37
	investimenti	12.673,82	9.463,77	9.462,02	10.245,25	9.028,51
	tot cdr	64.542,34	390.975,12	389.839,98	379.507,55	70.432,42
Direzione generale per il cinema	funzionamento	573,33	6.001,48	5.611,99	4.660,77	1.437,44
	interventi	77,01	79,94	62,58	104,42	28,50
	investimenti	20.684,05	77.410,71	77.399,13	82.346,69	15.668,08
	tot cdr	21.334,39	83.492,14	83.073,69	87.111,88	17.134,02
Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale	funzionamento	531,98	4.367,17	4.633,40	3.363,43	1.774,64
	interventi	399,15	1.255,63	1.255,23	1.133,87	321,46
	investimenti	9.234,15	21.966,05	21.965,97	15.006,97	16.026,07
	tot cdr	10.165,28	27.588,85	27.854,59	19.504,28	18.122,18
Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee	funzionamento	51.857,36	310.108,60	319.782,91	334.456,45	25.629,78
	interventi	146,59	13.447,85	13.425,23	13.270,30	259,38
	investimenti	24.507,98	25.061,17	25.056,13	24.413,55	21.471,94
	tot cdr	76.511,92	348.617,61	358.264,27	372.140,30	47.361,10
Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	funzionamento	15.212,30	111.929,21	94.317,77	84.637,69	22.697,94
	interventi	3.459,89	9.835,53	9.835,53	9.867,85	809,07
	investimenti	115.795,50	216.737,66	216.694,79	268.382,77	56.922,18
	oneri comuni di parte corrente	23.427,98	15.300,79	15.417,46	22.676,27	16.168,41
	rimborso del debito pubblico	8.184,49	9.208,72	9.208,72	9.208,72	0,00
	Totale cdr	166.080,16	363.011,91	345.474,27	394.773,30	96.597,60
Totale ministero		399.090,75	1.807.888,27	1.814.538,81	1.842.843,86	317.196,91

In relazione ai dati relativi alle specifiche misure di contenimento della spesa, previste dall'articolo 6 del decreto legge n. 78 del 2010, si segnala l'esclusione dai limiti di legge delle spese per mostre, convegni, relazioni pubbliche e pubblicità - sostenute per la maggioranza dalle strutture centrali ed in particolare dalla Direzione generale per la valorizzazione - . laddove l'organizzazione delle stesse iniziative concretizzi l'espletamento dell'attività istituzionale degli enti interessati.

Passando ad esaminare le principali criticità emerse dall'analisi del rendiconto, emerge in primo luogo il fenomeno dei debiti pregressi.

L'assegnazione delle risorse necessarie a coprire le esigenze degli anni 2008-2010 è stata definita con i DMT n.102146/2009 e n.114154/2011 (questo sia per le necessità 2009, pari a 3,51milioni; che per quelle 2010, per 10,76 milioni); l'ammontare corrispondente alle richieste relative all'anno 2011 si riferisce invece all'esito provvisorio della ricognizione delle situazioni debitorie relative a spese per consumi intermedi effettuate in base a quanto definito da ultimo dal MEF-RGS con circolare n. 6/2012, in attuazione di quanto previsto dal DL n. 1/2012; tale richiesta è infatti tuttora oggetto di istruttoria da parte dell'RGS, e si prevede che per il 2011 la richiesta di riconoscimento debiti ammonti ad euro 22,46 milioni.

Inoltre, nel corso dell'anno sono state attivate tre procedure di riconoscimento di debito¹¹.

Circa i capitoli fondo, risulta che non sono direttamente gestiti, come da normativa vigente: gli stanziamenti ad essi ascritti vengono, con appositi decreti di variazione, trasferiti per quote di stanziamento ai pertinenti capitoli di spesa in ordine alle esigenze indicate dall'Amministrazione. Al Mibac fanno capo cinque capitoli fondo, uno per spese urgenti in caso di emergenze per la salvaguardia dei beni, per il miglioramento dell'efficacia ed efficienza dei servizi istituzionali, e gli altri per eventuali maggiori esigenze di spese¹².

In relazione alle eccedenze di spesa, le stesse, nell'esercizio 2011, sono maggiormente connesse a spese effettuate in base alla procedura di attivazione e scarico dei ruoli di spesa fissa, in quanto la portata e le dimensioni del fenomeno finanziario ad esse associato vengono a rendersi disponibili esclusivamente nelle fasi successive alla liquidazione, quando i dati dei ruoli attivati possono essere finalmente analizzati per procedere alla rendicontazione con le risultanze disponibili. Quelle invece verificatesi sui capitoli per competenze stipendiali del personale (contributi previdenziali, l'IRAP sulle competenze fisse) sono dovute alla circostanza per cui, a seguito delle ristrutturazioni organizzative del Dicastero, si è dovuto provvedere ripetutamente a modificare l'imputazione delle partite di ruolo di spesa fissa ai pertinenti capitoli di spesa; questi stessi capitoli, tra l'altro, hanno subito nel corso degli anni frazionamenti ed accorpamenti - ed altri ne sono stati creati ex novo - per cui risulta ancora non agevole far collimare perfettamente le unità di personale alle rispettive missioni/programma ovvero a ciascun Centro di responsabilità di riferimento. Le eccedenze registrate sui capitoli relativi "Fitto di locali ed oneri accessori" sia in termini di competenza che di residui, come già evidenziato negli scorsi esercizi, trova invece origine in una dotazione di bilancio non sufficiente, e anch'essa collegata ai significativi mutamenti strutturali che hanno interessato il Ministero (ai sensi degli interventi normativi d.P.R. n. 173/2004, legge n. 286/2006, d.P.R. n. 233/2007, d.P.R. n. 91/2009), i quali hanno, tra le altre cose, provocato frazionamento e riaccorpamento anche dei capitoli relativi ad oneri per fitto di locali. Tali operazioni, in alcuni casi effettuate a ridosso dell'esame parlamentare del bilancio, hanno comportato una ripartizione degli stanziamenti non sempre corrispondente alle esigenze che le diverse Direzioni generali hanno rilevato. Si evidenzia comunque che in fase di previsione 2011-2013, anche al fine di dare attuazione all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 in materia di locazioni passive delle amministrazioni dello Stato, si è provveduto ad una ricognizione e riadeguamento delle spese per fitto locali dei singoli CDR.

Nel corso dell'esercizio 2011 si sono originate economie di bilancio pari a 81,55 milioni utilizzate per coprire parzialmente le eccedenze di spesa. Dalla gestione dei residui si individua

¹¹ In particolare, si tratta di situazioni debitorie (relative agli anni 2009, 2010 e 2011) nei confronti delle società Mirabilia, per un totale di 8.552.502,38, A.T.I. Servizi Globali per euro 12.677.572,90 e Cofely Progetti SpA per 14.024.073,29.

¹² I fondi sono: cap.1321 spese per interventi urgenti per emergenze alla salvaguardia dei beni; 2.300 per il miglioramento dell'efficacia ed efficienza servizi istituzionali; 2350 fondo per sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi; 2.400 per eventuali maggiori esigenze per spese direttamente regolate da legge; e 2.401 per le finalità di cui alla finanziaria 2008.

inoltre un'economia pari ad 53,45 milioni di cui 19,55 milioni da iscrivere nell'elenco dei residui passivi perenti.

Tra i capitoli che presentano economie per la parte corrente, è preponderante la quota relativa a capitoli stipendiali e per oneri riflessi; mentre per la parte di conto capitale la formazione delle economie è da imputare soprattutto all'applicazione dell'articolo 36 del RD n. 2440/1923, come modificato dal DL n. 98/2011 e DL n. 138/2011, articolo 1, comma 33-*bis*, che ha ridotto i termini temporali del mantenimento in bilancio dei residui di parte capitale.

Nella tabella seguente si riporta, per gli anni di riferimento, la consistenza dei residui passivi perenti e quella relativa alla reiscrizione in bilancio.

Anni	Residui perenti di parte corrente	Ammontare reiscrizioni	Residui perenti di parte capitale	Ammontare reiscrizioni
2008	30.780.595,36	6.529.170	45.173.186,65	14.566.734
2009	11.206.710,63	6.588.418	4.121.425,08	65.329.799
2010	27.967.300,06	10.989.883	10.375.202,85	10.252.818
2011	12.639.736,04	1.306.824	7.047.821,15	28.834.577

Resta infine da segnalare il fenomeno delle giacenze presso le contabilità speciali del Ministero, che al 31.12.2011 registrano un importo complessivo pari a 509,04 milioni, di poco inferiore al dato del 2010, con un decremento pari al 9 per cento che testimonia lo sforzo dell'Amministrazione per superare la problematica.

Il regime di contabilità speciale è proprio di tutte le strutture periferiche del Ministero (tra cui le Direzioni regionali, le Soprintendenze, le Soprintendenze speciali) che operano tramite i funzionari delegati ai quali vengono accreditate le risorse dal centro; la modalità è stata introdotta, in alternativa alla contabilità ordinaria, allo scopo di migliorare le procedure di spesa degli istituti, ed abbattere l'ammontare dei residui.

La causa del fenomeno delle giacenze è molteplice; influisce, infatti, sia la lentezza con cui i fondi vengono messi a disposizione dei funzionari delegati, magari in tempi non più utili per poter aver un adeguato impegno di spesa e poi i relativi pagamenti, sia la stessa normativa in materia di contabilità speciali che pone deroghe ai principi ordinari, ad esempio a quello di annualità. Infatti ai sensi dell'articolo 15, comma 5 legge n. 61/1998 non sussiste l'obbligo, a fine esercizio, per il funzionario delegato di restituire le somme in economia mentre la legge n. 296/06 ha disposto che le risorse giacenti nelle contabilità speciali, ove non impegnate con obbligazione giuridica perfezionatasi entro il 30.11.2006, possono essere riprogrammate e trasferite anche tra diverse contabilità speciali al fine di consentire la realizzazione di nuovi interventi, come disciplinato dalla legge n. 244/2007.

E' stata già espressa dalla Corte la necessità di riconciliare i rendiconti dei singoli interventi con i dati finanziari delle contabilità speciali¹³ al fine di una rendicontazione puntuale degli interventi.

Nonostante per il 2011 permangano ancora le criticità riscontrate, emerge tuttavia un andamento migliore della capacità di spesa; pur rilevandosi, infatti, tempi sempre lunghi nella realizzazione dei lavori e nei procedimenti di spesa –che impediscono alle giacenze di scendere al di sotto di certi valori - risulta per l'anno in esame un andamento più equilibrato nel confronto tra il totale delle uscite pari a 333,27 milioni e delle entrate pari a 293,11 milioni.

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Nella relazione depositata dall'OIV si da conto di tutta l'attività espletata in attuazione dell'art. 15 del d.lgs. n. 150/2009, culminata con l'adozione del Sistema di misurazione delle *performance* (d.m. 9 dicembre 2009), operativo dal 1° gennaio 2011.

¹³ La Delibera della Sezione centrale controllo sulla gestione n. 3/2011/G ha esposto sul complesso del fenomeno.

Le aree strategiche individuate nel piano coincidono con le priorità politiche contenute nell'atto di indirizzo del 13 aprile 2010 e nella Direttiva generale sull'azione amministrativa e gestione 2011. I titolari del CDR ed i Dirigenti del Ministero hanno dato attuazione, in relazione ai rispettivi settori di competenza, alle iniziative previste nel Programma.

Con atto di indirizzo del 13 aprile 2010 il Ministro ha individuato le priorità politiche per l'anno 2011, già sopra esposte, e declinate in 21 aree di intervento.

In attuazione delle linee di politica economica –finanziaria e delle priorità politiche predefinite, i CDR hanno individuato 47 obiettivi da conseguire nell'ambito delle missioni e programmi di riferimento; la direttiva per la prima volta individua obiettivi condivisi tra più centri di responsabilità destinati ad essere realizzati sul territorio a cura delle direzioni regionali e degli istituti periferici.

Nel corso del 2011 è stato attivato il sistema di controllo sulla gestione, orientato a creare, innanzi tutto, l'anagrafica del personale al fine di evidenziare le effettive allocazioni delle risorse umane per centro di costo e di appartenenza, consentendo in tal modo di mappare la struttura organizzativa, le aree territoriali e le singole realtà regionali; nonché le aree e le fasce retributive dei dipendenti. Successivamente si è proceduto ad individuare le attività caratteristiche dell'amministrazione; tutti i dati raccolti sono stati inseriti a sistema e si è provveduto ad elaborare alcuni indicatori, implementando in tal modo il sistema di valutazione delle performance.

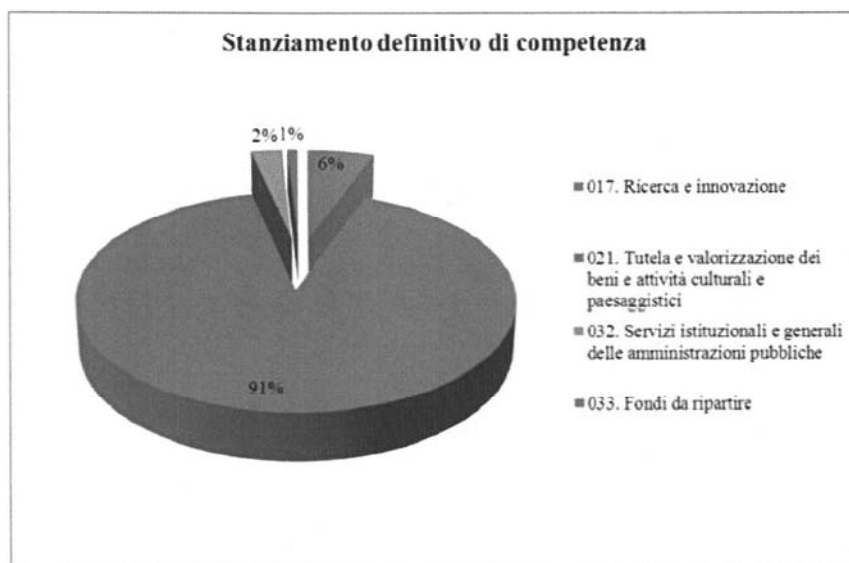
5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

Passando più allo specifico dei dati contabili, la tabella che segue illustra per il quadriennio 2008-2011 l'andamento delle missioni e dei programmi del Ministero riclassificata, per gli anni precedenti, tenendo conto delle evoluzioni nel tempo delle missioni e dei programmi. La serie storica evidenzia come nel corso degli anni le maggiori riduzioni di stanziamento abbiano interessato la missione 21 (-285 milioni di euro) e in particolare il programma 2, Sostegno e valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (-179 milioni), il programma 15, Tutela del patrimonio culturale (-40 milioni) ed il programma 10, Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria (-40 milioni).

Missione	Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui iniziali
017.Ricerca e innovazione	2008	75.778.422	97.320.689	37.053.122	29.328.252	75.837.016	216.595.198
	2009	107.270.083	117.553.634	99.250.073	96.852.692	144.652.606	150.137.499
	2010	143.718.279	145.838.682	128.812.991	126.819.715	2.538.239	7.520.489
	2011	77.741.578	102.070.770	147.066.755	135.180.302	2.328.804	3.682.621
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2008	1.776.781.693	1.927.757.737	1.857.755.549	1.520.222.117	375.111.760	994.095.279
	2009	1.471.857.571	1.738.921.644	1.728.394.742	1.558.893.291	516.472.913	641.180.278
	2010	1.424.943.038	1.549.645.279	1.536.376.250	1.335.731.497	192.879.920	327.082.153
	2011	1.205.490.846	1.642.752.953	1.605.873.926	1.401.160.859	229.467.043	339.449.124
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2008	45.528.980	62.728.605	57.675.091	33.612.973	28.408.078	45.820.476
	2009	25.610.123	50.865.849	49.390.422	43.376.369	22.637.257	41.467.352
	2010	31.815.090	86.536.901	73.926.256	37.322.134	8.013.133	25.671.557
	2011	36.181.285	47.779.257	46.312.842	29.857.790	44.849.066	55.958.249
033.Fondi da ripartire	2008	139.356.925	28.521.577	27.853.351	0	0	28.066.740
	2009	113.857.267	29.968.101	29.968.101	0	0	27.853.351
	2010	109.931.396	13.521.594	13.521.594	0	0	29.968.101
	2011	105.622.941	15.285.286	15.285.286	0	0	754

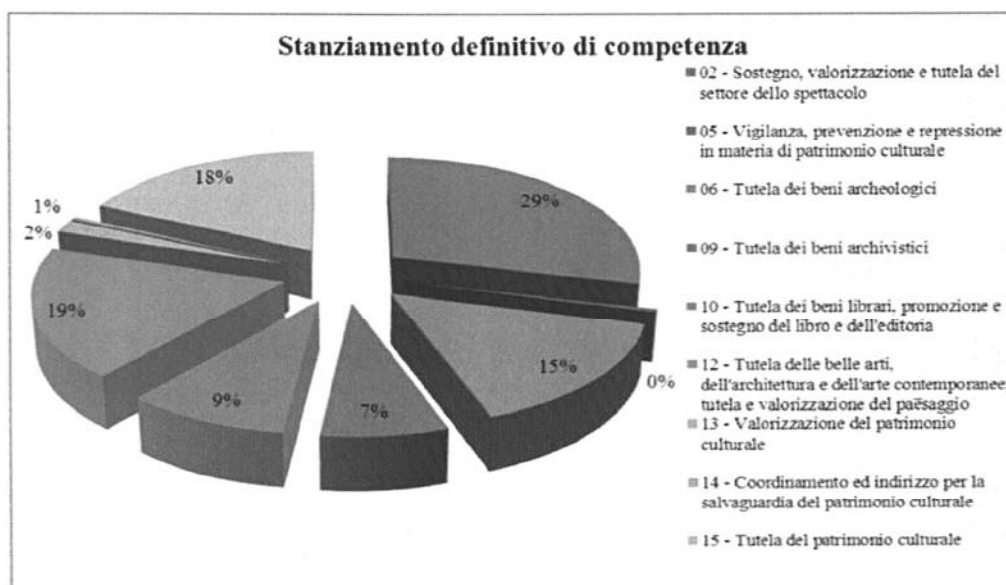
Fonte: dati Ministero economia e finanze - RGS riclassificati per missioni e programmi nell'esercizio 2011.

La missione 21, Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici, assorbe per gli stanziamenti definitivi di competenza il 91 per cento del Ministero (1.642 milioni) mentre il 6 per cento è attribuito alle missione 17 (102 milioni).



Va rilevato che rispetto al 2010 i capitoli relativi ai rimborsi di quote di interessi e di quote di capitale per il recupero e restauro del patrimonio culturale a seguito di eventi sismici in Umbria, Marche, Calabria e Basilicata, nonché quelli per il Piano straordinario per la tutela del patrimonio culturale in precedenza intestati alla missione 34, Debito pubblico, sono stati trasferiti alla missione 21, Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici. Pertanto, attualmente la missione 34 rimane di competenza esclusiva al Ministero dell'economia e delle finanze.

Sempre con riferimento alla missione 21, quattro sono i programmi che presentano maggiori stanziamenti. Si tratta del programma 2, "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo" a cui va il 29 per cento della missione (+30 milioni rispetto all'esercizio precedente); del programma 12, "Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea; tutela e valorizzazione del paesaggio", con il 19 per cento della missione (-38 milioni rispetto all'esercizio 2010), il programma 15, "Tutela del patrimonio culturale", a cui è attribuito il 18 per cento della missione (+28 milioni rispetto all'esercizio 2010) e il programma 6, "Tutela dei beni archeologici" che incide per il 15 per cento sulla missione (+61 milioni rispetto all'esercizio precedente).



Sul programma 2, che ha già più volte subito variazioni di contenuto negli anni precedenti, si sono riscontrate, in corso d'esercizio, variazioni per 179,70 milioni (+37,87 per cento) che hanno aumentato in modo consistente il *budget* complessivo assegnato al programma. Tali implementazioni hanno interessato, sostanzialmente, la Direzione generale per lo spettacolo dal vivo per un totale di variazioni di competenza pari a 158,05 milioni e la Direzione generale per il cinema per un totale di 21,65 milioni. In particolare, dette somme sono state destinate soprattutto ai capitoli di quote del fondo unico per lo spettacolo (140,37 milioni). Per quanto riguarda invece la Direzione generale per il cinema è stata aumentata la quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il finanziamento delle attività di promozione cinematografica (26,14 milioni) portando anche in diminuzione alcuni capitoli per un importo di circa 5,97 milioni¹⁴.

Si riporta di seguito il dettaglio dei capitoli maggiormente interessati dagli aumenti di stanziamento per la Direzione generale per lo spettacolo.

DIREZIONE GENERALE PER LO SPETTACOLO DAL VIVO

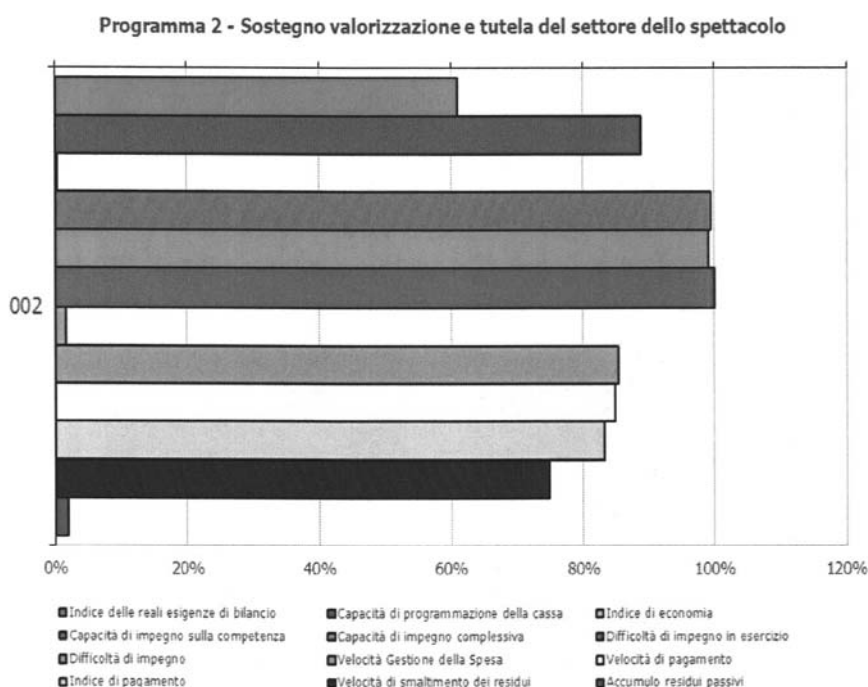
(valori assoluti)

	Capitolo di Spesa	Variazioni stanz. competenza	Stanziamento definitivo competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza
6621	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare a favore delle fondazioni lirico sinfoniche	91.647.700,00	206.576.700,00	206.576.700,00	204.707.215,00
6622	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività musicali in Italia e all'estero	21.230.858,00	57.607.858,00	57.607.858,00	40.635.616,66
6623	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività teatrali di prosa	2.688.173,00	20.501.973,00	20.375.058,90	15.006.162,55
6624	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività di danza in Italia e all'estero	5.470.565,00	9.984.565,00	9.974.467,62	6.517.998,19
6626	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività teatrali di prosa svolte da soggetti privati	19.339.505,00	45.827.505,00	45.825.984,75	31.126.679,41
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	7.564.171,00	14.564.171,00	14.564.171,00	13.089.243,88
6633	contributi alla fondazione orchestra sinfonica e coro sinfonico di Milano Giuseppe Verdi	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00
6634	contributi per le fondazioni lirico sinfoniche per la prosecuzione delle attività esercitate	6.000.000,00	6.000.000,00	6.000.000,00	6.000.000,00

Fonte: elaborazioni su dati RGS

Esaminando, poi, alcuni indicatori di spesa si rileva un indice delle reali esigenze di bilancio percentualmente alto (60,97 per cento) relativo allo scostamento verificatosi nella gestione rispetto allo stanziamento di competenza.

¹⁴ Si tratta in particolare del capitolo 8571 - Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche (-3,29 milioni) e del capitolo 8510 - interventi e contributi alle attività cinematografiche e al settore dello spettacolo, nonché alle esigenze della società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo "Arcus S.p.A." (-2,07 milioni). Sull'argomento la Corte si è già pronunciata con la delibera della Sezione centrale del controllo n. 18/2009/G.



Il programma 6, Tutela dei beni archeologici, ha una dotazione definitiva di competenza pari a 251, 81 milioni che fa capo soltanto alla Direzione generale per le antichità. La dotazione finanziaria grava quasi esclusivamente sulle spese di funzionamento relative a redditi da lavoro dipendente (86,62 per cento sul totale del programma). Relativamente alla gestione degli impegni e dei pagamenti va rilevata una difficoltà di impegno rispetto allo stanziamento (-26,13 per cento) con un accumulo di residui pari a 21,13 milioni.

Il programma 12, Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea, tutela e valorizzazione del paesaggio, che fa riferimento alla Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea ha una dotazione complessiva di competenza pari a 304,61 milioni. Nel corso dell'esercizio finanziario 2011 si è riscontrata una variazione in aumento dello stanziamento pari a 48,94 milioni che per la maggior parte riguardano spese di funzionamento relative a redditi da lavoro dipendente (86,62 per cento sul totale del programma). In particolare si registra un aumento di 13,07 milioni sul capitolo 8281 concernente la conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali, ivi compresa la manutenzione straordinaria di locali attinenti il patrimonio storico, archeologico, architettonico e artistico nazionale.

Altro programma che si ritiene rilevante ai fini dell'esame della gestione della spesa è quello riguardante la tutela del patrimonio culturale che ha uno stanziamento complessivo di 298,40 milioni. Il programma, di nuova istituzione, fa riferimento unicamente alla Direzione per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale, pur gestendo al suo interno capitoli con tipologie di spesa diversa quali ad esempio investimenti, contributi e trasferimenti. Va, altresì, rilevato che il programma, in corso di esercizio, ha subito variazioni in aumento sullo stanziamento per 105,57 milioni dei quali circa la metà destinati alla conservazione, al potenziamento e alla realizzazione di progetti sperimentali, ivi compresa la manutenzione straordinaria di locali attinenti il patrimonio storico e artistico nazionali (capitolo 7435); trattasi di importi che sono stati tutti impegnati per quasi il 100 per cento dello stanziamento assegnato.

In tale ambito merita particolare attenzione l'avvio del Progetto Pompei, considerato che la tutela e la salvaguardia dell'area archeologica rappresenta uno degli obiettivi più delicati del Dicastero, oggetto anche di particolare attenzione nell'opinione pubblica.

Il Commissario delegato, come già riferito, ha cessato la sua attività nel giugno 2010, relazionando, secondo quanto prevedeva la norma, al Dicastero sull'attività svolta e sulle risorse disponibili. Il successivo dl n. 34 del 2011, come convertito con legge n. 75 del 2011, ha previsto, oltre a nuovi fondi per la cultura, all'articolo 2 il potenziamento delle funzioni di tutela dell'area Archeologica di Pompei, con la possibilità di deroga al divieto di assunzione di nuovo personale.

Un iniziale programma straordinario previsto dal decreto faceva riferimento non solo a Pompei ma anche alle zone di Ercolano, Pozzuoli e Campi Flegrei; da finanziare in parte anche con fondi comunitari. In seguito, per la difficoltà di reperire i fondi sufficienti, e a causa dei dissesti idrogeologici verificatisi, il progetto è stato ridotto e concentrato solo sull'area di Pompei, destinandogli tutti i fondi disponibili, posta l'urgenza di intervenire.

E' stato firmato in data 6 ottobre 2011 un accordo tra il MiBac ed il Ministro per i Rapporti con le Regioni, che ha recuperato parte dei finanziamenti originariamente previsti destinandoli solo per Pompei, ed ha effettuato una selezione degli interventi previsti nel primo programma straordinario, escludendo tutto ciò che non riguardasse Pompei *“anche al fine di porre le condizioni per poter costruire l'intervento come Grande Progetto previsto nei regolamenti dei fondi strutturali”*. In data 18 ottobre 2011 è stata stipulata una convenzione per l'attuazione del progetto operativo che coinvolge anche la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per gli affari regionali e il Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica. A marzo si sono, infine, definiti i bandi di gara per i cinque lavori di cui si prevede la conclusione entro luglio 2012.

MINISTERO DELLA SALUTE

Considerazioni di sintesi.**1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero.****2. Analisi della struttura organizzativa.****3. I risultati finanziari e contabili:** *3.1. Primi risultati ed elementi di valutazione della attività dei nuclei di valutazione; 3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 3.3. Analisi della gestione delle spese.***4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati.****5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie criticità gestionali:***5.1. Tutela della salute (Missione 20); 5.2. Ricerca e innovazione (Missione 17).***Considerazioni di sintesi**

Nel 2011 il Ministero della salute ha continuato ad esercitare un prezioso ruolo di raccordo e di coordinamento tra Stato e Enti territoriali in un settore in cui sono centrali le attribuzioni delle amministrazioni Regionali. Ha, innanzitutto, proseguito nell'attività di controllo e di monitoraggio, insieme all'amministrazione dell'economia, delle dinamiche della spesa sanitaria. Un controllo non solo finanziario, ma anche sulla adeguatezza dei servizi offerti nelle diverse aree e sul rispetto della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Un compito cui se ne affiancano ulteriori: quelli di controllo e di prevenzione sul terreno della salute dei cittadini. Quelli sulla salute veterinaria o connessa alle produzioni agricole e manifatturiere alimentari: i risultati ottenuti nell'anno su questi fronti sono positivi. Sono proseguiti i controlli effettuati attraverso la rete territoriale sul rispetto delle norme sanitarie nelle strutture produttive e sugli allevamenti: una attività che pur in miglioramento conferma il permanere di differenze anche significative a livello territoriale. E' continuato, poi, il processo di rafforzamento delle infrastrutture informatiche, una strumentazione indispensabile per garantire una adeguata informazione sulle prestazioni del sistema sanitario. Ma anche uno strumento che deve permettere la adozione di scelte gestionali più efficaci e la eliminazioni di diversità nei costi delle prestazioni non più sostenibili. Sono divenuti operativi, seppur nella difficoltà per le limitate risorse finanziarie, i meccanismi di selezione dei progetti di ricerca da finanziare basati su qualificati esperti internazionali e di più elevato contenuto scientifico. Come la Corte ha avuto modo di documentare nel recente Rapporto di coordinamento della finanza pubblica (al quale si rinvia), la spesa sanitaria ha confermato il carattere riflessivo già evidenziato negli ultimi anni; la riduzione delle perdite nelle regioni in squilibrio testimonia, tra ancora molte contraddizioni, un miglioramento nella governabilità del sistema.

L'esercizio 2011 lascia quindi segnali positivi non privi, tuttavia, di incertezze legate alla percorribilità di un sentiero che richiede, e richiederà ancora nell'immediato futuro, una riduzione della spesa e l'individuazione, da subito, circa le voci su cui operare per una indispensabile liberazione di risorse.

L'esame condotto sul rendiconto non ha come obiettivo una tale revisione. Certamente non si può tuttavia prescindere, a chiusura dell'esame sulla gestione, da alcune valutazioni complessive sull'amministrazione del Ministero della Salute che traggono spunto da quanto emerso nell'istruttoria.

Il dato più critico che deve essere considerato nel caso della Salute è quello della forte esplosione negli ultimi anni delle somme in perenzione amministrativa. La ricerca, attraverso l'accelerazione dei tempi di perenzione, di effetti migliorativi dei saldi di finanza pubblica non accompagnata da un egual sforzo dal lato degli impegni, lascia alle gestioni che verranno il difficile finanziamento di volumi di spesa crescenti. La dimensione dei residui in perenzione eguaglia ormai il bilancio annuale ed è crescente il fabbisogno per reiscrizioni che di esercizio in esercizio sono necessarie per onorare gli impegni (e in alcuni casi) riconoscere debiti fuori bilancio. Un risultato indesiderato di un risanamento in alcuni casi solo apparente. La compressione delle nuove spese è quindi una operazione necessaria, non fosse altro per riassorbire gli impegni del passato.

Le aree su cui intervenire sono tuttavia limitate. Un primo aspetto su cui ci si deve soffermare è quello delle entrate extra-tributarie. In linea teorica, le attività svolte che hanno caratteristiche non generali ma che interessano un settore specifico, contribuendone alla "competitività", devono essere o restituite al mercato con una specifica (ma agile) regolamentazione, o adeguatamente remunerate. I proventi devono essere riconosciuti all'amministrazione che li produce per coprire i costi. La remunerazione adeguata rappresenta condizione essenziale per esporre le strutture alla verifica del mercato.

Come tutte le amministrazioni centrali anche il Ministero della salute garantisce ad enti da esso vigilati un finanziamento necessario all'esercizio oltre che allo svolgimento di specifici compiti istituzionali. E' più che mai necessario che, vista anche la dimensione dei trasferimenti, il controllo e la coerenza nella struttura e nei comportamenti di spesa sia estesa anche a tali soggetti. Di recente il Ministero ha previsto una modifica dei meccanismi che regolano i rapporti con tali istituzioni. Da tale riforma sono attesi risparmi annui per circa un milione.

In tempi difficili come gli attuali, anche spese necessarie e sicuramente utili devono essere poste in discussione specie se da tale scelta dipende l'esercizio di servizi essenziali. E' il caso, ad esempio, delle spese per campagne di informazione che possono trovare diversi canali di alimentazione.

Va, infine, posta sotto osservazione la rete sempre più fitta dei rapporti convenzionali con cui la amministrazione centrale utilizza risorse esterne anche per importi di rilievo. Nel caso della Salute, specie per quanto riguarda l'attività di monitoraggio e di costruzione di un sistema informativo funzionale al rientro dei disavanzi sanitari, una di quelle che assorbe maggiori risorse destinate a convenzioni, una scelta in direzione di un contenimento di tali interventi pone un classico trade-off tra più obiettivi (risparmio di risorse, efficacia delle misure di controllo della spesa delle regioni in squilibrio strutturale) e deve richiedere una attenta valutazione.

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del ministero

Il Ministero della Salute istituito con legge 13 novembre 2009 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 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.).

L'amministrazione si avvale dell'attività di alcuni enti sui quali esercita la vigilanza: Istituto Superiore di Sanità, Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, gli Istituti zoo profilattici sperimentali, la Croce Rossa Italiana, la Lega italiana per la lotta contro i tumori, l'Agenzia italiana del farmaco. Per alcuni di tali enti si profila una riorganizzazione alla quale il Governo sta lavorando con la finalità di semplificare e snellire le strutture amministrative, razionalizzare le spese e ridefinire il rapporto tra il Ministero e gli enti stessi.

Le risorse gestite dal Ministero sono riferibili a due missioni principali (oltre alle missioni 32 e 33 di carattere trasversale): "Tutela della salute" (missione 20) e "Ricerca e innovazione" (missione 17). La prima è suddivisa in 5 programmi che costituiscono aggregati omogenei di attività ed a cui vanno nel complesso stanziamenti per 904,7 milioni nel 2011 (967,3 milioni nel 2010). Il programma "Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale" risulta di competenza di tre dipartimenti (Dipartimento della Qualità, Dipartimento della prevenzione e della comunicazione e Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie), mentre l'articolazione del bilancio per il 2012, in considerazione del nuovo assetto organizzativo del Ministero, include il programma 20.01 nel solo Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione. Sempre in ragione di tale riordino il programma 20.04 ha assunto la nuova denominazione "Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti ad uso umano e di sicurezza delle cure". Va ricordato che, come 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 in passato, tale diversa collocazione fa perdere di leggibilità e di unitarietà alla gestione.

2. Analisi della struttura organizzativa

L'organizzazione del Ministero è allo stato definita dal d.P.R. 11 marzo 2011, n. 108 con il quale, rispetto al precedente assetto, i Dipartimenti sono stati ridotti a tre e le Direzioni generali da tredici a dodici. Struttura trasversale e di supporto per il funzionamento di tutti gli uffici centrali e periferici del Ministero è l'Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio. Ufficio di natura non dipartimentale, viene collocato quale autonomo centro di responsabilità amministrativa al di fuori dei tre Dipartimenti, tutti a vocazione più tecnica.

L'articolazione territoriale del Ministero consta di quattro Uffici di livello dirigenziale non generale (Uffici SASN, USMAF, UVAC e PIF).

Il regolamento, in attuazione dell'art. 74 del DL n. 112/2008 e dell'art. 2, comma 8-bis, del DL n. 194/2009, ha rideterminato, in riduzione, i posti di funzione dirigenziale (15 di I fascia e 157 di II fascia, 257 dirigenti delle professionalità sanitarie) e la dotazione organica del personale non dirigenziale (1.625 posti).

L'individuazione degli uffici e delle funzioni di livello dirigenziale non generale, nonché la definizione dei relativi compiti sono stati demandati ad apposito decreto ministeriale, che avrebbe dovuto prevedere la separazione tra funzioni tecnico-operative e coordinamento per gli aspetti amministrativo contabili, logistici e finanziari. Nelle more di tale provvedimento, con il decreto ministeriale 2 agosto 2011, è stata garantita continuità alle attività del Ministero fino alla piena attuazione della nuova organizzazione, facendo riferimento ai compiti ed alle risorse individuati con il precedente decreto ministeriale 12 settembre 2003.

L'individuazione delle funzioni degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro (dotati di 13 posti di funzione di livello dirigenziale non generale) è rimessa, invece, ad un nuovo regolamento di organizzazione (in sostituzione del vigente d.P.R. n. 208/2003), sul cui schema la Camera ha di recente reso il parere favorevole con condizioni¹. Lo schema di decreto individua quali uffici di diretta collaborazione: l'Ufficio di Gabinetto, la Segreteria del Ministro, la Segreteria tecnica del Ministro, l'Ufficio legislativo, l'Ufficio stampa e le Segreterie dei Sottosegretari. Il contingente complessivo per gli Uffici di diretta collaborazione è fissato in 100 unità, nell'ambito delle quali possono essere individuati – in base al nuovo testo elaborato a seguito dei rilievi del Consiglio di Stato - 3 consiglieri giuridici e un numero massimo di 9 incarichi di livello dirigenziale.

Il Ministero della salute, come le altre amministrazioni pubbliche, avrebbe dovuto provvedere entro il 31 marzo 2012, alla riduzione degli uffici dirigenziali non generali e delle relative dotazioni organiche, nonché alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, apportando una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico (art. 1, comma 3, lett. a) e b) del decreto legge n. 138 del 2011 convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011). A tale previsione, peraltro, si è sovrapposto quanto stabilito dall'art. 4, commi 89 e ss., della legge 12 novembre 2011, n. 183, circa il trasferimento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano - a decorrere dal 1° gennaio 2013 - delle funzioni amministrative statali in materia di assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante. Questo passaggio di competenze, cui dovrà necessariamente corrispondere una ulteriore riduzione della dotazione organica del Ministero, vincola la rideterminazione degli organici ad una previa individuazione degli effettivi fabbisogni di personale dell'amministrazione in relazione alle attribuzioni istituzionali.

Pertanto l'organico risulta ancora provvisorio, con un esubero di unità circoscritto alla dotazione dei dirigenti delle professioni sanitarie a compensazione del quale sono stati resi indisponibili per nuove assunzioni 11 posti di dirigente di II fascia (finanziariamente equivalenti). Per quanto riguarda le aree funzionali, l'organico provvisorio presenta 34 posti non coperti di II^a e III^a area.

	2009	2010	2011	organico provvisorio	% di copertura 2011
Organici personale dirigente	19	19	15	15	100,0
Organico Uffici dirigit. I fascia	205	205	157	141	89,8
Organico Uffici dirigit. II fascia					
Organico Uffici dirigit. II fascia tecnici – ispettivi ecc.					
Totale organico uffici dirigenziali	224	224	172	156	90,7
Organico dirigenti professioni sanitarie	318	318	257	267	103,9
Organici personale non dirigente					
Personale ruolo non dirigente					
Personale ruolo ad esaurimento					
Area III	860	860	618	579	93,7
Area II	1.107	1.107	1.000	942	94,2
Area I	11	11	7	7	100,0
Totale organico personale non dirigente	1.978	1.978	1.625	1.591	97,9

Fonte: dati UCB Ministero della salute

¹ La Commissione Affari costituzionali ha reso parere favorevole il 3 maggio scorso a condizione che "si eviti di prevedere nell'attuale fase di crisi economica, un aumento retributivo per il Capo della segreteria tecnica del Ministro" e che l'OIV sia costituito in forma collegiale. Ha inoltre auspicato che venga ridimensionato il numero dei consiglieri esterni affidando gli incarichi dirigenziali a personalità interne. Già la Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato aveva formulato rilievi in sede di adozione del parere sul provvedimento a seguito dei quali il Ministero aveva proposto alla Camera un nuovo schema di decreto. Anche il Consiglio di Stato aveva rilevato l'opportunità di ridurre il numero dei consiglieri esterni agli uffici di diretta collaborazione ed anticipare da subito la riduzione delle posizioni di livello dirigenziale non generale prevista dal DL n. 138/2011.

I risparmi derivanti dalla limitazione del turn over sono stati quantificati in 4,4 milioni; con il d.P.C.M. 7 luglio 2011 è stata autorizzata l'assunzione per 17 unità, utilizzata al momento per una sola unità, mentre è prevista l'assunzione di 16 operatori tecnici sanitari per una spesa a regime di circa 0,5 milioni.

In relazione alla spesa per gli organi collegiali – prorogati con dPCM 20 ottobre 2010 fino al 2012² – la riduzione prevista dalla manovra di consolidamento fiscale di cui al DL 112/2008³ è stata rispettata: a fronte di una spesa consentita di circa 0,6 milioni, nel 2011, per gli organismi collegiali il Ministero ha speso circa 0,35 milioni. Ciò anche in considerazione del fatto che alcune commissioni hanno funzionato in modo ridotto in conseguenza dei tempi necessari per l'adozione dei relativi decreti di rinnovo.

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. Primi risultati della attività nuclei di analisi e valutazione della spesa

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa⁴ del Ministero della salute ha proceduto nel 2011 a programmare l'attività triennale, sia relativamente alle tematiche comuni a tutte le amministrazioni, sia in ordine agli approfondimenti specifici per il Ministero. Nella relazione annuale 2011 si dà conto, innanzitutto, delle attività svolte e dei risultati raggiunti in ordine all'individuazione di indicatori di risultato e di contesto associati ai programmi di spesa. In proposito il NAVS è pervenuto ad una proposta di indicatori per i Programmi "Ricerca per il settore zooprofilattico" e "Ricerca per il settore della sanità pubblica". Una selezione degli indicatori confluirà poi nel Rapporto sulla spesa del 2012 e costituirà altresì le basi per la definizione di un set di parametri associati ai Programmi per l'apposita sezione prevista nella Banca dati Unitaria delle Amministrazioni pubbliche. Il NAVS ha poi approfondito la tematica dei debiti pregressi ed ha ricostruito un database dei debiti suddivisi per Centro di Responsabilità, esercizio di formazione, piano gestionale e capitolo.

Quanto alle tematiche specifiche del Ministero della salute, il Nucleo ha svolto verifiche sulla spesa per ricerca sanitaria finalizzata e corrente, sui trasferimenti alle Regioni (escluso il SSN) per interventi di loro competenza, e sulla spesa per indennizzi medico-sanitari. Con riguardo in particolare a questi ultimi, è stato messo in evidenza che oltre il 50% dello stanziamento iniziale sul capitolo di competenza è stato utilizzato per il pagamento degli indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicità di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati; tuttavia l'elevato contenzioso per richieste di integrazioni, in molti casi accolte, ha determinato l'interruzione della corresponsione dei benefici economici per indisponibilità finanziarie sul pertinente capitolo, con conseguenti gravi disagi per i soggetti danneggiati che hanno visto prolungare la già complessa tempistica di erogazione. Ulteriori criticità sono state segnalate dal NAVS in ordine alla gestione del capitolo su cui grava il vitalizio corrisposto ai soggetti danneggiati da

² Gli organi collegiali del Ministero sono: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero della salute, Commissione per i trapianti allogenici da non consanguineo, Consulta tecnica permanente per il sistema trasfusionale, Commissione tecnica mangimi, Comitato rappresentanza degli assistiti, Commissione tecnica nazionale per la protezione degli animali da allevamento e da macello, Comitato per le pari opportunità, Commissione medica d'appello, Consiglio superiore di sanità, Commissione consultiva per i fitosanitari, Commissione nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, Centro nazionale per la prevenzione ed il controllo delle malattie, Comitato nazionale per la sicurezza alimentare, Commissione consultiva del farmaco veterinario, Commissione nazionale per la lotta contro l'AIDS, Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive, Commissione consultiva per i biocidi, Commissione per il rilascio delle licenze per la pubblicità sanitaria, Commissione unica sui dispositivi medici, Commissione nazionale per la ricerca sanitaria, Commissione unica per la dietetica e la nutrizione, Commissione interministeriale di valutazione in materia di biotecnologie.

³ L'art. 61, comma 1, stabilisce una riduzione della spesa del 30 per cento rispetto a quella sostenuta nel 2007.

⁴ Con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze 22 marzo 2010 e 23 dicembre 2010, in attuazione dell'art. 39 della L. n. 196/2009, sono stati istituiti i Nuclei di analisi e valutazione della spesa composti da rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle finanze e dell'Amministrazione centrale.

vaccinazione obbligatoria e l'indennizzo a favore dei danneggiati dal farmaco Talidomide. Il continuo incremento delle istanze volte ad ottenere i benefici economici in questione potrebbe rendere lo stanziamento iscritto per il 2012 sul capitolo insufficiente allo svolgimento dell'attività corrente di liquidazione degli indennizzi già riconosciuti.

E' stata effettuata la programmazione dell'attività dei NAVS 2012 che riguarderà, oltre le tematiche trasversali (supporto al completamento della delega di cui all'art. 40 della l. 196/2009, selezione di un set di indicatori rappresentativi di tutti i programmi del Ministero, costruzione di rapporti caratteristici relativi alla spesa per consumi intermedi), gli approfondimenti specifici finalizzati a elaborare proposte operative per migliorare la stima dei fabbisogni e la programmazione finanziaria in ordine alla spesa per indennizzi medico-sanitari, e proposte per la razionalizzazione dei trasferimenti alle regioni. Infine in ordine ai programmi a favore della ricerca finalizzata e corrente, verrà effettuata l'analisi dei meccanismi di erogazione dei fondi e dei residui per anno di formazione e per tipologia di creditore, e l'individuazione delle motivazioni per l'accumulo dei residui e delle criticità procedurali.

3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

I capitoli di entrata gestiti dal Ministero della salute sono riconducibili a tre tipologie:

- entrate per le quali è normativamente previsto il collegamento diretto con specifici capitoli di spesa, con la conseguenza che per le somme introitate può essere chiesta al Ministero dell'economia e delle finanze la riassegnazione man mano che si concretizzano le esigenze di spesa;

- entrate originariamente riassegnabili ma che, in base alla legge finanziaria 2008, art. 2 commi da 615 a 617, non sono più considerate tali⁵;

- entrate non riassegnabili. Nel corso del 2011 l'Amministrazione ha proceduto ad una revisione del nomenclatore degli atti e degli stanziamenti indicati in bilancio ed ha proposto al Ministero dell'economia e delle finanze la soppressione di capitoli non più di propria competenza ed una più razionale collocazione dei capitoli ed articoli. L'esito di questa revisione è confluito nel bilancio per il 2012.

Nel 2011 erano previste entrate per 106,4 milioni. Le previsioni definitive hanno portato tale somma a 163,9 milioni, gli accertamenti hanno raggiunto i 175,9 milioni, di cui 174 versati. Nella tavola che segue le entrate extra tributarie sono distinte per Dipartimento di riferimento e per capitolo di entrata.

Come si può osservare, in diversi casi, riferibili soprattutto a sanzioni amministrative, non vengono esposte previsioni, anche se risultano, poi, versamenti regolarmente accertati e riscossi. Questo fenomeno genera complessivamente, quindi, uno scostamento tra le entrate riscosse e le rispettive previsioni iniziali del 65,3 per cento.

Solo parte delle risorse da entrate extratributarie di competenza del Ministero della salute viene riassegnata alla stessa amministrazione. Considerando tra le risorse riassegnate anche quelle attribuite al Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria per il 2008 (si tratta degli importi iscritti dalla legge di bilancio nel capitolo 3601 che rappresentano una sorta di anticipazione delle riassegnazioni), l'ammontare complessivo rifluito al ministero nell'anno raggiunge i 40 milioni.

⁵ In conseguenza di tale modifica è stato istituito in bilancio un apposito capitolo di fondo (3601) il cui stanziamento viene ripartito per le medesime finalità coperte con le entrate originariamente riassegnabili.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

LE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE 2011 (valori assoluti in migliaia)

	Cap.		Previsioni Iniziali di Cassa	Previsioni Definitive di Cassa	Versato	Accertato	Riscosso
DIPARTIMENTO DELLA PREVENZIONE E DELLA COMUNICAZIONE	2521	VENDITA VACCINO ANTIAMARILLO, DISINFETTANTI E PUBBLICAZIONI A CURA MIN. SALUTE	130,0	40,0	84,5	85,8	85,8
	2522	PROVENTI DA SANZIONI AMMINISTRATIVE PER VIOLAZIONI NORME SU DIVIETO PROPAGANDA PUBBLICITARIA PRODOTTI DA FUMO	-	-	4,4	10,3	10,3
			-	-	0,2	-	0,0
	2524	PROVENTI PENE PECUNARIE PER INFRAZIONI DISCIPLINA LAVORAZIONE E COMMERCIO CEREALI, SFARINATI, PANE E PASTE ALIMENTARI	5,0	-	0,8	0,9	0,9
			-	5,0	85,7	48,4	86,9
	2525	PROVENTI DA SANZIONI PECUNARIE PER INOSSERVANZA NORME IN MATERIA ANIMALI DI AFFEZIONE E PREVENZIONE RANDAGISMO.	-	-	0,5	0,5	0,5
	3618	VERSAMENTI EFFETTUATI DA ENTI E PRIVATI RICHIEDENTI PRESTAZIONI TECNICO SANITARIE	200,0	80,0	99,6	87,2	87,2
DIPARTIMENTO DELLA QUALITA'	3620	SOMME PER ASSISTENZA SANITARIA A CITTADINI ITALIANI ALL'ESTERO E AI CITTADINI STRANIERI IN ITALIA, A PERSONALE NAVIGANTE MARITTIMO E DELL'AVIAZIONE CIVILE	70.000,0	70.000,0	32.375,3	32.375,3	32.375,3
	3645	VERSAMENTI DI SOMME DA EROGARE A PERSONALE DEL MIN. SALUTE, NELL'AMBITO DEL PAGAMENTO COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE (LEGGE FINANZIARIA 2010), NON CORRISPOSTE AI SOGGETTI INTERESSATI	-	23.704,7	44.958,8	44.958,3	44.958,3
			-	34,3	34,3	34,3	34,3
DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE	2225	TRIBUTI SPECIALI PER SERVIZI RESI DAL MINISTERO DELLA SALUTE	23.300,0	14.151,7	9.744,7	9.960,2	9.960,2
	2582	ENTRATE DI PERTINENZA DEL MINISTERO DELLA SALUTE	-	37.900,4	71.997,3	72.109,2	72.110,5
	3473	SOMME DOVUTE DAI CONTRAENTI CON L'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO PER SPESE DI COPIA, STAMPA, CARTA BOLLATA E ALTRE SPESE INERENTI AI RELATIVI CONTRATTI CONCERNENTI IL MIN. SALUTE	50,0	10,0	-	-	-
	3478	SOMME RELATIVE AI COMPENSI DOVUTI DA TERZI PER QUALSIASI INCARICO CONFERITO AI DIRIGENTI DEL MIN. SALUTE IN RAGIONE DEL LORO UFFICIO OVVERO CONFERITO AGLI STESSI DALLA PROPRIA AMMINISTRAZIONE O SU DESIGNAZIONE DELLA MEDESIMA PER ESSERE DESTINATE AL TRATTAMENTO ACCESSORIO DELLA DIRIGENZA	-	-	61,8	61,8	61,8
			-	-	85,2	85,2	85,2
	3497	VERSAMENTI DERIVANTI DALLE GESTIONI FUORI BILANCIO PROPRIE DEL MIN. SALUTE DA RICONDURRE IN BILANCIO AI SENSI DELL'ART.93, COMMA 8, DELLA LEGGE 289/2002	-	-	2,2	2,2	2,2
	3500	ENTRATE EVENTUALI E DIVERSE CONCERNENTI IL MINISTERO DELLA SALUTE	6.000,0	6.000,0	1.462,7	1.621,2	1.553,5
	3503	RECUPERO CREDITI E OGNI ALTRA SOMMA CONNESSA, DI PERTINENZA DEL MIN. SALUTE, LIQUIDATI DALLA CORTE DEI CONTI CON ATTO ESECUTIVO, A CARICO DI RESPONSABILI PER DANNO ERARIALE	-	-	0,3	0,3	0,3
	3623	CONTRIBUTO DOVUTO DA IMPRESE TITOLARI AUTORIZZAZIONE AL COMMERCIO DEI FARMACI, DA IMPRESE DISTRIBUTRICI E DA FARMACIE, PARI AL 60 PER CENTO ECCEDENZIA SPESA FARMACEUTICA RISPETTO AI LIMITI PRESTABILITI	-	-	108,7	108,7	108,7
	2226	SOMME DERIVANTI DA TARIFFE PREVISTE DA D.LGS. 194/2008 CONCERNENTE IL RIFINANZIAMENTO DEI CONTROLLI SANITARI UFFICIALI IN ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO CE N. 882/2004	6.700,0	6.000,0	5.909,4	6.103,1	6.103,1
DIPARTIMENTO PER LA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI			-	6.000,0	7.325,6	8.201,5	8.221,2
	2523	PROVENTI PENE PECUNARIE PER INFRAZIONI A DISCIPLINA IGIENICA SOSTANZE ALIMENTARI E BEVANDE.	21,0	21,0	14,7	11,6	11,6
			-	-	1,0	0,0	1,0
	2574	SOMME PER SANZIONI PECUNARIE CONCERNENTI IL MINISTERO DELLA SALUTE	-	-	3,0	3,0	3,0
		totale	106.406,0	163.947,1	174.360,5	175.868,9	175.861,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Pur rappresentando tali somme una quota rilevante delle risorse aggiuntive su cui ha potuto contare la gestione, esse sono pari a poco più del 22 per cento delle somme accertate in entrata.

Tali importi sono stati destinati a redditi da lavoro dipendente (22,9 milioni, comprensivi di Irap) e a consumi intermedi (18,3 milioni). Marginale l'impiego per altre finalità.

Le maggiori spese per redditi da lavoro sono state destinate in prevalenza al Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione e al Dipartimento dell'innovazione per diverse finalità (spese relative a stipendi e altri assegni fissi al personale, oneri sociali sulle retribuzioni dei dipendenti, somme dovute a titolo di Irap sulle retribuzioni, somme da attribuire al personale dirigenziale non appartenente al ruolo sanitario, fondo unico per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali).

3.3. *Analisi della gestione delle spese*

La gestione nel 2011 ha potuto contare su stanziamenti definitivi per 1.499,4 milioni. Agli stanziamenti iniziali pari a 1.267 milioni, provvedimenti amministrativi adottati nell'anno hanno apportato variazioni in aumento per 239,5 milioni. Il provvedimento di assestamento ha corretto in riduzione tale importo solo marginalmente (-7,1 milioni).

Forte è la riduzione delle risorse rispetto al dato del 2010 (-40 per cento). Si tratta tuttavia di una variazione riconducibile ad una particolare situazione registrata nel solo 2010, che incide sulla immediata confrontabilità dei dati dei due esercizi. Lo stanziamento del 2010 risente, infatti, dell'attribuzione di 800 milioni al Fondo per interventi relativi al settore sanitario di competenza del Ministero della salute. Somma che ha inciso sul solo stanziamento poiché durante l'esame parlamentare, con la firma del nuovo Patto della salute, lo Stato si è impegnato ad assicurare il proprio contributo al finanziamento della sanità per il triennio 2010-2012 per un importo comprensivo degli 800 milioni già inseriti nel bilancio del Ministero (ex articolo 22, comma 2 del DL. 78/2009). 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.

Al netto di tale elemento, nel 2011 la flessione delle risorse stanziate si ridimensiona ad un pur significativo 11,3 per cento. In termini di impegno la riduzione è di poco meno dell'1 per cento.

La riduzione delle risorse destinate all'amministrazione ha modificato solo in parte la composizione della spesa letta nelle sue diverse componenti: gli oneri per il personale comprensivi delle imposte pagate sulla produzione pesano per 11,6 per cento (il 10,2 nel 2010); si riduce più della media l'ammontare dei trasferimenti di parte corrente soprattutto verso amministrazioni pubbliche (-23 per cento); in crescita gli investimenti fissi, flettono del 12,4 per cento i trasferimenti in conto capitali ad amministrazioni pubbliche.

Inferiore la riduzione degli impegni sempre rispetto al 2010 (-7,3 per cento). Un risultato legato alla crescita delle somme impegnate per redditi da lavoro e ad una limitata contrazione delle spese in conto capitale.

Inferiore alla variazione registrata in termini sia di stanziamenti che di impegni è la riduzione in termini di pagamenti complessivi (-2,5 per cento). Un risultato dovuto ai pagamenti in conto capitale legati come si vedrà in seguito, alla reinscrizione e al pagamento di interventi delle regioni relativi a strutture palliative e a interventi nei grandi centri urbani.

Gli esborsi correnti si riducono del 8,7 per cento. L'aumento dei pagamenti per redditi da lavoro (connesso alla destinazione di parte delle riassegnazioni di entrate) non compensa una spesa per consumi intermedi che, nonostante i forti aumenti nelle somme stanziate legati ad atti amministrativi, si riduce rispetto al 2010 di oltre il 35 per cento. Va al riguardo tenuto presente che nell'esercizio passato pesavano su tale voce i pagamenti connessi alle forniture di vaccini per la temuta epidemia influenzale.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I RISULTATI DELLE GESTIONI 2010 E 2011 (valori assoluti in migliaia di euro)

CATEGORIE	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Redditi di lavoro dipendente	172.546	174.676	162.705	184.381	161.202	205.279	28.955	5.053
di cui imposte pagate sulla produzione	9.155	8.246	7.519	8.828	8.574	9.505	837	68
Consumi intermedi	186.030	170.607	188.418	170.255	251.092	161.593	217.769	120.443
Trasferimenti di parte corrente	1.230.812	1.054.795	1.227.580	1.049.448	1.139.335	1.052.941	884.104	575.442
di cui alle amministrazioni pubbliche	667.978	512.349	667.443	511.717	773.901	605.651	469.877	256.006
Altre uscite correnti	8.393	4.820	7.550	4.817	9.451	4.672	782	927
di cui interessi	0	3	0	3	0	3	0	0
SPESE CORRENTI	1.597.780	1.404.898	1.586.253	1.408.901	1.561.080	1.424.485	1.131.609	701.865
Investimenti fissi lordi	938	4.321	938	4.321	2.216	901	1.389	4.225
Trasferimenti di parte capitale	98.032	90.220	91.578	85.756	12.089	111.104	100.060	66.143
di cui alle Amministrazione pubbliche	97.845	85.749	91.391	81.285	11.712	106.533	99.891	66.143
SPESE IN CONTO CAPITALE	98.970	94.540	92.516	90.076	14.305	112.005	101.449	70.368
SPESE FINALI	1.696.750	1.499.439	1.678.769	1.498.977	1.575.384	1.536.490	1.233.058	772.234
SPESE COMPLESSIVE	1.696.750	1.499.439	1.678.769	1.498.977	1.575.384	1.536.490	1.233.058	772.234

(composizione percentuale)

CATEGORIE	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Redditi di lavoro dipendente	10,2	11,6	9,7	12,3	10,2	13,4	2,3	0,7
di cui imposte pagate sulla produzione	0,5	0,5	0,4	0,6	0,5	0,6	0,1	0,0
Consumi intermedi	11,0	11,4	11,2	11,4	15,9	10,5	17,7	15,6
Trasferimenti di parte corrente	72,5	70,3	73,1	70,0	72,3	68,5	71,7	74,5
di cui alle amministrazioni pubbliche	39,4	34,2	39,8	34,1	49,1	39,4	38,1	33,2
Altre uscite correnti	0,5	0,3	0,4	0,3	0,6	0,3	0,1	0,1
di cui interessi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SPESE CORRENTI	94,2	93,7	94,5	94,0	99,1	92,7	91,8	90,9
Investimenti fissi lordi	0,1	0,3	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,5
Trasferimenti di parte capitale	5,8	6,0	5,5	5,7	0,8	7,2	8,1	8,6
di cui alle Amministrazione pubbliche	5,8	5,7	5,4	5,4	0,7	6,9	8,1	8,6
SPESE IN CONTO CAPITALE	5,8	6,3	5,5	6,0	0,9	7,3	8,2	9,1
SPESE FINALI	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SPESE COMPLESSIVE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

NB. L'importo degli stanziamenti 2010 è al netto del "Fondo per interventi relativi al settore sanitario" per 800 milioni, ininfluente sul risultato di esercizio e destinati nell'esercizio 2010 ad economie

Le misure di contenimento della spesa. Al risultato in termini di stanziamenti non sono certamente estranei gli accantonamenti e tagli lineari che, a partire dal 2008, sono stati applicati alle dotazioni di bilancio, in attuazione delle disposizioni finalizzate al contenimento e alla stabilizzazione della finanza pubblica⁶.

⁶ Commi 482 e 507 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, art. 60 comma 1, della legge 133/2008, art. 17 comma 8 del DL 78/2009, DL 78/2010.

Si tratta, per quanto riguarda l'esercizio 2011, del taglio di 13,7 milioni operato alle spese rimodulabili dal DL 78/2010, delle riduzioni operate a carico di alcuni capitoli dal DMT 477742 e dalle riduzioni previste in sede di assestamento (legge 182/2011) che hanno interessato per 4,5 milioni capitoli relativi a spese di funzionamento, 6,8 milioni gli interventi e 1,7 milioni spese in conto capitale e fondi da ripartire⁷.

Sebbene ai provvedimenti di risparmio abbia corrisposto una maggiore flessibilità del bilancio, ciò ha avuto più carattere teorico che effettivo e non in grado di compensare l'effetto dei tagli sul funzionamento. La possibilità di destinare a spese di funzionamento una quota della spesa per interventi, con una rimodulazione seppur parziale degli stanziamenti, ha trovato 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.

Ai tagli e accantonamenti lineari si sono aggiunte le misure di contenimento previste dall'art. 6 del DL 78/2010, che hanno introdotto tetti alla spesa per studi e consulenze, per relazioni pubbliche, missioni, attività di formazione, acquisto manutenzione e noleggio autovetture⁸. Misure che, guardando ai risultati del monitoraggio forniti dall'amministrazione, sembrano aver conseguito i risultati attesi.

In ognuno degli ambiti di spesa aggrediti, la riduzione conseguita è risultata maggiore rispetto a quanto richiesto dalle disposizioni normative. Nel complesso i risparmi rispetto all'anno base (2009) ammontano a 3,5 milioni, con flessioni che nel caso di formazione e studi e consulenze sono particolarmente rilevanti (in flessione rispetto al dato 2009 dell'88 e dell'82 per cento). A rendiconto, secondo i risultati comunicati, la spesa sarebbe inferiore di quasi 700 mila euro rispetto all'obiettivo.

LA VERIFICA DEI LIMITI DI SPESA DEL DL 78/2010

in euro

Tipologia spesa	Rendiconto 2009 (impegni soggetti a limite)	Riduzione	Limite di spesa	Rendiconto 2011 (impegni soggetti a limite)	risparmio prodotto in valore assoluto	riduzione effettiva in val%
Studi e consulenze	53.987	80%	10.797	9.765	44.222	-81,9
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	1.295.921	80%	259.184	232.236	1.063.685	-82,1
Missioni	2.718.077	50%	1.359.039	986.069	1.732.008	-63,7
Attività di formazione	744.822	50%	372.411	89.100	655.722	-88,0
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture	177.516	20%	142.013	127.709	49.807	-28,1
Totale	4.990.323		2.143.444	1.444.879	3.545.444	-71,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB Ministero della salute

Al riguardo va osservato come l'esame dei risultati per tipologia di spesa desumibile dal rendiconto dello Stato (banca dati RGS CDC) sembri indicare risultati non sempre in linea con il monitoraggio frutto dell'attività degli UCB. La difformità degli andamenti (talvolta anche per importi rilevanti) è da ricondurre, con ogni probabilità, alla esclusione dal monitoraggio di

⁷ Per il triennio 2012-2014 il Ministero deve assicurare riduzioni pari a rispettivamente 66,1 milioni nel 2012, 23 milioni nel 2013 e 29,9 milioni per il 2014. Per evitare tagli lineari si è intervenuti sui seguenti settori strategici: fondo di ricerca sanitaria (cap. 3392), transazioni con soggetti emotrasfusi (cap. 2401), somme da corrispondere alla Croce Rossa Italiana (cap. 3453); somme per la realizzazione del Parco della Salute e delle Nuove Molinette di Torino (cap. 7211).

⁸ L'unico definanziamento riguarda l'autorizzazione di spesa di cui alla L. n. 18/1997 "Ratifica ed esecuzione dell'accordo tra il Governo italiano e l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), fatto a Roma il 17 luglio 1995" poiché alla scadenza detto accordo non è stato rinnovato.

alcune voci di costo relative a oneri rimborsati all'amministrazione o ad attività istituzionali non altrimenti assolvibili.

Non è possibile in quest'ambito ricostruire, a partire dai dati del sistema informativo, un dettaglio degli oneri sostenuti per le funzioni oggetto di verifica che tenga conto delle differenze. Va, tuttavia, osservato che il riferimento ad un complesso sistema di esenzioni ed eccezioni al limite di spesa rende certamente difficile una valutazione, sia a preventivo che a consuntivo, dell'efficacia delle misure assunte, lasciando alla valutazione delle singole amministrazioni margini di flessibilità che possono rendere inefficaci misure di contenimento della spesa aventi caratteristiche simili a quelle proposte con il D.L. 78/2010.

Sulla effettiva stringenza dei meccanismi di contenimento della spesa e sulla leggibilità dei risultati ha certamente inciso anche il forte rilievo nell'anno delle variazioni di natura amministrativa, che hanno comportato aumenti significativi degli stanziamenti soprattutto della spesa per consumi intermedi a ragione, come si è visto in precedenza, della destinazione a tale categoria di spesa di parte delle riassegnazioni, ma anche di un consistente ammontare di reiscrizioni di residui perenti nonché di riconoscimenti di debito.

Debiti pregressi e riconoscimenti di debito. Nonostante l'attività di analisi e revisione delle procedure per l'integrazione degli stanziamenti iniziali in corso d'anno, in linea con le disposizioni e gli strumenti indicati dal MEF⁹, atti a migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche per evitare il formarsi di situazioni debitorie, le riduzioni degli stanziamenti e le altre misure restrittive hanno continuato a determinare la formazione di alcune situazioni debitorie e lo slittamento degli oneri agli esercizi successivi. Nel corso dell'anno (novembre 2011) è stata definita la situazione aggiornata dei debiti accertati al 31.12.2010 per i vari programmi, che risulta articolata come dettagliato nella tavola che segue.

Del totale dei debiti al 31 dicembre 2010 accertati, pari a 53 milioni, nel 2011 è stato possibile finanziarne solo 11,6, tutti relativi a consumi intermedi.

in euro

TIPOLOGIA DI SPESA	CAPITOLO\P.G.	DEBITO ACCERTATO (SITUAZIONE AL 31.12.2010)	DMT 114154	
			CAP e pg.	competenza
SMALTIMENTO DEI RIFIUTI	1263\7	2.001.868	1263 pg. 44	2.067.424
FITTO LOCALI E ONERI ACCESSORI	1263\8	63.715		
UTENZE E CANONI	1263\6	1.841	2017 pg. 58	2.969.103
FITTO LOCALI E ONERI ACCESSORI	2017\1	2.969.102		
RIMBORSI A REGIONI E PROVINCE AUTONOME PER ACCERTAMENTI EFFETTUATI PRESSO STRUTTURE DEL SSN DA CITTADINI ITALIANI IMPEGNATI IN BOSNIA-HERZEGOVINA	2371	30.628		-
RICERCA SANITARIA	3398	1.154.715		-
FUNZIONAMENTO AIFA	3458	16.000.000		-
	7230	20.827.093		-
	3459	3.422.477		-
BOLLETTINO FARMACODIPENDENZE E ALCOLISMO	4100\28	4.184	4100 pg. 39	4.185
ATTUAZIONE PROGRAMMI HIV	4310	227.301	4310 pg. 2	227.301
SORVEGLIANZA EPIDEMIOLOGICA BSE	5391	6.138.729	5391 pg. 2	6.138.729
STUDI, INDAGINI E RICERCHE ESEGUITI DAGLI IZS	5100\13	209.278	5100 p.g. 26	209.278
TOTALE		53.050.930		11.616.020

Fonte: dati UCB Ministero della salute

Con la circolare n. 6 del 27 febbraio 2012 il Ministero dell'economia e delle finanze ha fornito indicazioni ulteriori per il riconoscimento di debiti fuori bilancio. L'esame dei risultati ha consentito di aggiornare la ricognizione dei debiti fuori bilancio al 31.12.2011.

⁹ Circolari n. 7 del 2008, n. 38 del 2010, n. 6 del 2012.

Il quadro che ne emerge dà conto della criticità di alcune scelte di contenimento della spesa degli scorsi esercizi. I debiti pregressi evidenziati raggiungono a fine 2011 gli 88 milioni. Sono tre le voci principali cui ricondurre il fenomeno: si tratta delle spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi per oltre 18,6 milioni; le somme dovute a titolo di indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile per 21,4 milioni, risultato prevedibile di un sottodimensionamento della spesa che crea danni all'amministrazione oltre che ritardi gravi nella corresponsione del dovuto alle persone danneggiate; fondi da destinare all'AIFA per la gestione degli investimenti e della quota incentivante per 41,3 milioni relativi a meccanismi previsti dalla legge, ma non dalle ordinarie procedure di bilancio. Le restanti somme sono relative a consumi intermedi per un totale di circa 8 milioni. Tra questi, un debito pregresso originato dalla reiscrizione di residui perenti relativo al finanziamento di progetti di ricerca finalizzata.

L'accumulo dei residui e le perenzioni. Sul fronte dei residui si segnalano nell'esercizio due elementi di interesse.

Il primo è relativo al regime dei residui di stanziamento. Si tratta, in particolare, delle somme destinate al finanziamento di progetti di ricerca (capitolo 3398). Nel 2010 erano risultati su tale capitolo residui di stanziamento per 85,6 milioni, pari al 68 per cento dei residui per i quali era stato richiesto il mantenimento in bilancio (125,9 milioni). Nel 2011 l'ammontare dei residui per i quali è stata richiesta la conservazione è sceso a 88 milioni, di cui 84 riferiti al suddetto capitolo. Al riguardo va osservato che nelle attività di ricerca sanitaria ha inciso sui tempi di attuazione degli interventi il cambiamento delle procedure di selezione dei progetti da finanziare. La valutazione dei progetti da parte di esperti internazionali che garantisce maggiore trasparenza ed indipendenza alla selezione ha determinato, almeno in una prima fase di avvio, tempi più lunghi per la definizione dell'iter amministrativo. La legge di bilancio per l'anno 2010, proprio per tener conto di tale specificità, ha previsto che i residui di tali spese fossero assimilabili a quelli in conto capitale. Ciò ha evitato che questi fondi fossero mandati in economia. Diversamente, per effetto del DL 98/2011, art. 10 comma 10, non si applica il mantenimento dei residui di stanziamento per il capitolo della ricerca sanitaria finalizzata (3381) e per il capitolo relativo alla lotta e prevenzione HIV (4310).

Il secondo elemento da sottolineare è quello dell'andamento dei residui andati in perenzione. Sotto questo profilo, l'esercizio è caratterizzato da due aspetti strettamente collegati, che rappresentano un fenomeno di per se preoccupante. Nel 2011 si presenta un forte aumento dei residui propri che, per l'accorciamento dei tempi di mantenimento in bilancio, sono stati posti in perenzione. L'importo cresce nell'anno del 40 per cento rispetto al 2010, superando in valore assoluto i 410 milioni. Una crescita concentrata sul fronte della spesa corrente (oltre il 99 per cento dell'incremento complessivo) e distribuita tra consumi intermedi, trasferimenti a pubbliche amministrazioni e a famiglie e istituzioni private. Nel conto del patrimonio, la consistenza dei residui ha superato al 31 dicembre 2011 il miliardo, per oltre la metà concentrata su trasferimenti alle famiglie e per pressoché pari ammontare su consumi intermedi e trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche.

Parallelamente, sul fronte delle re-iscrizioni nell'anno si registra una forte crescita (+16 per cento). Sono oltre 100 milioni, di cui 59,7 per parte capitale (trasferimenti a PA) e 41,3 di parte corrente di cui 9,7 per consumi intermedi e 30,6 verso amministrazioni pubbliche¹⁰.

¹⁰ Al riguardo va rilevato che nella relazione dell'Ufficio centrale di bilancio resa ai sensi dell'art. 18, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 123/2011, si dà conto di una serie di rilievi per irregolarità riscontrate, che per numerosità non si discosta dal trend degli anni precedenti e che hanno riguardato soprattutto variazioni compensative di bilancio e problemi di competenza, richieste di re-iscrizione di residui perenti inficiate da documentazione incompleta o non coerente o da irregolarità contabile. Alcuni rilievi hanno riguardato provvedimenti relativi al trattamento economico del personale del Ministero per incarichi ricevuti in ritardo rispetto alle relative nomine, per crediti errati, carenza di fondi, mancanza di documentazione in originale, mancata autorizzazione nell'uso del mezzo proprio. Molto più numerose rispetto allo standard annuale, invece, le note di osservazione avanzate dall'Ufficio III in sede di controllo preventivo della spesa a seguito dell'entrata in vigore di alcune norme che hanno avuto un forte impatto sull'attività dell'Ufficio

Guardando ai pagamenti effettuati nell'anno, si evidenzia il rilievo della gestione dei residui re-iscritti: dei pagamenti effettuati (al netto delle spese per redditi da lavoro dipendente, 1.331 milioni), il 13 per cento è stato possibile per la re-iscrizione di somme andate in perenzione.

Tale fenomeno rappresenta un risultato evidente di come, in molti casi, l'utilizzo dell'accorciamento dei tempi di mantenimento in bilancio dei residui adottato ai fini di migliorare i saldi di finanza pubblica abbia una efficacia solo apparente. Il rallentamento artificioso della spesa che ne deriva genera distorsioni non solo arrecando un danno ai soggetti destinatari della spesa, ma anche comportando un significativo peggioramento nella gestione se non anche, come in alcuni casi, facendo aumentare gli oneri da riconoscere per i ritardi di pagamento. Una rapida perenzione di fondi a fronte di obbligazioni reali assunta, in luogo di una effettiva e selezionata scelta di riduzione della spesa, comporta un beneficio per la finanza pubblica destinato ad avere effetti distorsivi e, sempre più spesso, temporanei.

in milioni						
Anni	Residui perenti di parte corrente al 31/12	Ammontare re-iscrizioni	% re-iscrizioni	Residui perenti di parte capitale al 31/12	Ammontare re-iscrizioni	% re-iscrizioni
2008	245,38	6,11	2,49	646,92	6,52	1,01
2009	-	-	-	-	-	-
2010	677,77	36,43	5,37	582,88	51,49	8,83
2011	1.047,05	41,33	3,94	523,81	59,71	11,39

Le caratteristiche e problematiche dei capitoli fondo. Oltre ai quattro capitoli fondo comuni a tutte le Amministrazioni, nello stato di previsione del Ministero per l'esercizio 2011 sono stati considerati il cap. 3392 "Fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata, nonché di sperimentazione in materia sanitaria" che viene ripartito, in base alle esigenze, tra i capitoli concernenti l'attività di ricerca corrente degli Istituti di ricerca, ricovero e cura a carattere scientifico, l'attività di ricerca corrente di Istituti zooprofilattici sperimentali e l'attività di ricerca finalizzata (dotato di uno stanziamento iniziale di 300,4 milioni); il cap. 3603 "Fondo da ripartire per dotare luoghi, strutture e mezzi di trasporto di defibrillatori semiautomatici e automatici" con uno stanziamento per il 2011 pari a 2 milioni per favorire la diffusione dei defibrillatori esterni nel triennio 2010-2012 (legge finanziaria 2010). E' stato invece eliminato il fondo per la realizzazione di una campagna di monitoraggio sulle condizioni sanitarie dei cittadini italiani impegnati in Bosnia Herzegovina e Kosovo per effetto dell'abrogazione della normativa di copertura finanziaria.

Si tratta in particolare della legge 136/2010 "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia" che ha introdotto il principio della tracciabilità dei flussi finanziari; del d.P.R. n. 207/2010 "Regolamento di esecuzione ed attuazione del DL 163/2006 "Regolamento per i contratti ed i servizi in economia; del d.lgs. n. 123/2011 "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa a norma dell'art. 49 della L. 196/2009". Numerosi contratti sono stati infatti restituiti all'Amministrazione perché provvedesse all'integrazione con il Codice Identificativo di Gara, con il codice CUP o con l'indicazione del conto corrente dedicato al fine di evitare la nullità del contratto stesso. Alcuni provvedimenti, invece, sono stati restituiti perché la spesa era eccedente il capitolo di bilancio.

4. Programmazione strategica e valutazione dei risultati

Nel 2011 ha continuato a svolgere il ruolo di supporto all'amministrazione ed al suo vertice politico l'Organismo Indipendente di Valutazione delle *performance*, istituito quale organo monocratico con il DM 30 aprile 2010 in conformità a quanto previsto all'art. 14 del decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009. Con lo schema di regolamento degli uffici di diretta collaborazione è attualmente in via di definizione anche la nuova disciplina dell'OIV e della relativa struttura tecnica permanente. E' prevista la possibilità di sostituire l'organo monocratico con un collegio di tre membri, di cui due dirigenti di seconda fascia e un esperto esterno con funzioni di presidente. Il passaggio dall'organo monocratico a quello collegiale non determinerebbe comunque nuovi o maggiori oneri, in quanto non sarebbero previste posizioni dirigenziali aggiuntive rispetto a quelle individuate per le esigenze degli uffici di diretta collaborazione.

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.

Il ciclo di gestione della performance è stato attuato attraverso gli strumenti operativi introdotti dal d.lgs. n.150/2009: innanzitutto il Sistema di misurazione e valutazione della performance (redatto dall'OIV entro il 30 settembre 2010 ed adottato con decreto ministeriale il 30 dicembre 2010) le cui linee metodologiche portanti 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.

Il secondo strumento adottato è il Piano della performance, emanato con decreto del Ministro in data 4 febbraio 2011 e che dovrebbe, a regime, consentire un raccordo tra ciclo della performance e programmazione finanziaria e di bilancio. Tuttavia per il triennio 2011-2013 tale raccordo è stato possibile solo in parte, essendo stata la Nota integrativa approvata prima dell'avvio del processo di pianificazione strategica e di programmazione delle attività istituzionali. La Nota integrativa, infatti, prevede con riferimento alla spesa una sezione in cui va indicato il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma e i relativi indicatori di risultato per programmare il migliore utilizzo delle risorse per il triennio di riferimento del bilancio. Inoltre, i Nuclei di analisi e valutazione della spesa possono effettuare proposte per l'adozione di indicatori misurabili appropriati a rappresentare i risultati intermedi o finali dei programmi di spesa. Nel corso del 2011 l'OIV ha dato avvio al processo di redazione del Piano per il triennio 2012-2014 che si è concluso con la predisposizione della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione del 19 gennaio 2012.

Il terzo strumento adottato è il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità (D.M. del 24 marzo 2011) che costituisce lo strumento di attuazione della disciplina della trasparenza e della cultura dell'integrità. 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.

Per quanto riguarda la definizione e conseguente adozione degli standard di qualità dei servizi erogati dall'Amministrazione (DM del 29 dicembre 2011), in ragione dell'esiguità dei tempi assegnati, essi non sono stati inseriti nel Piano della performance; va tuttavia segnalato che nel marzo 2011 l'OIV ha costituito un apposito gruppo di lavoro che ha coinvolto, oltre alla struttura tecnica permanente, la rete dei tutor di Dipartimento e di Direzione. Prima della fine dell'anno è stato individuato un primo set di standard qualitativi relativi a 26 servizi.

5. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali

Nel 2011 il Ministero della salute ha nuovamente esercitato a pieno regime le responsabilità di governo nel settore della tutela e promozione della salute ponendosi a tal fine due macro-obiettivi: l'economicità della *governance* del sistema e il rispetto dei principi di appropriatezza ed efficacia degli interventi sui cittadini. A tal fine sono cinque le macro-aree di intervento individuate nell'Atto di indirizzo per il 2011: determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, miglioramento e potenziamento delle attività di prevenzione; riorganizzazione e potenziamento delle cure primarie, qualità dei servizi sanitari e rilancio della ricerca sanitaria.

Queste linee di attività prioritarie sono state attuate attraverso i programmi in cui si articolano le due missioni principali del Ministero: la "Tutela della salute" (suddivisa in 5 programmi) e la "Ricerca e innovazione" (suddivisa in due programmi), per le quali sono stati stanziati rispettivamente 904,7 milioni e 521,1 milioni.

LE MISSIONI NEL BIENNIO 2010*-2011

in migliaia

Missione	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
017.Ricerca e innovazione	652.356	521.195	645.275	516.430	675.286	504.989	417.271	309.303
020.Tutela della salute	967.330	904.718	957.120	907.007	840.976	936.074	787.530	453.643
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	53.991	53.292	54.207	55.340	59.123	58.760	6.092	3.588
033.Fondi da ripartire	23.074	20.234	22.166	20.200	0	36.667	22.166	5.699
Totale	1.696.750	1.499.439	1.678.769	1.498.977	1.575.384	1.536.490	1.233.058	772.234

composizione percentuale

Missione	Stanziamiento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
017.Ricerca e innovazione	38,4	34,8	38,4	34,5	42,9	32,9	33,8	40,1
020.Tutela della salute	57,0	60,3	57,0	60,5	53,4	60,9	63,9	58,7
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3,2	3,6	3,2	3,7	3,8	3,8	0,5	0,5
033.Fondi da ripartire	1,4	1,3	1,3	1,3	0,0	2,4	1,8	0,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel seguito si esaminano i risultati finanziari relativi al consuntivo 2011 per i principali programmi, 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, sui risultati più salienti ottenuti nelle macro-aree di intervento poste all'amministrazione con la direttiva annuale.

5.1. Tutela della salute (missione 020)

Dei 904,7 milioni di stanziamento della missione, il 59,2 per cento è stato destinato al programma "Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana", a seguire il 23,8 per cento al programma "Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale", l'11,2 per cento al programma "Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti"; residuali (come nel precedente esercizio) le risorse assorbite dai rimanenti due programmi finalizzati alla regolazione farmacologica e alla vigilanza, previsione e repressione nel settore sanitario.

LA GESTIONE 2011 DEI PROGRAMMI RIFERITI ALLA MISSIONE “TUTELA DELLA SALUTE”

in migliaia

Programma	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	%	2011	%	2011	%	2011	%
Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale	215.563	23,83	218.670	24,11	231.969	24,78	66.859	14,74
Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti	101.865	11,26	106.421	11,73	96.202	10,28	28.916	6,37
Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana	535.691	59,21	529.645	58,39	554.714	59,26	344.157	75,87
Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano	43.976	4,86	44.655	4,92	44.621	4,77	12.580	2,77
Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	7.622	0,84	7.616	0,84	8.567	0,92	1.130	0,25
Totale	904.718	100,00	907.007	100,00	936.074	100,00	453.643	100,00

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Anche nel 2011 la categoria economica con il peso maggiore sugli stanziamenti definitivi per l'intera missione è quella riferita ai trasferimenti correnti (65 per cento contro il 41 per cento del 2010); il 16,1 per cento delle risorse è assorbito dai consumi intermedi (10,5 nel 2010) ed il 13 per cento dai redditi di lavoro dipendente (7,2 nel 2010). I trasferimenti in conto capitale a pubbliche amministrazioni contano per il 4,8 per cento contro il 6 per cento del 2010. Questa distribuzione del peso delle categorie economiche trova riscontro in tutti i programmi, ad eccezione di “Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti”, in cui oltre il 56 per cento delle risorse è destinato a consumi intermedi e “Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario”, in cui la quota più significativa di risorse è destinata a redditi di lavoro (67,2 per cento).

5.1.1. Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana

A tale programma sono stati destinati 535,7 milioni nel 2011 contro i 521,9 del 2010. Gli impegni lordi sono stati pari a 529,6 milioni e risultano pagati 554,7 milioni. Oltre il 78 per cento degli stanziamenti è assorbito dai trasferimenti di parte corrente in cui sono ricompresi gli indennizzi e i risarcimenti ai soggetti danneggiati da complicità irreversibili a causa di vaccinazioni obbligatorie (cap. 2409) e le somme dovute per la liquidazione di transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi danneggiati (cap. 2401), per i quali sono stati stanziati oltre 333,7 milioni e ne sono stati pagati 277,9.

Gli obiettivi strategici riferibili al programma riguardano gli interventi di risanamento e di riequilibrio economico finanziario del sistema sanitario regionale, mirati a garantire qualità ed efficienza 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.

Al riguardo si segnalano i risultati di alcune delle principali attività condotte nel 2011 per tale programma.

E' stato avviato il progetto di supporto al processo di definizione dei criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza attraverso specifici indicatori, al fine di individuare le Regioni *benchmark* in materia di costi standard. Il Tavolo di Lavoro ha selezionato 100 indicatori che meglio rappresenterebbero la misura delle dimensioni oggetto di analisi. Il Tavolo tecnico ha,

inoltre, definito le soglie minime da applicare a ciascun indicatore e un criterio di pesatura tenendo conto di quanto disposto dall'art. 27, c. 3, lett. a) del d.lgs. 68/2011¹¹. Tale metodologia consente di effettuare una classificazione delle Regioni per individuare quelle corrispondenti al *benchmark* definito dal d.lgs. 68/2011.

in migliaia

PROGRAMMAZIONE SANITARIA IN MATERIA DI LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA E ASSISTENZA IN MATERIA SANITARIA UMANA
(PROGRAMMA 03)

	Stanziamiento definitivo	%	Impegni Lordi	%	Pagato totale	%	Residui finali	%
Categorie economiche								
Redditi da lavoro dipendente	27.148	5,1	25.788	4,9	26.381	4,8	-	-
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	1.629	0,3	1.550	0,3	1.655	0,3	-	-
Consumi intermedi	42.550	7,9	42.135	8,0	45.892	8,3	25.866	7,5
Trasferimenti di parte corrente	419.450	78,3	415.179	78,4	385.438	69,5	318.000	92,4
<i>di cui alle AAPP</i>	447	0,1	424	0,1	60.909	11,0	-	-
Totale spese p/corrente	489.147	91,3	483.101	91,2	457.711	82,5	343.867	99,9
Investimenti fissi	276	0,1	276	0,1	254	0,0	290	0,1
Trasferimenti in c/capitale	46.268	8,6	46.268	8,7	96.749	17,4	-	-
<i>di cui alle AAPP</i>	44.122	8,2	44.122	8,3	94.603	17,1	-	-
Totale spese c/capitale	46.544	8,7	46.544	8,8	97.003	17,5	290	0,1
Totale spese complessive	535.691	100,0	529.645	100,0	554.714	100,0	344.157	100,0

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La verifica della qualità dei dati contabili, di struttura e di attività delle aziende sanitarie e del settore sanitario regionale ha evidenziato forti eterogeneità interregionali tra le aziende esaminate¹². Di qui, il rilievo delle recenti disposizioni in tema di armonizzazione contabile (d.lgs. n. 118/2011) e di certificabilità dei bilanci aziendali e consolidati (Patto per la salute 2010-2012), cui è propedeutica l'attività svolta nel 2011 di valutazione straordinaria delle procedure amministrativo-contabili¹³. Ciò ha consentito di avviare l'iter procedurale per l'adozione dei primi documenti afferenti i principi contabili relativi all'implementazione e alla tenuta della contabilità di tipo economico-patrimoniale di cui all'art. 19, c. 2 lett. b) del d.lgs. 118/2011¹⁴ e che rappresenta la base di riferimento per la stesura, da parte di ciascuna Regione, dei piani attuativi del percorso di certificabilità dei bilanci.

Nell'ambito della valutazione e del controllo del Ministero sulla effettiva erogazione dei livelli essenziali di assistenza, per gli aspetti di qualità e sicurezza dei pazienti su tutto il territorio nazionale, è proseguita nel 2011 un'indagine relativa all'implementazione della Checklist in ambito chirurgico e all'adozione del Manuale per la sicurezza in sala operatoria. Ne è emerso che in 12 regioni vengono effettuate attività di verifica sull'implementazione della Checklist, in 5 regioni tale attività è in corso di realizzazione, 7 regioni hanno adottato con atto ufficiale il Manuale. Tuttavia, il dato relativo alle singole strutture erogatrici mostra che, nonostante a livello regionale non siano state formalmente intraprese iniziative volte a diffondere l'utilizzo di strumenti per aumentare le garanzie in termini di sicurezza in ambito chirurgico, di fatto questi strumenti (Manuale e Checklist) sono adottati a livello di strutture sanitarie e sono utilizzati nell'attività di routine svolta presso le Unità Operative.

¹¹ Assistenza Sanitaria collettiva (Prevenzione) 5%, ospedaliera 44%, distrettuale (territoriale) 51%.

¹² I controlli formali hanno permesso di rilevare diverse modalità di definizione delle aliquote degli accantonamenti relativi al personale, di movimentazione e contabilizzazione delle rimanenze, di definizione delle aliquote di ammortamento delle immobilizzazioni materiali, di alimentazione delle voci relative ai proventi e oneri straordinari, di movimentazione delle voci di patrimonio netto, incongruenza del saldo delle disponibilità liquide con il saldo del fondo cassa.

¹³ Secondo criteri e modalità individuate dal DI Salute-Economia del 18 gennaio 2011.

¹⁴ I documenti riguardano la casistica per la Gestione Sanitaria Accentrata, le sterilizzazioni degli ammortamenti, i nuovi modelli CE e SP.

Un'altra linea di intervento ha riguardato le problematiche che tendono ad ostacolare la realizzazione di una rete di assistenza efficiente ed a tal fine il Ministero ha definito, ai sensi dell'art. 3 della L. n. 38/2010, le *Linee guida per la promozione, lo sviluppo e il coordinamento degli interventi regionali nell'ambito della rete di cure palliative e della rete di terapia del dolore*, con le quali si promuove la creazione di specifiche strutture di coordinamento per il governo della rete assistenziale di cure palliative, della rete assistenziale di terapia del dolore e della rete specifica per i pazienti in età pediatrica, sia a livello regionale che a livello aziendale. E' stato altresì predisposto - e sottoposto all'esame della Conferenza Stato-Regioni - il documento tecnico relativo alla definizione dei requisiti e le modalità organizzative necessarie per lo sviluppo delle suddette reti che indica gli elementi imprescindibili delle strutture sia residenziali che domiciliari. Il lavoro del Ministero su questo fronte si è sviluppato anche sotto il profilo della formazione ed identificazione delle figure professionali che dovranno operare nelle reti assistenziali. Al fine di consentire il monitoraggio previsto dall'art. 9 della L. n. 38/2010, è stata realizzata, nell'ambito della banca dati NSIS, una nuova Area funzionale all'interno del Cruscotto NSIS articolata in 6 sottoaree (farmaceutica, residenziale, domiciliare, ospedaliera, palliativa e terapia del dolore ambulatoriale, terapia del dolore ospedaliera). Le strutture dedicate all'assistenza palliativa e di supporto (prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale) attualmente attivate dalle regioni sono 120 e, per la maggior parte situate nelle regioni del nord. Il finanziamento complessivo ammonta a 206,5 milioni in base al DM 28 settembre 1999 ed al DM 5 settembre 2001 e l'importo finora erogato risulta pari a 182,3 milioni. I fondi sono in perenzione amministrativa e nell'esercizio 2011 sono state pagate, a carico del cap. 7130, somme per un totale di 6,4 milioni riassegnate in bilancio dal Ministero dell'economia e delle finanze.

E' proseguita nell'esercizio l'attività di monitoraggio sulla libera professione all'interno delle strutture sanitarie svolta dall'Osservatorio nazionale. La relazione annuale al Parlamento traccia un quadro complessivo del fenomeno¹⁵ con evidenza sia del grado di adeguamento alla norma nazionale, che delle difficoltà attuative. Una sola regione (Umbria) mostra il totale adempimento rispetto a tutti gli indicatori (11/11), 7 regioni/P.A. (Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, P.A. Trento) presentano ottimi risultati (9-10 indicatori mostrano ottimi livelli), 11 regioni/P.A. (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto, P.A. Bolzano) si trovano in una situazione di parziale adempimento, con margini di miglioramento. Solo una Regione (Molise) evidenzia forti criticità. Alcune Regioni/P.A. (su alcuni indicatori) mostrano una flessione rispetto al risultato di "pieno adempimento" raggiunto negli anni precedenti, sintomo della difficoltà di mantenere il livello conseguito.

Sono stati, inoltre, condotti due studi specifici, in continuità con le precedenti edizioni ed al fine di approfondire aspetti della materia di particolare interesse¹⁶.

Diverse sono state, poi, le iniziative assunte nell'anno per interventi in materia di formazione e di determinazione dei fabbisogni regionali delle professioni sanitarie¹⁷.

¹⁵ Predisposta in ottemperanza alle disposizioni contenute nell'articolo 15-*quattordices* del decreto legislativo n. 502 del 1992 e successive modificazioni e nell'articolo 1 della legge n. 120 del 2007.

¹⁶ Il primo di essi riguarda gli elementi economico-strutturali dell'intramoenia e mette in rilievo che mediamente il 95% dei Medici è legato alla propria Azienda da un rapporto di esclusività e tale percentuale supera il 97% per Medici che rivestono incarichi di responsabilità di struttura complessa o semplice; fornisce una stima della quantificazione dell'indennità di esclusività percepita dai Dirigenti Medici e Sanitari che nel 2009 ha quasi raggiunto quota 1.359 milioni di euro, in media 10.696 €/anno pro-capite con un aumento di oltre il 6% dal 2005; inoltre evidenzia un'inversione di tendenza nella serie storica dei costi per i quali si registra per la prima volta dal 2006 una variazione negativa (-0,6%) che, seppur associata ad un incremento lieve dei ricavi (+0,5%), genera un aumento del saldo piuttosto significativo (+9,1%). Il secondo studio riguarda la sperimentazione (iniziata nel 2009) di un monitoraggio in modalità ex-ante dei tempi di attesa delle prestazioni strumentali e delle visite specialistiche erogate in attività libero professionale intramuraria ed intramuraria allargata.

¹⁷ E' stato emanato e pubblicato il Decreto Interministeriale Salute e Miur del 22.7.2011, di determinazione del numero globale di medici specialisti da formare ed assegnazione dei contratti di formazione specialistica per l'anno accademico 2010/2011"; è stato sancito l'Accordo Stato - Regioni in data 18.5.2011, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n.

E' stato predisposto nel 2011 il documento *“Linee guida per la de materializzazione della documentazione clinica in diagnostica per immagini, normativa e prassi”* redatto da un gruppo di lavoro istituito presso il Ministero della Salute, cui hanno partecipato, oltre ad esperti del Ministero, rappresentanti del Ministero dei Beni culturali e del Dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Alla predisposizione delle Linee guida hanno contribuito inoltre anche società scientifiche (SIRM, AIFM, AIMN) e organismi di settore (IHE- Integrating the HealthCare Enterprise, Aitech-Assinform). Le Linee guida offrono un compendio dettagliato delle regole tecniche e degli standard in atto per la predisposizione, conservazione e fruizione della documentazione sanitaria in formato digitale. Il documento, su cui sono stati acquisiti il parere tecnico dell'Ente nazionale per la digitalizzazione della PA, nonché dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali è stato condiviso con le regioni e sarà oggetto di valutazione da parte del Comitato permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza. Sarà poi sottoposto all'esame della Conferenza Stato-Regioni.

In ordine all'attività volta al potenziamento di ricovero in DH, sviluppo della chirurgia ambulatoriale, trasferimento dall'assistenza ospedaliera all'assistenza territoriale, diversi sono i progetti avviati dalle Regioni e monitorati dall'Agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali. Le attività di monitoraggio dell'impatto dei progetti regionali censiti e valutati è stata svolta dall'Agenzia attraverso la costituzione del Gruppo di Indirizzo Strategico - composto dai referenti del Ministero della Salute e dell'Agenas - con funzioni di supporto alle policy di sviluppo del piano di monitoraggio, di controllo dello stato di avanzamento delle attività, di condivisione di analisi e risultati. E' stato individuato e definito il set di indicatori da utilizzare per la valutazione dello stato di realizzazione dei progetti regionali e, ove possibile, per la valutazione dell'impatto dell'attività in termini di miglioramento dell'assistenza. Il termine dell'attività di monitoraggio è fissato a dicembre 2012.

5.1.2. Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale

A tale programma sono stati destinati 215,6 milioni nel 2011 a fronte di 289,5 milioni del 2010. Sono stati registrati impegni lordi per 218,7 milioni e pagamenti pari a 232 milioni.

I trasferimenti correnti a famiglie incidono per oltre il 60 per cento sia in termini di stanziamenti che di pagamenti finali, principalmente per la quota, pari a circa 103 milioni destinata ai rimborsi per spese di assistenza sanitaria all'estero; seguono i redditi da lavoro che

281 del 28.8.1997, concernente la “Rilevazione del fabbisogno per il S.S.N. anche suddiviso per Regioni delle professioni sanitarie e di laureati specialisti delle professioni sanitarie, nonché relativo alle professioni di medico chirurgo, veterinario, odontoiatra, farmacista, biologo, chimico, fisico e psicologo effettuato a norma dell'art. 6 ter del d.lgs. n. 502 del 30.12.1992 e successive modifiche ed integrazioni per l'a.a. 2011/2012”; è stato emanato e pubblicato il Decreto ministeriale Miur e Salute del 5.7.2011 di definizione del numero dei posti disponibili a livello nazionale per le immatricolazioni al corso di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia; è stato emanato e pubblicato il Decreto ministeriale Miur e Salute del 23.11.2011 di incremento nel limite del 10% del numero dei posti disponibili per le immatricolazioni al corso di laurea in Medicina e Chirurgia già definiti con DM 5.7.2011. E' stato costituito il Tavolo di lavoro congiunto sui profili professionali delle professioni sanitarie, che si è insediato il 15 dicembre 2011 per la prima volta, sulla base di una proposta avanzata dalla Commissione Salute del Coordinamento delle Regioni con il compito di elaborare proposte per l'implementazione delle competenze delle professioni sanitarie e per introdurre per tali professionisti le specializzazioni previste dall'art.6 della legge 43/06. Il suddetto Tavolo tecnico ha individuato come priorità quella di adeguare le competenze delle professioni infermieristiche alla luce della evoluzione ordinamentale e formativa a quella scientifica, tecnologica e dei modelli organizzativi sulla base sia delle sperimentazioni regionali già in essere che di quelli consolidati e verificati positivamente da decenni di altri Stati europei ed extraeuropei. Il Tavolo è costituito dai rappresentanti designati dalle Regioni e dalle provincie Autonome, nonché dai rappresentanti del Ministero, dirigenti e funzionari, in servizio presso la Direzione delle Professioni sanitarie.

E' stata emanata la circolare 20 settembre 2011, ai sensi dell'accordo Stato Regioni n. 17CSR del 10 febbraio 2011, recante indicazioni operative necessarie a rendere uniforme l'attività istruttoria di competenza delle Regioni e delle Provincie Autonome nell'ambito del procedimento per il riconoscimento dell'equivalenza ai diplomi universitari dell'area sanitaria dei titoli del pregresso ordinamento, in attuazione dell'art. 4 comma 2 della legge 26 febbraio 1999, n. 42.

pesano sul totale delle risorse destinate al programma per circa il 20 per cento, sia come stanziamenti che come pagamenti. Nell'ambito dei consumi intermedi, che incidono per poco più del 16 per cento, lo stanziamento più consistente, pari a 18,3 milioni, è destinato all'attività e al funzionamento (comprese le spese di personale) del Centro nazionale per la prevenzione ed il controllo delle malattie che opera con le strutture regionali attraverso convenzioni con enti vigilati del Ministero; sul relativo capitolo (4393) si accumulano consistenti residui, considerato che risultano pagamenti inferiori al 50 per cento di quanto impegnato.

in migliaia

PREVENZIONE E COMUNICAZIONE IN MATERIA SANITARIA UMANA E COORDINAMENTO IN AMBITO INTERNAZIONALE (PROGR. 01)

	Stanziamento definitivo	%	Impegni Lordi	%	Pagato totale	%	Residui finali	%
Categorie economiche								
Redditi da lavoro dipendente	42.880	19,9	46.918	21,5	47.870	20,6	448	0,7
di cui imposte pagate sulla produzione	2.569	1,2	2.859	1,3	3.057	1,3	3	0,0
Consumi intermedi	35.528	16,5	35.111	16,1	37.555	16,2	46.529	69,6
Trasferimenti di parte corrente	137.110	63,6	136.594	62,5	146.523	63,2	19.858	29,7
di cui alle AAPP	15.166	7,0	15.090	6,9	25.608	11,0	18.422	27,6
Totale spese p/corrente	215.517	100,0	218.624	100,0	231.948	100,0	66.835	100,0
Investimenti fissi	46	0,0	46	0,0	22	0,0	24	0,0
Totale spese c/capitale	46	0,0	46	0,0	22	0,0	24	0,0
Totale spese complessive	215.563	100,0	218.670	100,0	231.969	100,0	66.859	100,0

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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. Sempre in tale ambito vanno collocate le attività volte al monitoraggio dei flussi di mobilità sanitaria in ambito internazionale.

Il Ministero ha svolto le verifiche annuali sul grado di avvicinamento agli obiettivi del Piano Nazionale di Prevenzione (PNP) secondo le regole concordate con l'Intesa Stato-Regioni del 10 febbraio 2011 e confluite nel Documento per la valutazione dei PRP 2010-2012. Tale verifica è strumentale all'obbligo di certificazione dei PRP; infatti, il PNP è inserito tra gli "Obiettivi di piano" per i quali è prevista una quota finanziaria premiante, che viene assegnata al raggiungimento di alcuni adempimenti ovvero, nel caso specifico, dei risultati attesi dalla pianificazione regionale nell'ambito dei PRP. A tal fine, il Ministero ha avviato il progetto nazionale di "Supporto al PNP e alla formazione per responsabili e operatori impegnati nei progetti dei PRP 2010-2012" come processo di accompagnamento alla ideazione, attuazione e monitoraggio dei PRP¹⁸.

Nell'ambito del programma "Guadagnare salute: rendere facili le scelte salutari" sono state definite le linee programmatiche per il 2011 sulla base delle indicazioni fornite dalla "Piattaforma nazionale sull'alimentazione, l'attività fisica e il tabagismo". E' stato previsto lo sviluppo delle seguenti aree: consolidamento dell'alleanza tra "Scuola" e "Salute", finalizzata a favorire nelle scuole di ogni ordine e grado la promozione della salute come proposta pedagogica stabile; prosecuzione della collaborazione con il Dipartimento della Gioventù, con particolare riferimento alla prevenzione dei Disturbi del Comportamento Alimentare (DCA); consolidamento del rapporto con le Associazioni di categoria della filiera alimentare per estendere ad altri prodotti la riduzione del sale; prosecuzione delle attività di sorveglianza e monitoraggio dei consumi di sale nella popolazione; sviluppo delle attività di comunicazione quale parte strutturale del programma "Guadagnare Salute" e strumento indispensabile di

¹⁸ Il progetto è stato affidato mediante apposita convenzione al Centro nazionale di epidemiologia, sorveglianza e promozione della salute (CNESPS) dell'Istituto Superiore di Sanità.

informazione e promozione della salute; monitoraggio dei progetti CCM in corso nell'ambito dell'area "Sostegno al PNP e a Guadagnare salute".

Durante il 2011 è stato condotto, ed è tuttora in corso, il monitoraggio dei progetti sviluppati in attuazione del programma in questione a seguito dei Protocolli d'intesa siglati con le Istituzioni centrali e nell'ambito del Centro per la prevenzione e il controllo delle malattie (CCM)¹⁹.

Nel 2011 per le attività del programma "Guadagnare salute" sono stati impegnati 1,2 milioni e pagati 2,8 milioni sul cap. 4393.

Un obiettivo strategico contenuto nella direttiva annuale del Ministro per l'anno 2011 è di "promuovere il ruolo dell'Italia per la tutela della salute in ambito internazionale, anche in coerenza con le linee strategiche definite a livello comunitario e internazionale". A tal fine è stato monitorato nel 2011 l'obiettivo operativo "Sviluppo, potenziamento e monitoraggio della collaborazione bilaterale in ambito sanitario attraverso la prosecuzione delle attività previste con le azioni del progetto EUROMED- UpM (Unione per il Mediterraneo)" destinato a rafforzare i sistemi sanitari e l'offerta di salute della regione mediterranea. Visto il buon andamento delle attività promosse in tal senso già nel 2009 e 2010, le attività euro-mediterranee sono state ulteriormente finanziate (658.000 euro sul cap. 4100) nel 2011 e sono state assegnate risorse attraverso la pubblicazione di appositi bandi. Sono quindi stati selezionati 5 progetti per i quali è avvenuta la stipula degli accordi di collaborazione a fine esercizio: Registro di popolazione di infarto miocardico, Sorveglianza epidemiologica per il controllo delle malattie neoplastiche nei Paesi del Mediterraneo: dalla registrazione del cancro ai modelli statistici, Rete internazionale Mediterranea per l'incremento delle donazioni di organi, MEDICEL – il Network mediterraneo per la celiachia, Screening e diagnosi precoce dei tumori nell'area mediterranea.

Nel corso del 2011 sono proseguite le attività volte all'attuazione del progetto "Mattone Internazionale" al fine di promuovere la divulgazione sul territorio nazionale delle politiche comunitarie e delle possibilità di accesso ai programmi europei per la ricerca e l'innovazione. Per supportare e rendere competitiva la partecipazione delle regioni ai finanziamenti europei e internazionali il progetto Mattone prevede 5 pilastri che sono il Piano di formazione nazionale, il database dei progetti europei e internazionali, la comunicazione e l'informazione, i piani di formazione locale e l'internazionalizzazione dei Sistemi Sanitari. Il coordinamento del progetto Mattone Internazionale è stato assegnato alla regione Veneto.

Le iniziative relative alle campagne di comunicazione, per un impegno finanziario di circa 2,3 milioni, hanno riguardato: allattamento al seno, tumore al seno, lotta al randagismo, prevenzione influenza stagionale, promozione del consumo di frutta e verdura nei bambini, aids, donazione e trapianti di organi, lotta all'abuso di alcol, sterilità e cure palliative.

5.1.3. Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti

Il programma è stato finanziato con 101,9 milioni, sono state impegnate somme per 106,4 milioni e pagate per 96,2. I consumi intermedi assorbono la quota maggiore di risorse: il 56,7 per cento di stanziamenti ed il 54,3 per cento di impegni. A questa categoria economica sono riferibili oltre l'80 per cento dei residui finali. Ne sono un esempio le spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica (cap. 5391), per le quali nel 2011 era previsto uno stanziamento iniziale di 18,4 milioni, elevato in via definitiva a 37,9 milioni. I pagamenti sono risultati molto inferiori andando ad alimentare così l'accumulo di residui.

Con il d.P.R. n. 108/2011 è stata istituita, all'interno del Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, della sicurezza alimentare e degli organi collegiali per la tutela della salute,

¹⁹ Il monitoraggio ha riguardato, tra l'altro, i progetti "Sovrappeso e obesità nei bambini: il sistema sorveglianza OKKIO alla SALUTE", "Buone pratiche per l'alimentazione – Intervento di promozione del consumo di prodotti ortofrutticoli freschi nelle scuole e nei luoghi di lavoro", "Programma di informazione e comunicazione a sostegno degli obiettivi del programma Guadagnare Salute" "Buone pratiche sull'alimentazione: valutazione del contenuto di sodio, potassio e iodio nella dieta degli italiani", "Progetto nazionale di Promozione dell'attività motoria", "Programma di prevenzione delle Aziende Sanitarie Locali a sostegno della Legge 3/2003", "Mamme libere dal fumo".

la Direzione generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione con il compito di assicurare un elevato livello di partecipazione alla fase di elaborazione della normativa tecnica europea.

in migliaia

SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, IGIENE E SICUREZZA DEGLI ALIMENTI (PROGRAMMA 02)

	Stanziamento definitivo	%	Impegni Lordi	%	Pagato totale	%	Residui finali	%
Categorie economiche								
Redditi da lavoro dipendente	35.988	35,3	40.614	38,2	41.920	43,6	141	0,5
di cui imposte pagate sulla produzione	1.616	1,6	1.816	1,7	2.000	2,1	-	-
Consumi intermedi	57.756	56,7	57.735	54,3	46.131	48,0	24.502	84,7
Trasferimenti di parte corrente	2.023	2,0	1.974	1,9	5.493	5,7	466	1,6
di cui alle AAPP	523	0,5	501	0,5	4.020	4,2	466	1,6
Totale spese p/corrente	95.767	94,0	100.323	94,3	93.544	97,2	25.109	86,8
Investimenti fissi	3.825	3,8	3.825	3,6	286	0,3	3.807	13,2
trasferimenti in c/capitale	2.272	2,2	2.272	2,1	2.372	2,5	-	-
Totale spese c/capitale	6.098	6,0	6.098	5,7	2.658	2,8	3.807	13,2
Totale spese complessive	101.865	100,0	106.421	100,0	96.202	100,0	28.916	100,0

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A tal fine nel 2011 la Direzione ha partecipato a diversi gruppi di lavoro della Commissione europea affrontando temi afferenti i controlli all'importazione di alimenti, l'igiene degli alimenti di origine animale, il Piano nazionale integrato dei controlli e relazioni annuali, l'igiene delle tecnologie alimentari e OGM, prodotti destinati ad un'alimentazione particolare e integratori alimentari, alimenti addizionati con vitamine e minerali, prodotti fitosanitari. In particolare, con le risorse finanziarie destinate al potenziamento e miglioramento dell'attuazione del PNI 2011-2014, approvato con l'intesa Stato-Regioni del 16 dicembre 2010, sono state finanziate importanti attività, tra cui la mappatura del territorio nazionale in relazione alla presenza di contaminanti ambientali e al loro passaggio nella catena alimentare, l'aggiornamento del sistema informativo NSIS ed il suo adeguamento agli standard EFSA, lo sviluppo e l'implementazione della Community web per tutti i soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione del PNI. Nel corso dell'anno la Direzione ha dovuto affrontare anche emergenze a livello epidemiologico: la contaminazione da diossina in alimenti provenienti dalla Germania, il disastro della centrale nucleare di Fukushima, a seguito del quale è stato adottato un provvedimento cautelare che prevedeva il rafforzamento dei controlli in frontiera su tutti i prodotti alimentari giapponesi, e successivamente è stata data disposizione agli uffici USMAF di eseguire controlli ufficiali con campionamento e analisi delle alghe in arrivo dai Paesi e dalle aree di pesca FAO individuate dall'UE. Da ultimo, un'epidemia da un ceppo molto virulento di *escherichia coli* ha portato a segnalazioni di allerta gestite con le autorità locali e con i Carabinieri per la tutela della salute.

Nell'ambito della "Ottimizzazione delle attività di coordinamento finalizzate alla tutela della sicurezza alimentare" è stato individuato quale obiettivo operativo la "mappatura del territorio nazionale in relazione alla presenza di contaminanti ambientali e al loro passaggio nella catena alimentare" per la realizzazione della quale l'Amministrazione ha approntato il Sistema Informativo Geografico (SINSA) in cui sono state inserite tutte le carte geografiche dei Siti di Interesse Nazionale (SIN) indicati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare come aree contaminate ad alto impatto ambientale. Il progetto prevedeva quattro fasi di attuazione concluse nell'anno.

Infine, nell'ambito delle azioni necessarie a contrastare il sovrappeso e l'obesità nei bambini dai 3 ai 12 anni è stato predisposto un documento di indirizzo relativo al "miglioramento della qualità nutrizionale degli alimenti in commercio o somministrati nei

pubblici esercizi o nelle mense pubbliche e private, al fine di migliorare lo stato nutrizionale della popolazione infantile”.

Per quanto riguarda poi la sanità veterinaria, il Piano nazionale di controllo sull’Alimentazione Animale dedica alla ricerca dei contaminanti ambientali una parte del campionamento ufficiale sui mangimi. Gli esiti dei controlli eseguiti nel 2011 non sono stati ancora resi noti, mentre con riferimento alle analisi condotte nel 2010, è risultata una sostanziale rispondenza dei mangimi a quanto stabilito dalla normativa, con percentuali di non conformità molto basse.

La prosecuzione dei programmi di sorveglianza delle malattie infettive degli animali ha conseguito risultati positivi²⁰:

5.1.4. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano

A tale programma sono stati destinati 44 milioni (con una riduzione di 9 milioni rispetto al 2010); gli impegni lordi sono stati pari a 44,7 milioni, pari ai pagamenti totali. Le risorse sono pressoché per intero destinate a trasferimenti di parte corrente a pubbliche amministrazioni (oltre il 60 per cento in termini di stanziamenti, impegni e pagamenti), dei quali l’80 per cento è riferibile a spese di natura obbligatoria per l’AIFA (cap. 3461).

in migliaia

REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA IN MATERIA DI PRODOTTI FARMACEUTICI ED ALTRI PRODOTTI SANITARI AD USO UMANO
(PROGRAMMA 04)

	Stanziamento definitivo	%	Impegni Lordi	%	Pagato totale	%	Residui finali	%
Categorie economiche								
Redditi da lavoro dipendente	6.760	15,4	7.635	17,1	7.802	17,5	-	-
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	414	0,9	455	1,0	486	1,1	-	-
Consumi intermedi	7.590	17,3	7.394	16,6	6.895	15,5	12.485	99,2
Trasferimenti di parte corrente	29.550	67,2	29.550	66,2	29.848	66,9	74	0,6
<i>di cui alle AAPP</i>	29.550	67,2	29.550	66,2	29.848	66,9	74	0,6
Totale spese p/corrente	43.899	99,8	44.578	99,8	44.546	99,8	12.558	99,8
Investimenti fissi	24	0,1	24	0,1	23	0,1	22	0,2
Trasferimenti in c/capitale	52	0,1	52	0,1	52	0,1	-	-
Totale spese c/capitale	77	0,2	77	0,2	75	0,2	22	0,2
Totale spese complessive	43.976	100,0	44.655	100,0	44.621	100,0	12.580	100,0

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In relazione a tale programma è da segnalare l’avvio dal 2011 della rilevazione sistematica di informazioni relative agli acquisti di dispositivi medici ai fini del monitoraggio della spesa²¹. Per risolvere alcune criticità che si sono presentate nella fase di avvio (corretta alimentazione del tracciato contratti, individuazione univoca dei dispositivi medici in base alla Banca dati/repertorio dei dispositivi medici) è stato costituito un gruppo di lavoro di cui fa parte, oltre al Ministero della salute, il Ministero dell’economia e delle finanze, le Regioni e

²⁰ Il piano di vaccinazione contro la rabbia ha drasticamente ridotto l’incidenza di tale malattia (nel 2011 è stato accertato un solo caso), per l’anemia infettiva degli equidi i risultati della sorveglianza epidemiologica denotano progressivi miglioramenti (da 132 casi nel 2010 a 76 nel 2011); 55 Province su tutto il territorio nazionale sono state dichiarate indenni da tubercolosi bovina, 69 Province indenni da brucellosi bovina, 75 Province indenni da leucosi bovina e 70 Province indenni da brucellosi ovi-caprina; le aziende suinicole cui è stato riconosciuto lo stato di “ufficialmente esenti” da trichinellosi sono passate da 787 del 2010 a 1048 del 2011; mentre per la malattia vescicolare del suino, eradicata da tutte le Regioni con eccezione di Campania e Calabria, è stata istituita un’apposita task force composta da funzionari del Ministero e esperti del Centro di referenza nazionale per le malattie vescicolari di Brescia che ha effettuato interventi mirati presso ogni focolaio di malattia; si è assistito poi ad una recrudescenza della peste suina africana in Sardegna per la quale il Ministero ha svolto un’intensa attività ispettiva. Infine, si è svolto nel 2011 un Piano di sorveglianza per *West Nile disease* nelle aree urbane.

²¹ DM 11 giugno 2010 “Istituzione del flusso informativo per il monitoraggio della spesa, sulla base della trasmissione di dati da parte delle Regioni”.

l'AGENAS. Il monitoraggio degli acquisti è articolato su due flussi: consumi e contratti. Quanto al primo, sono stati resi disponibili alle regioni degli indicatori che correlano il costo d'acquisto e la quantità di dispositivi medici distribuita, ripartiti per classificazione nazionale dei dispositivi, per destinazione di utilizzo e per Agenzia sanitaria. Tali indicatori risultano essere strumenti importanti per la verifica della qualità dei dati inviati per una valutazione dell'impiego delle risorse finanziarie riconducibili all'acquisizione di ogni singolo dispositivo, consentendo un confronto intra e interregionale. Per quanto riguarda i contratti questi sono analizzabili in base alla classificazione nazionale dei dispositivi medici e all'anno di stipula e consentono un confronto dei prezzi minimi e massimi tra tutte le Regioni.

E' proseguita la attuazione del d.lgs. n. 153/2009, che ha individuato i nuovi servizi resi dalle farmacie pubbliche e private. Al riguardo, nel rispetto di quanto previsto dai Piani socio-sanitari regionali, il Ministero nel 2011 numerosi provvedimenti²².

In adempimento a quanto disposto, infine, dal DL n. 201/2011 in ordine alla vendita di farmaci negli esercizi commerciali, il Ministero ha predisposto uno schema di decreto attuativo.

5.2. Ricerca e innovazione (missione 017)

La missione relativa alla Ricerca e innovazione riceve nel 2011 risorse per 521,1 con una riduzione rispetto al 2010 di oltre 131 milioni. La riduzione di finanziamenti riguarda esclusivamente il programma "Ricerca per il settore della sanità pubblica" che passa dai 635,8 milioni del 2010 ai 498,3 milioni del 2011, mentre in leggero aumento gli stanziamenti per la "Ricerca per il settore zoo profilattico" (da 16,6 milioni a 22,8). Nonostante la penalizzazione dovuta al taglio delle risorse, il programma 01 pesa per oltre il 95 per cento sull'intera missione. Le spese sono destinate quasi esclusivamente a trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (89 per cento di trasferimenti correnti e 8,4 per cento di trasferimenti in conto capitale; incidenza che per i pagamenti passa rispettivamente al 95,3 e al 2,5 per cento). Oltre 280,6 milioni costituiscono la dotazione del capitolo 3398 (il 56,3 per cento del programma) con il quale tra l'altro vengono finanziati i progetti di ricerca corrente attraverso gli IRCCS.

5.2.1. Ricerca per il settore della sanità pubblica

Come noto, il Piano sanitario Nazionale definisce gli obiettivi e i settori principali della ricerca del Servizio sanitario nazionale ed il Ministero della salute, sentita la Commissione nazionale per la ricerca sanitaria, elabora il programma di ricerca sanitaria e propone iniziative da inserire nella programmazione della ricerca scientifica nazionale e nei programmi di ricerca internazionali e comunitari. Il programma di ricerca si articola nelle attività di Ricerca corrente e Ricerca finalizzata. Per quanto riguarda la prima, nel 2011 sono stati erogati finanziamenti per 158,8 milioni (erano stati 162,4 milioni nel 2010), ripartiti tra gli IRCCS in base alla valutazione della produzione scientifica realizzata nell'anno precedente.

Per dare la massima diffusione dei risultati ottenuti dall'attività di ricerca è stata pubblicata sul sito web del Ministero la lista di tutte le pubblicazioni scientifiche prodotte nel 2010 dagli Istituti di ricerca.

Anche con riferimento alla Ricerca finalizzata l'Amministrazione si è impegnata nel dare diffusione dei risultati dei progetti di ricerca finanziati dei quali, a decorrere dal 12 dicembre 2011, vengono richiesti ai destinatari istituzionali dei finanziamenti una serie di informazioni sull'esito scientifico della ricerca ed un *abstract* su ogni progetto finalizzati, appunto, alla successiva pubblicazione sul sito del Ministero.

²² DM 16.12.2010 concernente l'"Erogazione da parte delle farmacie di specifiche prestazioni professionali", DM 16.12.2010 concernente "Disciplina dei limiti e delle condizioni delle prestazioni analitiche di prima istanza rientranti nell'ambito dell'autocontrollo ai sensi dell'art. 2, lett. e) e per le indicazioni tecniche relative ai dispositivi strumentali ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. d) del d.lgs. n. 153/2009", DM 8.7.2011 concernente l'"Erogazioni da parte delle farmacie di attività di prenotazione delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino e ritiro dei referti relativi a prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale".

in migliaia

RICERCA PER IL SETTORE DELLA SANITA' PUBBLICA (PROGRAMMA 01)

	Stanziamiento definitivo	%	Impegni Lordi	%	Pagato totale	%	Residui finali	%
Categorie economiche								
Redditi da lavoro dipendente	4.892	1,0	5.302	1,1	5.396	1,1	-	-
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	301	0,1	324	0,1	344	0,1	-	-
Consumi intermedi	8.528	1,7	8.470	1,7	4.714	1,0	7.495	2,6
Trasferimenti di parte corrente	443.296	89,0	442.818	89,7	461.678	95,4	217.447	74,7
<i>di cui alle AAPP</i>	443.296	89,0	442.818	89,7	461.305	95,3	217.447	74,7
Altre spese correnti	-	-	-	-	219	0,0	0	0,0
Totale spese p/corrente	456.716	91,6	456.590	92,5	472.008	97,5	224.943	77,3
Investimenti fissi	15	0,0	15	0,0	11	0,0	5	0,0
Trasferimenti in c/capitale	41.627	8,4	37.163	7,5	11.930	2,5	66.143	22,7
<i>di cui alle AAPP</i>	41.627	8,4	37.163	7,5	11.930	2,5	66.143	22,7
Totale spese c/capitale	41.642	8,4	37.178	7,5	11.941	2,5	66.148	22,7
Totale spese complessive	498.358	100,0	493.768	100,0	483.949	100,0	291.090	100,0

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al miglioramento della fase relativa alla diffusione dei risultati della ricerca si è accompagnato un percorso finalizzato a garantire maggiore trasparenza al processo di selezione dei progetti della Ricerca Finalizzata²³.

In merito ai *referee* nazionali ed internazionali per la valutazione dei progetti di ricerca, nel 2011, il Ministero ha presentato in un contesto internazionale il sistema di *peer review* italiano e con la stipula di un protocollo operativo ha avviato una collaborazione con l'*Italian Scientists and Scholars in North America Foundation* per supportare l'attività di valutazione. Ciò ha consentito l'individuazione di ulteriori 250 ricercatori italiani residenti all'estero da coinvolgere nella *peer review* degli oltre 2.800 progetti presentati per il bando di RF 2010.

La scarsità delle risorse ha penalizzato l'operatività delle reti di ricerca costituite, ai sensi dell'art. 43 della L. n. 3/2003, tra gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico e le strutture di eccellenza del SSN; attualmente le reti attive sono: *Alleanza contro il cancro*, *Italia Longeva*, *Associazione per le Neuroscienze*, *Progetto Bibliosani*, *Memorandum d'intesa nel settore della sanità e delle scienze mediche*.

Nel corso del 2011 ha poi proseguito la sua attività il Tavolo tecnico per l'attuazione del Protocollo d'intesa con il Miur finalizzato ad individuare gli ambiti di interesse del Ministero della salute all'interno dei programmi di ricerca internazionale e sono stati individuati due progetti per un finanziamento complessivo di 1,1 milione: il programma congiunto dell'Unione Europea sulla ricerca relativa alle malattie neurodegenerative (JPND Research) ed il progetto mediante il quale Canada, Germania, UK, Belgio, Irlanda e Italia promuovono e finanziano l'attività di collaborazione tra i centri nazionali di eccellenza in malattie neurodegenerative.

²³In particolare, nel 2011 l'Amministrazione ha concluso le procedure con riferimento al bando per la RF del 2009 del quale sono stati pubblicati tutti gli atti rilevanti, la graduatoria con l'elenco di tutti i progetti presentati, il finanziamento richiesto e il punteggio conseguito. Inoltre ai ricercatori è consentito accedere con una propria password a tutte le valutazioni espresse dai *referee* sul proprio progetto presentato.

- APPENDICE -

in migliaia

UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE - ESERCIZIO 2011

Missione	Massa impegnabile	Impegni di competenza	Impegni in conto residui	Impegni Totali	Residui di stanziamento finali c/competenza	Residui di stanziamento finali c/residui	Economie/Maggiori spese c/competenza
017.Ricerca e innovazione	646.822	431.967	117.056	549.022	84.000	-	4.764
020.Tutela della salute	904.960	891.695	- 1.339	890.356	4.046	-	2.289
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	53.293	52.549	- 724	51.825	7	-	2.048
033.Fondi da ripartire	38.468	16.467	18.234	34.701	3.733	-	34
Totale	1.643.543	1.392.677	133.227	1.525.904	91.787	-	462

UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE - ESERCIZIO 2011

Missione	Massa spendibile	Autorizzazioni finali di cassa	Pagamenti in c/competenza	Pagamenti in c/residui	Residui propri c/competenza	Residui propri c/residui
017.Ricerca e innovazione	938.449	608.907	337.056	167.933	95.374	129.929
020.Tutela della salute	1.690.297	1.264.556	573.017	363.057	329.944	119.653
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	61.351	58.846	52.465	6.295	2.868	713
033.Fondi da ripartire	42.401	38.050	14.501	22.166	1.966	-
Totale	2.732.498	1.970.359	977.039	559.451	430.152	250.295

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS