ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **1**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2012)

Trasmessa alla Presidenza il 27 giugno 2013

VOLUME II

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2012

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

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 2012

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 2012

- ***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 2012
- 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

L'ORDINAMENTO CONTABILE

L'ORGANIZZAZIONE, LA GESTIONE DEL PERSONALE E L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE
- Revisione degli assetti organizzativi
- Il personale
- L'attività contrattuale

- ***Volume II - LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2012 PER AMMINISTRAZIONE***

- Considerazioni generali sulla spesa delle Amministrazioni centrali
- 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

- Appendice: I fondi di rotazione

- ***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 2012

Pag.

CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI " 1
L'andamento della spesa nell'esercizio 2012 " 1
L'attività di revisione della spesa " 6

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI " 9
Considerazioni di sintesi e profili ordinamentali " 9
I raccordi con il bilancio dello Stato ed il conto finanziario 2012 " 16
Aspetti generali della gestione " 20

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE " 27
Considerazioni di sintesi " 27
Profili istituzionali e programmazione strategica " 28
Struttura organizzativa " 32
Risultati finanziari e contabili " 34
Le missioni e i programmi " 44

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO " 49
Considerazioni di sintesi " 49
Profili istituzionali e programmazione strategica " 51
Analisi della struttura organizzativa " 55
I risultati finanziari e contabili " 59
Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie criticità gestionali " 71

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI " 107
Considerazioni di sintesi " 107
Profili istituzionali e programmazione strategica " 109
Analisi della struttura organizzativa " 112
Analisi finanziarie e contabili " 115
Analisi degli andamenti gestionali delle principali missioni del Ministero " 123

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA " 137
Considerazioni di sintesi " 137
Profili istituzionali e programmazione strategica " 140
Analisi della struttura organizzativa " 141
Analisi finanziarie e contabili " 144
Le missioni e i programmi " 151

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI " 161
Considerazioni di sintesi " 161
Profili istituzionali e programmazione strategica " 161
Analisi della struttura organizzativa " 165
Analisi finanziarie e contabili " 174
Le missioni e i programmi " 181

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA " 191
Considerazioni di sintesi " 191
Profili istituzionali e programmazione strategica " 194
Analisi della struttura organizzativa " 196
Analisi finanziarie e contabili " 201
Le missioni e i programmi " 208

MINISTERO DELL'INTERNO " 225
Considerazioni di sintesi " 225
Profili istituzionali e programmazione strategica " 227
Analisi della struttura organizzativa " 232
Analisi finanziarie e contabili " 241
Le missioni ed i principali programmi di spesa " 249

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE " 263
Considerazioni di sintesi " 263
Profili istituzionali e programmazione strategica " 264
Analisi della struttura organizzativa " 266
Analisi finanziarie e contabili " 270
Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie, criticità gestionali " 277

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI " 285
Considerazioni di sintesi " 285
Profili istituzionali e programmazione strategica " 287
Analisi della struttura organizzativa " 293
Analisi finanziarie e contabili " 299
Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali " 308

MINISTERO DELLA DIFESA " 331
Considerazioni di sintesi " 331
Profili istituzionali e programmazione strategica " 333
I nuovi assetti organizzativi " 336
Analisi finanziarie e contabili " 342
Le missioni e i programmi " 355

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI " 363
Considerazioni di sintesi " 363
Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero " 365
Analisi della struttura organizzativa " 369
I risultati finanziari e contabili " 372
Programmazione strategica e valutazione dei risultati " 383
Sintesi degli aspetti finanziari e criticità gestionali " 388

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI " 391
Considerazioni di sintesi " 391
Profili istituzionali e programmazione strategica " 393
Analisi della struttura organizzativa " 395
Analisi finanziarie e contabili " 403
Le missioni e i programmi " 408

MINISTERO DELLA SALUTE " 413
Considerazioni di sintesi " 413
Profili istituzionali e programmazione strategica " 415
Analisi della struttura organizzativa " 419
Analisi finanziarie e contabili " 424
Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali " 434

APPENDICE: I FONDI DI ROTAZIONE " 455
Fondi di rotazione a sostegno delle politiche pubbliche " 457
Premessa " 458
Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993 " 459
Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993 " 479

PAGINA BIANCA

CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

L'andamento della spesa nell'esercizio 2012

1.

Gli effetti delle misure correttive di finanza pubblica, pur alla luce delle differenze metodologiche, illustrate nel volume primo, con cui vengono costruiti i conti economici delle amministrazioni pubbliche ai fini delle notifiche alla Commissione europea, possono cogliersi anche nell'analisi delle risultanze del rendiconto finanziario dello Stato.

L'esercizio 2012 registra, infatti, nell'ambito della spesa corrente, una ulteriore flessione delle spese di funzionamento nella componente dei redditi da lavoro dipendente (-1,3 per cento rispetto al 2011) e dei consumi intermedi (-4 per cento, malgrado l'incorporazione, nel 2012, di quasi un miliardo di risorse a ripiano dei debiti pregressi per forniture).

Con riferimento ai redditi da lavoro dipendente, il dato aggregato si attesta su un valore impegnato di 87,7 miliardi. Il risultato si riconduce al forte impatto delle politiche di contenimento della spesa avviate nel 2009 con il decreto-legge n. 112 del 2008 (convertito dalla legge n. 133 del 2008) e alle misure, particolarmente incisive, contenute nel decreto-legge n. 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 2010 e posto più rigorosi limiti alla crescita dei fondi unici di amministrazione.

Disaggregando la categoria economica, la spesa per retribuzioni lorde in denaro si riduce dell'1,5 per cento; la spesa per contributi sociali effettivi e figurativi diminuisce di circa un punto percentuale; resta, invece, stabile l'ammontare dei contributi aggiuntivi per il ripiano dei disavanzi nella gestione dell'ex Inpdap, che nei precedenti esercizi aveva evidenziato un *trend* in costante crescita.

Scomponendo il dato relativo alla spesa per retribuzioni lorde in denaro, pari a 58,7 miliardi nel 2012, emerge una struttura retributiva caratterizzata dall'assoluta prevalenza delle componenti stipendiali, che rappresentano circa il 90 per cento dei compensi spettanti agli interessati.

Diminuisce, peraltro, anche la parte accessoria sia nell'ambito della spesa per lo straordinario, concentrata essenzialmente nei Ministeri dell'interno e della difesa, sia nell'ambito delle risorse stanziate nei fondi unici di amministrazione, il cui importo, pari a circa un miliardo, testimonia la scarsa incidenza delle componenti accessorie sul totale degli emolumenti.

Significativa appare, infine, una analisi, nel periodo 2008-2012, delle variazioni del rapporto tra la spesa per il lavoro del personale statale e il totale delle spese correnti, nonché del rapporto tra la spesa per il lavoro del personale statale e il totale delle spese per i consumi intermedi.

Il primo rapporto, che nel 2011 risulta pari al 19 per cento, segna nel quinquennio un decremento di quasi un punto percentuale, mentre il rapporto tra l'andamento della spesa per il lavoro statale e quella per consumi intermedi (che rappresentano il costo sostenuto per garantire l'erogazione dei servizi nel corso di ciascun esercizio a supporto dell'attività del personale) si mantiene stabile nel 2012, dopo la crescita registrata nel 2011.

2.

Un particolare rilievo in materia di spese di personale rivestono le politiche di razionalizzazione organizzativa che, tuttavia, continuano a privilegiare interventi di immediata riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, non sempre accompagnati da una strategica revisione degli assetti organizzativi esistenti, da attuare attraverso l'unificazione delle strutture logistiche e strumentali e la rivisitazione delle strutture periferiche.

L'inversione del processo prefigurato - che partendo dall'individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali, avrebbe dovuto approdare alla concreta definizione delle strutture da eliminare o ridimensionare - si rinviene anche nell'ultimo intervento previsto dall'art. 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (il quarto in cinque anni). Tale intervento ha, tuttavia, previsto, accanto all'accentramento di funzioni nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, la possibilità di una modulazione selettiva dei tagli, al fine di considerare la specificità delle singole amministrazioni, con possibilità di compensare le eventuali minori riduzioni presso singoli enti.

L'operazione – che si è rilevata estremamente complessa alla luce dei processi di soppressioni e riaccorpamento di enti e al fatto che non tutte le amministrazioni interessate avevano, nel frattempo, provveduto ad attuare le riduzioni di organico previste dalla normativa antecedente – si è conclusa con l'emanazione del dPCM del 22 gennaio 2013 e ha riguardato, tra l'altro, la riduzione degli organici di nove Ministeri: difesa (personale civile), sviluppo economico, politiche agricole, alimentari e forestali, ambiente e tutela del territorio e del mare, infrastrutture e trasporti, lavoro e politiche sociali, istruzione, università e ricerca, beni e attività culturali e salute.

Il Ministero dell'economia e delle finanze è invece destinatario della specifica disciplina di cui all'art. 23–*quinquies* dello stesso decreto-legge n. 95 del 2012, mentre la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha provveduto ad effettuare corrispondenti tagli alla propria dotazione organica con il dPCM 15 giugno 2012.

Restano tuttora da definire gli organici del Ministero della giustizia (i cui necessari approfondimenti sono stati demandati ad uno specifico tavolo tecnico istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri), del Ministero degli affari esteri (che ha provveduto solo a fine anno all'invio al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze di una ipotesi di rideterminazione della propria dotazione organica) e del Ministero dell'interno (in cui il riordino organizzativo è stato sospeso, in attesa della ridefinizione del numero delle Province e dei conseguenti effetti sulla dotazione organica del personale in servizio presso le Prefetture).

Per le amministrazioni interessate, a seguito dei reiterati interventi di riduzione attuati a partire dal 2008, i tagli all'organico tra loro sommati sono stati, nel complesso, di un certo rilievo. Rispetto al 2006 risultano soppressi il 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia, il 45 per cento, per quanto attiene a quelli di seconda, ed il 34 per cento delle posizioni riguardanti il restante personale.

In alcuni casi, inoltre, il taglio degli organici ha accelerato l'avvio di significativi interventi di revisione della spesa, come nel caso del Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca (ove la nuova consistente riduzione degli incarichi dirigenziali ha portato alla creazione di Uffici Scolastici "interregionali", dimensionati su parametri concernenti la popolazione studentesca presente nei diversi territori regionali e la prossimità geografica delle Regioni) e del Ministero per i beni e le attività culturali (ove, nell'ambito del personale non dirigente, è stata effettuata una riduzione più contenuta nella dotazione organica del personale tecnico-specialistico, determinando, rispetto alle presenze in servizio al 2012, un possibile esubero nelle aree I e II).

La definizione degli organici in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio elimina una evidente anomalia organizzativa ed obbliga gli enti interessati a dimensionare l'organizzazione e le linee di attività su un dato certo, attraverso una stabile ridefinizione delle modalità dell'agire amministrativo.

Sarà dunque compito dei nuovi previsti regolamenti di organizzazione ridefinire le dimensioni, il ruolo e le attribuzioni degli uffici, in modo tale da garantire il migliore svolgimento dei compiti assegnati.

Un rilevo autonomo riveste inoltre il processo di razionalizzazione del Ministero della difesa, interessato da un più ampio processo di riforma delineato nella legge n. 244 del 2012, che prevede misure intese ad incrementare l'efficienza dello strumento militare nazionale, la flessibilità di bilancio e a garantire il miglior utilizzo delle risorse finanziarie disponibili.

Tra le previsioni di maggior interesse si evidenzia la necessità di ridurre tendenzialmente le spese afferenti al settore del personale per adeguare prioritariamente quelle relative all'esercizio e le spese per investimento, orientando gli eventuali risparmi alla formazione, all'addestramento e al mantenimento in efficienza dello strumento militare.

La realizzazione dell'obiettivo, certamente impegnativo, appare tuttavia fortemente diluita, prevedendosi tempi per l'avvio del modello a regime non in linea con le esigenze di riduzione della spesa, derivanti dall'attuale contingenza economica.

Di particolare importanza, infine, gli interventi sulla organizzazione degli uffici giudiziari disposti in attuazione della delega conferita con l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011. Con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012 è stata disegnata una nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero ed è stata definita la revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Ufficio del giudice di pace.

La riforma risponde all'esigenza di recuperare risorse umane – magistrati e personale amministrativo – non sempre utilizzati nel modo più soddisfacente negli uffici di più modeste dimensioni e tiene conto, essenzialmente, della necessaria corrispondenza tra la domanda di giustizia e le strutture preposte al servizio; ciò al fine di restituire efficienza al sistema giudiziario, con effetti anche in termini di risparmi di spesa conseguenti alle economie di scala.

3.

L'altra principale voce di spesa concernente il funzionamento delle amministrazioni pubbliche e la produzione di servizi pubblici è rappresentata dai consumi intermedi.

I dati di rendiconto evidenziano un andamento altalenante, sia nell'ambito degli stanziamenti definitivi, sia negli impegni, sostanzialmente imputabile al fenomeno dell'estinzione dei debiti pregressi formatisi in esercizi precedenti (che ha influenzato l'ammontare delle risorse stanziate e impegnate negli esercizi 2009 e 2011).

Dopo la crescita registrata nel 2011, il valore registrato nel 2012 mostra una nuova flessione, sia sul lato degli impegni (-4 per cento) che, in minor misura, su quello dei pagamenti (0,5 per cento).

Una valutazione più consapevole 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.

I valori che ne conseguono, stimati in sede di stanziamenti definitivi di competenza, evidenziano una progressiva flessione delle spese nel quinquennio considerato, più accentuata negli esercizi 2009 e 2010 (-9,9 per cento e -5,6 per cento) e più contenuta nell'esercizio 2011 (-3 per cento).

La nuova consistente flessione registrata nel 2012 (-8 per cento) potrà tuttavia apprezzarsi nella sua reale portata, solo a seguito del riconoscimento dei debiti pregressi registrati alla chiusura dell'esercizio.

Si tratta, in ogni caso, di una flessione consistente, che può ricondursi in parte alle riduzioni delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero operate nel 2012 in attuazione dei provvedimenti di urgenza adottati nel 2010 e nel 2011, pari, nel complesso, a circa un miliardo e, in parte, alle specifiche disposizioni di contenimento delle spese di cui all'art. 6 del citato decreto-legge n. 78 del 2010.

4.

Pur alla luce di tale andamento, va, tuttavia, ancora una volta sottolineata la rilevanza del fenomeno della emersione di debiti fuori bilancio che, lungi dall'esaurirsi, dopo il nuovo incremento nel 2011, sembra confermare il *trend* anche nel 2012 tanto che il recente DL n. 35 del 2013 ha già previsto il pagamento fino a 500 milioni dei debiti fuori bilancio maturati entro la fine del 2012.

Si tratta di debiti che, al momento della loro formazione, non hanno evidenza contabile nel bilancio dello Stato, non sono rilevati nelle statistiche sul debito pubblico e non vengono presi in conto nella programmazione finanziaria.

Pur essendosi ridotta nell'ultimo triennio, la consistenza del fenomeno continua tuttavia a pesare in maniera strutturale, atteso che il 90 per cento del debito accertato del 2011 grava sugli stessi capitoli e piani gestionali su cui già erano state rilevate fatture e contratti non onorati nell'anno precedente.

Tale andamento, oltre ai riflessi finanziari che determina sugli esercizi successivi, non consente di valutare l'efficacia dei provvedimenti di contenimento della spesa, in quanto le nuove posizioni debitorie sono suscettibili di compensare, almeno in parte, i risparmi conseguiti nominalmente attraverso la riduzione degli stanziamenti e la fissazione di tetti per alcune voci di spesa di particolare rilievo per il Legislatore.

Le considerevoli riduzioni degli stanziamenti di bilancio per consumi intermedi, stabilite nelle manovre di finanza pubblica, hanno infatti riguardato in gran parte spese destinate al funzionamento delle amministrazioni non facilmente ed immediatamente comprimibili e per le quali impegni contrattuali pluriennali erano già stati presi in anni precedenti.

In base alla ricognizione condotta in attuazione delle circolari del Ministero dell'economia e delle finanze, l'ammontare dei debiti rilevati dalle amministrazioni al termine del 2011 superano i 2 miliardi, dei quali poco meno di un miliardo attengono specificamente all'acquisto di beni e servizi, oggetto di ripiano da parte dello Stato.

In tale ambito i debiti più persistenti sono quelli legati al funzionamento delle strutture centrali e periferiche delle amministrazioni e, in particolare, riguardano oneri di natura corrente quali canoni, utenze, fitti, spese postali e di manutenzione dei locali e degli immobili, spesso derivanti da contratti con effetti pluriennali.

Tali spese rappresentano in alcune amministrazioni la parte più significativa delle criticità riscontrate, in particolare nei Ministeri della difesa, dell'interno, per i beni e le attività culturali, dello sviluppo economico e dell'istruzione, dell'università e della ricerca (nel cui ambito si segnala anche l'esposizione debitoria di una quota delle istituzioni scolastiche che, pur se in flessione, è comunque destinata a riflettersi sulla dimensione del finanziamento della spesa per l'istruzione scolastica).

In altri, invece, più ampia appare la quota ascrivibile a spese diverse da quelle di funzionamento.

Di rilievo appaiono, in particolare, i debiti del Ministero della giustizia (in cui le posizioni debitorie riguardano prevalentemente gli indennizzi da corrispondere ai sensi della legge "Pinto", le spese di giustizia e le spese riconducibili all'amministrazione penitenziaria; minore, invece, risulta nel 2011 la quota ascrivibile alle spese per intercettazioni telefoniche), i debiti del Ministero degli affari esteri (assorbiti per quasi il 50 per cento da spese per missioni, trasferte e spese di viaggio), i debiti del Ministero dell'ambiente (concentrati nelle spese concernenti l'esecuzione di convenzioni internazionali in materia ambientale e per la conservazione dell'assetto idrogeologico), i debiti del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture (tra cui sono di particolare entità quelli contratti dalle Capitanerie di porto per la formazione del personale e per i servizi radio marittimi legati alla sicurezza della navigazione) e i debiti, infine, del Ministero della salute (ove rilevante si presenta la quota relativa alle spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica e ai trasferimenti da destinare all'AIFA).

Si tratta, in ogni caso, di voci consistenti che attengono ai compiti istituzionali e all'organizzazione delle stesse amministrazioni, molto diverse anche per Enti dello stesso comparto in ambito nazionale, il cui contenimento richiede un'attenta analisi su cui parametrare

l'entità delle riduzioni, soprattutto se queste devono essere realizzate "con invarianza dei servizi ai cittadini".

5.

Al fenomeno del riconoscimento dei debiti pregressi si affianca il processo, di norma fisiologico, della formazione dei residui passivi e quello, più problematico, della perenzione degli stessi, la cui elevata consistenza costituisce, tuttavia, una caratteristica comune a molte amministrazioni dello Stato.

Una approfondita analisi del loro andamento appare pertanto rilevante in un'ottica di revisione della spesa, al fine di segnalare debolezze nella programmazione e criticità nella gestione, ovvero rilevare l'esistenza di potenziali margini di razionalizzazione delle risorse impegnate.

L'ammontare complessivo dei residui finali accertati al termine del 2012 è pari a 74 miliardi, nettamente inferiore rispetto al valore registrato nei precedenti esercizi, che superava i 93 miliardi nel 2011 e i 108 miliardi nel 2010.

Tale andamento si riconduce in gran parte all'applicazione delle disposizioni dell'art. 10, commi 8-10, del decreto-legge n. 98 del 2011.

Tali disposizioni concernono la modifica dei termini di conservazione dei residui in bilancio, uniformando a due anni i termini di perenzione sia per le spese di parte corrente, sia per quelle di conto capitale, nonché l'eliminazione dal bilancio delle somme iscritte tra i residui di stanziamento e l'abrogazione delle norme di conservazione in deroga.

La ripartizione per categoria economica evidenzia una flessione omogenea dei residui nell'ambito della spesa corrente (-20 per cento) e della spesa in conto capitale (-23 per cento).

Nell'ambito delle spese correnti, significativo appare il dato relativo alle spese di funzionamento che registrano una sostanziale stabilità nella voce relativa ai redditi da lavoro dipendente (2,1 miliardi a fronte dei precedenti 2,2 miliardi, concentrati nei Ministeri ove più ampia è la consistenza del personale, ad esempio l'istruzione e la difesa) e una spiccata flessione nella voce consumi intermedi (2,6 miliardi a fronte dei precedenti 3,1 miliardi, concentrati nel Ministero dell'economia e delle finanze, della giustizia, dell'interno e della difesa; Ministeri ove maggiore si è rilevato il fenomeno dei debiti fuori bilancio).

Sempre nell'ambito delle spese correnti, la quota più consistente è assorbita dai residui sui trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, anch'essi in flessione nel 2012, ascrivibili ai 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 cui segue per consistenza il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Quanto invece ai residui in conto capitale, cospicuo appare l'ammontare registrato nell'ambito degli investimenti fissi lordi (concentrati in particolare nei Ministeri della difesa e delle infrastrutture e trasporti), nella categoria dei contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche (concentrati nei Ministeri dell'economia e delle finanze, del lavoro e delle politiche sociali e delle infrastrutture e trasporti) e dei contributi alle imprese (in particolare nel Ministero dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico).

Una specifica attenzione merita l'andamento dei residui perenti, il cui ammontare risente, oltre che delle modifiche legislative introdotte dal decreto-legge n. 98 del 2011, delle disposizioni del decreto-legge n. 1 del 2012, che ha previsto una serie di misure per migliorare la tempestività dei pagamenti e accelerare l'estinzione dei debiti delle amministrazioni statali, e della circolare n. 6 del 2012 del Ministero dell'economia e delle finanze - RGS.

Di rilievo risulta l'avviato monitoraggio dello *stock* delle partite andate in perenzione al fine di individuare la consistenza della esposizione debitoria delle pubbliche amministrazioni, eliminando, peraltro, quelle non più dovute in quanto non supportate da una persistente situazione giuridica attiva.

I dati finanziari evidenziano un'ulteriore crescita delle somme andate in perenzione nel 2012 (21,3 miliardi a fronte dei 13,4 miliardi del 2011).

L'analisi economica registra, in primo luogo, un'eccezionale crescita dei residui passivi perenti di parte corrente – cui risulta spesso sottesa una obbligazione verso terzi – che salgono dai 5,8 miliardi del 2011 agli oltre 15,9 miliardi del 2012, concentrati nell'esposizione debitoria del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In tale ambito, significativo appare il dato concernente i redditi da lavoro dipendente (232,2 milioni di nuove perenzioni a fronte di uno *stock* finale registrato nella posta patrimoniale pari a 1.900 milioni) e il valore relativo ai consumi intermedi che, pur in diminuzione rispetto al 2011 (376 milioni di nuove perenzioni a fronte dei precedenti 555,1 milioni) registra una consistenza patrimoniale a fine 2012 pari oltre 2.740 milioni, malgrado le misure adottate in tema di smaltimento dei debiti commerciali.

Particolarmente elevato si presenta, inoltre, il dato concernente i trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche che contribuisce, con oltre 13,9 miliardi, alla forte crescita delle perenzioni di parte corrente, concentrate essenzialmente nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze (di rilievo le somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA, nonché le somme relative alla devoluzione alle Regioni a statuto speciale del gettito delle entrate erariali ad esse spettanti) e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (in particolare per agevolazioni contributive).

Nettamente inferiore si presenta, invece, il flusso delle somme in perenzione di parte capitale (5,3 miliardi a fronte dei precedenti 7,5 miliardi), effetto anche della flessione degli impegni conseguenti alle manovre di contenimento della spesa.

Tale valore, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, non può ritenersi interamente espressione di effettive posizioni debitorie con riferimento, in particolare, ai programmi pluriennali di investimento e ricerca, che richiedono tempi lunghi di realizzazione.

Il contenuto aumento dello *stock* iscritto nel conto del patrimonio (95,4 miliardi nel 2012 rispetto ai 94,7 miliardi del precedente esercizio) risente oltre che della crescita delle riassegnazioni in bilancio effettuate nel 2012, del rilevante ammontare delle estinzioni conseguenti a somme andate in prescrizione o in economia, a seguito della revisione effettuata in attuazione della citata circolare n. 6/2012 della RGS.

Con riferimento alle riassegnazioni operate nell'esercizio 2012, risultano assentite reiscrizioni per oltre 4,5 miliardi (più che raddoppiate rispetto al 2011), destinate in gran parte alle partite relative alle spese di parte corrente.

Crescono, inoltre, in misura nettamente superiore le somme che riducono le poste patrimoniali dei residui passivi perenti per prescrizioni ed economie che passano dai 2,3 miliardi del 2011 agli oltre 16,1 miliardi del 2012.

In particolare, oltre alla quota delle economie ordinarie (4,2 miliardi), sono state realizzate nell'anno economie conseguenti alle operazioni di monitoraggio avviate in attuazione della già citata circolare della RGS n. 6 del 2012 (2 miliardi), quelle per l'assegnazione ai creditori, che ne hanno fatto richiesta, di titoli di Stato (13,9 milioni), in applicazione dell'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, ed, infine, quelle derivanti dallo stanziamento di risorse in bilancio per l'estinzione di crediti sottostanti, avvenuto in fase di assestamento (7,2 miliardi). Tali ultime risorse, iscritte in bilancio in violazione delle procedure normativamente previste, si riconducono ai residui perenti concernenti trasferimenti a favore delle regioni per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (spettanze residue e concorso dello Stato al ripiano dei disavanzi pregressi).

L'attività di revisione della spesa

6.

L'analisi delle principali componenti della spesa e della relativa gestione si pone alla base dell'attività di revisione della stessa avviata in tutti i Ministeri ed indirizzata, da un lato, ad

individuare interventi di contenimento volti a produrre risparmi in breve termine senza inficiare il livello e la quantità del servizio offerto e, dall'altro, ad attivare una più profonda analisi dell'attuale organizzazione, volta a migliorare e aumentare il livello di servizio a parità di spesa, con ricadute nel medio periodo.

Sotto il primo profilo gli interventi proposti, molti dei quali poi attuati, rispondono ad una rigorosa politica di contenimento della dinamica della spesa pubblica, particolarmente accentuata nei confronti delle spese di funzionamento (personale pubblico e acquisto di beni e servizi), affidata, in prevalenza, ad un susseguirsi di norme volte al contenimento di specifiche forme di spesa ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili.

In tale ambito, gli effetti di contenimento sono stati affidati alla riorganizzazione delle strutture amministrative, alla razionalizzazione degli immobili e delle spese di locazione, alla riduzione di alcune spese di funzionamento, alla revisione degli organi non più necessari.

Nuovo impulso è stato inoltre impresso al programma di razionalizzazione degli acquisti alla luce del decreto-legge n. 52 del 2012 (convertito dalla legge n. 94 del 2012) – che ha istituito un Comitato interministeriale con compiti di indirizzo e coordinamento in materia di *spending review* e previsto la nomina di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per beni e servizi con il compito di definire il livello di spesa per voci di costo di tutte amministrazioni pubbliche – e del decreto-legge n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012), che, sulla scorta delle analisi effettuate sulla evoluzione dei consumi intermedi e sugli eccessi di spesa, ha portato alla definizione di ulteriori misure di contenimento della spesa pubblica.

L'ampliamento della platea di enti tenuti all'utilizzo degli strumenti di acquisto, all'incremento dell'impiego della negoziazione telematica e al potenziamento della razionalizzazione dei processi ha prodotto un aumento del transato, rispetto al 2011, del 28 per cento nel sistema delle convenzioni e del 48 per cento nel mercato elettronico.

Sono state gestite 68 convenzioni, di cui 24 attivate nell'anno, con una spesa affrontata di circa 17,8 milioni, con una stima di risparmio potenziale di 4.345 milioni ed un risparmio diretto di 865 milioni, se calcolato sul "transato", e di 547 milioni, se calcolato sull'"erogato".

Di notevole rilievo appaiono, inoltre, le sinergie avviate tra i diversi soggetti del sistema a rete, a livello territoriale, per mitigare gli effetti della frammentazione orizzontale dei piani di razionalizzazione, con azioni volte ad aumentare la quota di spesa per beni e servizi gestita attraverso le centrali di committenza territoriali, mediante l'aumento dei volumi delle merceologie oggetto di negoziazione, intervenendo su nuovi ambiti merceologici e con l'avvio della definizione dell'elenco delle centrali di committenza, per la pubblicazione dei dati di contratti e convenzioni.

Non si registrano, invece, effettivi progressi nella direzione della concentrazione delle stazioni appaltanti che non consente di ottenere, da un lato, economie di scala, e dall'altro, effetti di stimolo sul mercato ai fini del migliore dimensionamento produttivo.

Maggiori sono gli spazi di azione della revisione della spesa nel medio periodo che, a prescindere da analisi indirizzate esclusivamente alla definizione di nuovi tagli lineari di spesa, dovrebbe concentrarsi sulle modalità di produzione dei servizi pubblici per favorire tecniche meno costose e selezionare con maggiore rigore i beneficiari di programmi di trasferimento finanziario.

Si tratta di una attività solo in parte avviata con l'attribuzione alle amministrazioni centrali, in sede di manovra finanziaria, della possibilità di definire, nell'ambito di un importo necessario di economie da realizzare, interventi selettivi di razionalizzazione della spesa.

Più ampie appaiono infatti le proposte presentate dalle amministrazioni al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa che spaziano dalla riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio con la revisione delle Prefetture e dell'articolazione periferica della Polizia di Stato (Ministero dell'interno), alla razionalizzazione dei plessi scolastici, l'aggregazione degli enti di ricerca, e la razionalizzazione delle rete delle Università (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca), alla revisione dello strumento militare nazionale, ora confluita nella legge n. 244 del 2012 (Ministero della difesa), ad una generale ricognizione e

revisione di tutti gli impegni per contributi obbligatori assunti dall'Italia a livello internazionale (Ministero degli affari esteri), all'avvio di un'attività di ricognizione delle tariffe introitate per l'erogazione di servizi ai cittadini finalizzata ad un aggiornamento delle stesse in considerazione degli effettivi costi dei servizi (Ministero della salute), alla revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti (Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dei trasporti e delle infrastrutture, Ministero dello sviluppo economico).

Tale ultimo obiettivo – che mira a verificare se ed in quale misura i programmi di spesa esistenti possano essere attuati con l'impiego di minori risorse ed a ridefinire le aree e i settori di intervento dell'operatore pubblico – richiede una verifica costante dei livelli di efficienza, efficacia e qualità dei programmi di spesa, coniugando in tal modo analisi funzionali e analisi strategiche.

Ciò presuppone la necessità di individuare indicatori di risultato e di impatto da associare ai programmi di spesa, per misurarne, ove possibile, i risultati conseguiti.

Di particolare rilievo risultano, in proposito, le iniziative avviate nell'ambito dei Nuclei di valutazione della spesa pubblica, ove è stata effettuata una prima analisi, non esaustiva, con riferimento ai principali settori e programmi di spesa (il campo di osservazione riguarda buona parte dei programmi dei Ministeri con esclusione di quelli relativi alle Missioni Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, Fondi da ripartire e Debito pubblico).

L'obiettivo dell'attività è stato quello di predisporre, tramite indicatori significativi, sia di risultato che di contesto, un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda di servizi e della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti alle Missioni e ai Programmi del bilancio dello Stato.

Alla luce dei primi risultati dell'avviato processo di revisione della spesa, va, tuttavia, sottolineato l'esiguo spazio di manovra riservato alle misure di contenimento delle spese di funzionamento e i ridotti effetti conseguibili in tema di risparmi effettivi, senza una attenta revisione anche dei confini e dei limiti dell'intervento previsto a carico dello Stato o delle amministrazioni pubbliche.

In tale ottica, accanto a politiche indirizzate a rivisitare le modalità di produzione dei servizi pubblici, ulteriori spazi di azione possono rivenirsi sul piano organizzativo focalizzando l'attenzione sulla rilevanza, anche finanziaria, del complesso degli enti, agenzie, fondazioni, società facenti capo alle Amministrazioni centrali e sulla rispondenza e la validità di tale modello alla luce delle stringenti esigenze di contenimento e ottimizzazione delle spese pubbliche.

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

1. Considerazioni di sintesi e profili ordinamentali: *1.1. Notazioni preliminari; 1.2. La spending review; 1.3. Funzioni di indirizzo e di vigilanza*
2. I raccordi con il bilancio dello Stato ed il conto finanziario 2012: *2.1. Contenimento della spesa e previsioni di bilancio; 2.2. Il quadro d'insieme delle risorse derivanti dal Ministero dell'economia e finanze; 2.3. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri*
3. Aspetti generali della gestione: *3.1. L'individuazione delle risorse destinate alle più significative "politiche attive"; 3.2. La riorganizzazione dell'apparato*

1. Considerazioni di sintesi e profili ordinamentali

1.1. Notazioni preliminari

L'analisi del conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri[1] è intesa ad assicurare il raccordo delle relative risultanze con quelle, ad esse collegate, desumibili dal rendiconto generale dello Stato, verificando la coerenza funzionale degli obiettivi programmatici sottesi con il quadro più generale degli interventi e delle politiche pubbliche che trovano rappresentazione nei documenti di bilancio. Tra queste, rilievo caratterizzante rivestono gli interventi correlati alla *spending review*, con la conseguente necessità di riorganizzazione delle strutture sia con riguardo all'apparato stesso della Presidenza del Consiglio dei Ministri che delle altre Amministrazioni.

Tale collegamento assume maggiore rilevanza, alla luce della nuova dimensione assunta dalla contabilità e dalla finanza pubblica, nella sua coerenza con i vincoli programmatici e le metodologie sovranazionali e già presente nella legge 31 dicembre 2009, n. 196 s.m.i., e che la legge 24 dicembre 2012, n. 243, in attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ha ulteriormente valorizzato. Tale generale disciplina detta i principi e le regole di bilancio riferite al complesso delle Amministrazioni pubbliche, tenuto conto della definizione dell'equilibrio di bilancio e delle regole che sovraintendono l'evoluzione della spesa. In coerenza a tali principi va, dunque, considerata la disciplina finanziaria e contabile della Presidenza, che si richiama all'impostazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi", intesa a conferire maggiore chiarezza e trasparenza alla destinazione finale delle risorse.

Ed invero va ricordato che in base al d.lgs. n. 303 del 1999 è stata riconosciuta una autonomia finanziaria e contabile in capo alla PCM basata sul rilievo dei compiti di supporto alle funzioni di Governo, ponendo peraltro esigenze di raccordo e allineamento con le diverse scritture contabili del bilancio dello Stato. In tal senso nelle annuali relazioni della Corte si è inteso porre in luce gli elementi di continuità enucleabili dai trasferimenti da capitoli dello stato di previsione del MEF a quelli del bilancio autonomo (cfr. *infra* par. 2.2). Tale esigenza si è

[1] Il documento viene trasmesso alla Corte, 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*". La disposizione è confermativa di quanto già previsto dal precedente dPCM 9 dicembre 2002 e corrisponde ad una esplicita indicazione resa dalla Corte con il parere n. 46/D/99 espresso nell'adunanza del 17 dicembre 1999.

accresciuta da un lato a seguito dell'innesto di nuove attribuzioni sul nucleo originario di competenze proprie, dall'altro per la riforma generale di contabilità pubblica, disposta con la citata legge n. 196 s.m.i. che ha valorizzato l'impostazione per missione e per programmi.

A tale impostazione si è allineata la struttura contabile della PCM, pur nella specificità che contraddistingue l'autonoma disciplina di bilancio, in un percorso nel quale appare, peraltro, possibile promuovere ulteriori affinamenti. Un profilo suscettibile di proficuo sviluppo nel quadro dei percorsi attuativi innestati dalla legge di contabilità pubblica si rinviene con riguardo alle attività sperimentali di revisione del bilancio funzionale per "azioni", inteso come ulteriore livello di dettaglio dei "programmi". Tale ulteriore passaggio consentirebbe di dotare di maggiore significatività il sistema di indicatori finalizzati ad illustrare la realizzazione degli obiettivi di spesa ed a misurare i risultati della azione amministrativa, monitorandone l'andamento anche in termini di interventi realizzati.

Nella stessa prospettiva appare necessario considerare gli effetti indotti sul bilancio della Presidenza dalle manovre finanziarie di ordine generale che hanno inciso sui capitoli del bilancio del Ministero dell'economia e finanze, dai quali trae alimentazione il bilancio autonomo. Tale raffronto, parametrato anche con la configurazione programmatica del bilancio dello Stato, può connotarsi di una specifica significatività, sotto un duplice versante, evidenziando, insieme alla verifica dell'attuazione delle misure di contenimento, le ricadute sulle politiche attive e sui programmi già assentiti.

Gli effetti contabili e finanziari derivanti dalle modifiche normative intervenute (che travalicano la sola rappresentazione desumibile dal conto) vengono infatti ad inserirsi in un contesto più ampio nel quale rilevano i programmi di spesa "trasversali", a partire dalle delibere CIPE, che coinvolgono la Presidenza del Consiglio nei rapporti con le altre Amministrazioni pubbliche ed in particolare con il sistema delle Autonomie. Particolare valenza assume, a tal fine, l'approfondimento degli strumenti utilizzati, dei percorsi decisionali e amministrativo-contabili (attinente alle modalità di erogazione, di gestione e di monitoraggio) dei flussi finanziari afferenti i fondi istituiti in base a disposizioni di legge destinati alle realtà regionali e locali (cfr. *infra*, par. 3.1).

Di particolare importanza tra gli strumenti di flessibilità nella gestione del bilancio è l'istituto del riporto, previsto dall'articolo 11 del dPCM 22 novembre 2010[2], che caratterizza il bilancio fin dalla fase previsionale. Si tratta della possibilità prevista dal regolamento di autonomia di riassegnazione nell'esercizio successivo degli stanziamenti non impiegati negli ultimi due anni dalla loro prima iscrizione in bilancio. Dando seguito a quanto prospettato dalla Corte nelle passate relazioni sul profilo della maggiore trasparenza e leggibilità delle risorse allocate nel bilancio per effetto dell'utilizzo dell'istituto del riporto[3], è stata prevista la distinta evidenziazione delle somme in conto competenza provenienti da esercizi precedenti in appositi piani gestionali funzionalmente istituiti al fine di una più corretta pianificazione finanziaria.

Tale distinta evidenziazione concorre utilmente anche ai fini di una migliore individuazione del quadro nel quale si collocano i delicati compiti affidati al Segretario generale, ai sensi dell'articolo 8 del dPCM 22 novembre 2010, in tema di variazioni compensative[4], da ancorare a puntuali presupposti e a criteri desumibili dall'articolo 33 della legge di contabilità e finanza pubblica.

---

[2] Su richiesta motivata del responsabile della spesa, con decreto del Segretario generale sono riportate, in aggiunta alla competenza dei corrispondenti stanziamenti del nuovo bilancio di previsione, le disponibilità non impegnate alla chiusura dell'esercizio finanziario qualora siano relative a: a) stanziamenti in conto capitale; b) somme finalizzate per legge; c) somme provenienti dall'Unione europea; d) somme assegnate per le attività di protezione civile. Il riporto di cui alle lettere a), b) e c) è comunque effettuato non oltre il secondo esercizio finanziario successivo a quello in cui lo stanziamento è stato iscritto in bilancio per la prima volta.

[3] Si richiama su questo aspetto quanto riportato nella direttiva del Segretario generale per la formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2012 e per il triennio 2012-2014 del 12 ottobre 2011 al punto 7.

[4] Le variazioni di bilancio sono disposte con decreto motivato del Presidente, su proposta del Segretario generale. Il Segretario generale nell'ambito del relativo Centro di responsabilità, su proposta del responsabile della spesa, può disporre variazioni compensative tra capitoli di natura discrezionale. I Ministri ed i Sottosegretari, su proposta dei rispettivi capi Dipartimento, possono disporre variazioni compensative tra capitoli di natura discrezionale. Non sono

Sempre nell'ottica di individuare un *continuum* con le logiche sottese alla gestione del bilancio dello Stato, per gli aspetti che possono rilevare nella peculiarità della struttura della Presidenza, appare funzionale una classificazione dei pagamenti, anche sulla scia segnata dalla prevista adozione di un "piano finanziario dei pagamenti" nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato dall'articolo 42 della legge 196/2009. In tale direzione sembra collocarsi la direttiva del Segretario generale del 19 giugno 2012 con la quale, preso atto dell'insorgenza nel 2011 di un numero rilevante di residui passivi, compresi quelli perenti agli effetti amministrativi, sono stati richiamati tutti i centri di spesa sulla necessità di effettuare in maniera tempestiva i pagamenti al fine anche di evitare il formarsi di eccessive partite debitorie.

Infine, nel percorso di allineamento alle esigenze che si sviluppano a livello contabile di sistema, va considerata anche l'implementazione dei modelli di contabilità integrata finanziaria ed economico-patrimoniale, di cui all'articolo 40 della legge di contabilità pubblica, sviluppati in via sperimentale per le Amministrazioni centrali, incluse le articolazioni periferiche, con la circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 7 del 12 febbraio 2013, emanata in attuazione dell'articolo 6, comma 6, del DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in relazione agli obiettivi di revisione della spesa, funzionali a migliorare l'operatività dell'Ufficio di controllo interno.

Sul piano ordinamentale mette conto osservare che la pur ampia rivisitazione operata in base alla riorganizzazione delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri con la *spending review* non ha costituito l'occasione per una revisione delle competenze via via stratificatesi su di un apparato che dovrebbe avere funzioni strettamente serventi all'esercizio delle prerogative, proprie del Capo del Governo, di impulso, direzione e coordinamento.

Come precisato nelle scorse relazioni, la stessa struttura risente, infatti, delle diverse competenze e risorse - già dislocate presso Ministeri - trasferite alla PCM a partire dalla XV Legislatura[5], rendendo così polimorfa la configurazione assunta dall'apparato. Appare, invero, problematica la riconduzione alla Presidenza di "politiche attive" a fronte del ruolo peculiare di guida e di indirizzo, a supporto delle funzioni costituzionali di governo.

Non può peraltro disconoscersi la complessità evolutiva dell'esercizio di tali compiti, anche alla luce del ruolo che assume il sistema delle Conferenze con le Autonomie, amministrativamente incardinato presso la PCM; ad esso si riconnettono anche modalità programmatiche e di erogazione di risorse finanziarie dedicate a famiglia, politiche giovanili, sport, turismo, che affluiscono nel bilancio della Presidenza tramite capitoli di spesa del bilancio dello Stato ed alle quali viene fatta sintetico riferimento nel successivo paragrafo 3.2.[6].

1.2. La spending review

In aderenza al programma generale della Relazione, l'analisi dei profili contabili va strettamente correlata alla *spending review*. Si tratta di una area di interventi significativi che ha

---

consentite variazioni compensative che comportino il trasferimento di risorse finanziarie dalle spese in conto capitale a quelle di parte corrente. Qualora disposizioni legislative prevedano limiti per singole categorie di spesa da cui derivino risparmi contabilizzati nei saldi del bilancio dello Stato, il Segretario generale, su proposta del capo dell'Ufficio, può valutare la possibilità di garantire tali risparmi mediante variazioni compensative sulle spese di parte corrente del bilancio autonomo della Presidenza. Le eventuali compensazioni sono formalizzate con decreto del Presidente nel quale sono altresì evidenziate, con riferimento al perseguimento delle finalità istituzionali, le motivazioni che hanno determinato tali compensazioni.

[5] In base al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006 n. 233, sono ad essa affidate competenze in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo; tali attribuzioni sono state sostanzialmente confermate dal DL 16 maggio n. 85, convertito dalla 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.

[6] Con riguardo alla riduzione delle strutture a ciò deputate sono intervenute alcune modifiche relative alla configurazione della Presidenza, come delineata dal dPCM del 1° marzo 2011, a seguito dell'accorpamento (con dPCM 15/2/2012 e con dPCM 21 giugno 2012) delle precedenti articolazioni del turismo e dello sport, nel nuovo "Dipartimento degli affari regionali, turismo e sport". Analogo accorpamento si è disposto con la confluenza nel Dipartimento della gioventù dell'ufficio del servizio civile nazionale (prima struttura generale autonoma).

riguardato l'applicazione dei tagli alla spesa e la conseguente necessità di riorganizzazione delle strutture, sia con riguardo all'apparato stesso della Presidenza del Consiglio dei Ministri che delle altre Amministrazioni.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha svolto, nel corso del 2012, un compito primario nel quadro delle funzioni attuative dell'indirizzo politico, di direzione, di impulso e coordinamento amministrativo volte ad una maggiore efficacia della spesa.

In questa prospettiva, in cui viene valorizzato il ruolo della PCM di coordinamento e collegamento con le altre Amministrazioni, appare incrementato il ricorso allo strumento del dPCM, anche per la massiccia produzione normativa, caratterizzata da disposizioni, adottate non di rado in via d'urgenza, che richiedono, in tempi rapidi e predeterminati, l'adozione di ulteriori provvedimenti, strettamente coordinati già nella previsione legislativa.

Senza qui addentrarsi in una complessa analisi inerente la natura e l'utilizzo del dPCM come strumento giuridico proteiforme, va comunque segnalato che lo stesso ha assunto nel tempo connotati e finalità via via differenti in aderenza all'evoluzione degli equilibri istituzionali. Nella logica della *spending review,* che coinvolge, come si è detto, la Presidenza del Consiglio nel duplice percorso di riduzione del proprio apparato e di coordinamento e collegamento con le altre Amministrazioni, va evidenziato che tale tipologia di atto è stato previsto ed impiegato anche in alternativa al d.P.R., come consentito dal DL n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012 (art. 5).

Su tale base, con dPCM 25 ottobre 2012 è stato adottato il nuovo regolamento concernente la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale di livello dirigenziale generale e non generale, del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali di I e II fascia e del personale appartenente alle aree funzionali del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sul piano generale va precisato che il percorso della *spending review*, già avviato da precedenti disposizioni normative, ha avuto accelerazione in base al DL 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, e successivamente con il citato DL 95/2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012. Con riguardo al primo provvedimento si segnalano, anche per la unitaria valenza sul piano sistematico e temporale, la previsione di un Comitato interministeriale per la revisione della spesa e di un Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa, per l'acquisto di beni e servizi[7]; la istituzione di una specifica struttura di missione; l'emanazione di una 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". Nella sede del controllo è stata richiamata l'attenzione sul necessario coordinamento dei provvedimenti attuativi, unitariamente concepiti sul piano sistematico e temporale, scaturiti dalla medesima riunione del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012, nell'intento di evidenziare l'esigenza di assicurare un compiuto raccordo con riguardo al tessuto normativo di riferimento (normativa di cui al comma 68 e seguenti, dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e programma per la riorganizzazione della spesa pubblica, previsto dall'art. 1 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148). Risultano di recente (marzo 2013) pubblicate, a cura del Ministro per i rapporti con il Parlamento, le "Analisi di alcuni settori di spesa pubblica".

La stretta connessione con tali ultimi provvedimenti è alla base dello stesso DL n. 95[8], che richiama esplicitamente l'adempimento delle misure previste dalle precedenti norme di

[7] I compiti del Commissario sono: definire il livello di spesa per acquisto di beni e servizi, per voci di costo, delle Amministrazioni pubbliche; supervisione, monitoraggio e coordinamento dell'attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle pubbliche Amministrazioni, anche in considerazione dei processi di razionalizzazione in atto; nonché, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, attività di ottimizzazione, in collaborazione con l'Agenzia del Demanio, utilizzazione degli immobili di proprietà pubblica, al fine di ridurre i canoni e i costi di gestione delle Amministrazioni pubbliche. Il Commissario collabora altresì con il Ministro delegato per il programma di governo sull'attività di revisione della spesa delle pubbliche Amministrazioni.

[8] Le previsioni del DL n. 95/2012 riguardano le riduzioni degli uffici dirigenziali, di livello generale e di livello non generale e le relative dotazioni organiche nonché quelle del personale non dirigenziale degli Enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. I tagli degli uffici dirigenziali, sono stati previsti in misura non inferiore al 20 per cento di quelli esistenti, mentre per le dotazioni del personale non dirigenziale è stata prevista una

analogo contenuto ed in particolare di quelle dettate dal citato DL n. 138/2011, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. L'art. 2 del DL n. 95/2012 correla, infatti, le riduzioni previste dal provvedimento ai risultati derivanti dall'applicazione dell'articolo 1, comma 3, del DL 13 agosto 2011, n. 138.

Sul piano attuativo del DL 95/2012, convertito dalla legge 135 del 7 agosto 2012, si evidenzia la direttiva n. 10/2012 del Dipartimento della funzione pubblica, emanata il 24 settembre 2012, in cui si sottolinea la necessità di realizzare una piena corrispondenza tra le strutture o i posti funzione dirigenziale e i posti previsti in dotazione organica. Sotto tale profilo di ordine generale con dPCM del 22 gennaio 2013 si è proceduto alle riduzioni e alla rideterminazione delle piante organiche di nove ministeri e circa cinquanta Enti pubblici di ricerca e Enti pubblici non economici.

Correlate sempre al percorso della *spending review* appaiono le procedure volte all'assunzione di personale a tempo indeterminato ed ai passaggi di livello, ai sensi dell'articolo 66, comma 14, del DL 112 del 2008. In sede di verifica della ricorrenza dei presupposti di legge di tali provvedimenti si è richiamata l'attenzione dell'Amministrazione su quanto esplicitato negli stessi dispositivi circa i "divieti sanzionatori" ad effettuare assunzioni, qualora entro le scadenze indicate dalle leggi non fossero effettuate le menzionate riduzioni di uffici e di organico, atteso che l'efficacia del contenuto autorizzatorio risulta subordinato alla condizione sospensiva dell'adempimento degli obblighi di riduzione, configurandosi sostanzialmente una fattispecie a formazione progressiva. Ne deriva l'ulteriore conseguenza di una responsabilizzazione delle Amministrazioni procedenti e, per quanto di competenza, del Dipartimento della funzione pubblica, in ordine all'espletamento delle procedure di assunzione, in conformità alla citata normativa generale sulle riduzioni degli organici, nonché a quella concernente le preliminari procedure di mobilità.

Tra gli interventi adottati in applicazione delle disposizioni finalizzate al contenimento e alla razionalizzazione della spesa pubblica si segnala, inoltre, il dPCM 23 marzo 2012 (adottato in attuazione dell'articolo 23-*ter* del decreto-legge n. 201/2011, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), che fissa il livello remunerativo massimo omnicomprensivo 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[9].

1.3. Funzioni di indirizzo e di vigilanza

In linea con la impostazione generale della intera Relazione sul rendiconto, si intende, inoltre, rappresentare un sintetico quadro, sulla scorta delle informazioni acquisite dalla Presidenza, in tema di Enti ed Organismi pubblici dalla stessa vigilati, anche con riferimento all'articolo 4 del DL n. 95 del 2012 in tema di partecipazioni al capitale di Società, controllate direttamente o indirettamente.

Al riguardo si osserva, per un verso, la rilevanza delle funzioni di indirizzo e vigilanza su Enti e Organismi pubblici, per altro verso il rilievo delle fattispecie di partecipazione al capitale di Società controllate direttamente o indirettamente[10].

---

riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa. Tra le principali innovazioni previste dal DL n. 95/2012 si segnala, inoltre, la possibilità di una compensazione interna orizzontale tra aree/profili del personale non dirigenziale e una compensazione verticale che i Ministeri in quanto Amministrazioni vigilanti potranno operare nell'ambito di un settore di intervento aggregato o per funzioni omogenee per identità funzionale.

[9] Il provvedimento 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.

[10] L'ufficio del Segretario generale non è deputato alla vigilanza in senso stretto di Enti e Organismi pubblici. Si segnala per completezza di informazioni che all'ufficio sono indirizzate le relazioni sulle attività liquidatorie

Il Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport è maggiormente interessato dall'esercizio di funzioni di vigilanza e controllo su diversi Enti, Società e Organismi pubblici, partecipando a quote di capitale societario per quanto riguarda l'attività riferibile al soppresso Ente italiano montagna[11].

Nell'ambito del Dipartimento, ai sensi del dPCM 15 febbraio 2012, l'ufficio per lo sport esercita compiti di vigilanza sul CONI, sul CIP (Comitato Italiano Paraolimpico), sull'Istituto per il credito sportivo (unitamente al Ministero per i beni e le attività culturali), e sull'AEROCLUB d'Italia (unitamente al Ministero delle infrastrutture e trasporti, al Ministero dell'economia e finanze, al Ministero della difesa, al Ministero dell'interno). L'ufficio per le politiche del turismo svolge attività di indirizzo e vigilanza sull'ENIT (Agenzia nazionale del turismo), sull'ACI, sul Club Alpino Italiano.

Tra i trasferimenti a carico del bilancio della Presidenza si riportano nella tavola che segue:

2012	Previsioni finali	Impegni	Pagamenti
Spese a favore del Comitato italiano paraolimpico	11.033.510	11.033.510	11.033.510
Spese per il funzionamento dell'Enit	2.997.359	2.997.359	2.997.359
Spese di natura obbligatoria a favore dell'Enit	15.600.000	15.600.000	15.600.000
Somme da corrispondere all'Istituto per il credito sportivo per la concessione di contributi e finanziamenti	908.881	908.881	908.881

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Con riguardo all'Agenzia nazionale del turismo (così definita in base all'articolo 12, comma 2 del DL n. 35/2005, convertito dalla legge n. 80 del 2005), si segnala che l'articolo 12, comma 74, del DL n. 95, modificando il comma 8 *bis* dell'articolo 12 del DL n. 35, prevede (in luogo del Ministero dello sviluppo economico) la Presidenza quale soggetto che può avvalersi dell'Agenzia e delle Società da essa controllate per le proprie attività di assistenza tecnica e per la gestione di azioni mirate allo sviluppo dei sistemi turistici multiregionali. Il Presidente del Consiglio può, inoltre, assegnare direttamente ad Enit-Agenzia e alle Società da essa controllate, con provvedimento amministrativo, funzioni servizi e risorse relativi a tali compiti[12].

Il Dipartimento della funzione pubblica svolge attività di vigilanza sull'ISTAT, partecipando al comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT) e al collegio dei revisori dei conti. La vigilanza si contraddistingue sotto il profilo della approvazione delle deliberazioni del consiglio dell'ISTAT concernenti le modifiche dei regolamenti interni, il bilancio preventivo e consuntivo e le sue variazioni, la nomina dei componenti degli organi interni.

Il Dipartimento della funzione pubblica risulta socio fondatore del Formez (Centro servizi assistenza studi e formazione per l'ammodernamento delle PA, ora Formez-PA), quale

dell'Agenzia Torino 2006 di cui all'articolo 2 del dPCM 1 febbraio 2008 redatte dal Commissario liquidatore e trasmesse anche al MEF, alla Regione Piemonte, alla Provincia di Torino e al Comune di Torino.

[11] Il dPCM 30 novembre 2010 regola il processo di soppressione dell'ente e prevede, all'articolo 11, il trasferimento alla Presidenza delle partecipazioni societarie in capo al soppresso ente relative alla CIRMONT, CERAFRI, BUP, E-FORM. In riferimento alla partecipazione alla CIRMONT S.r.l. essa ammonta a euro 51.000 pari al 51 per cento del capitale sociale. La partecipazione societaria in E-FORM ammonta a euro 1.538 pari all'1,91 per cento del capitale sociale. La società a causa delle forti perdite (circa 200.000 euro) accumulate nel corso della recente gestione e dello scarso interesse alla prosecuzione dell'attività manifestato da molti soci (tra cui le università di Siena, di Napoli, di Catania) è stata posta in liquidazione dai soci di maggioranza il 31 luglio 2012. Le quote relative alla CERAFRI Scarl pari a 1.800 euro sono state cedute all'Università degli studi di Firenze il 5 settembre 2012 con decreto dipartimentale, così come la quota relativa alla BUP S.p.A. pari al 0,57 per cento del capitale, è stata ceduta in data 12 dicembre 2012 all'Università degli studi di Bologna, già detentrice di altre quote societarie.

[12] Sulla scorta di tale disposizione, sono stati disposti indirizzi per assicurare l'operatività di Promuovi Italia S.p.A., società in regime di in house providing alla Presidenza del Consiglio, conseguentemente al mutato quadro normativo di riferimento e per regolare le procedure amministrative in materia. Nella sede del controllo, si è tra l'altro, sottolineata l'esigenza generale di uniformarsi ai principi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria in materia di affidamento di servizi pubblici.

associazione riconosciuta dotata di personalità giuridica di diritto privato[13], detenendo una quota associativa maggioritaria pari al 76 per cento[14].

Il Dipartimento inoltre svolge a vario titolo la vigilanza su SSPA, ARAN, e sull'Agenzia per l'Italia digitale, istituita dall'articolo 19 del DL n. 83/2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012.

Queste le risorse finanziarie trasferite:

2012	Previsioni finali	Impegni	Pagamenti
Somme da corrispondere al Formez per esigenze di funzionamento	4.806.097	4.806.097	4.682.250
Somme da corrispondere al Formez per spese di natura obbligatoria	15.100.000	15.100.000	15.100.000
Spese di funzionamento S.S.P.A.	803.711	803.711	803.711
Fondo occorrente per le spese di natura obbligatoria della S.S.P.A.	14.656.286	14.656.286	14.656.286
Spese per il funzionamento dell'ARAN	3.887.652	3.887.652	3.887.652

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Le funzioni di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia nazionale giovani sono state trasferite in via esclusiva al Presidente del Consiglio e sono state delegate, nell'ultima compagine governativa della scorsa legislatura, al Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione, che si è avvalso del Dipartimento della gioventù e del servizio civile per lo svolgimento di tali funzioni, ai sensi del dPCM 13 dicembre 2011.

Il Dipartimento per il coordinamento amministrativo esercita la vigilanza sull'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo e sulla Fondazione ordine mauriziano, istituita con decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito dalla legge 21 gennaio 2005, n. 4, che prevedeva che sull'Ente ordine mauriziano (costituito poi in azienda sanitaria ospedaliera denominata "Ordine mauriziano di Torino") la Presidenza del Consiglio esercitasse vigilanza in merito alla gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare dell'ente trasferito alla Fondazione, nonché sul dissesto finanziario dell'ente. In base all'articolo 30 del DL 1 ottobre 2007, n. 159, convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, la fondazione è stata quindi commissariata inizialmente per un biennio; tale commissariamento è stato prorogato, per porre termine alla fase liquidatoria, al 30 giugno 2013.

Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria ha la vigilanza su SIAE e sul nuovo IMAIE. In proposito, si segnala l'atto di approvazione dello statuto della SIAE (la cui adozione è stata curata dal Commissario Straordinario), che, tra l'altro, all'art. 24, comma 2, ha previsto che "le risorse provenienti dai servizi di accertamento e percezione di tasse, imposte, contributi e diritti per conto dello Stato nonché dal servizio di apposizione del contrassegno obbligatorio antipirateria, rispettivamente previsti dagli articoli 181, comma 2, e 181-*bis* della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, ed integrazioni, sono oggetto di contabilità separata rispetto al rendiconto di gestione di cui all'art. 28. Sulle risorse appartenenti a tale contabilità separata, la Corte dei conti esercita il controllo partecipativo e, a tal fine, la Società trasmette alla Corte il rendiconto di cui all'art. 29, comma 1"[15].

---

[13] Ai sensi del decreto legislativo 25 gennaio 2010, n. 6.

[14] Esercita la vigilanza sull'istituto attraverso espressioni di pareri preventivi vincolanti in ordine alla pianta organica, alla programmazione delle assunzioni al bilancio preventivo; al bilancio consuntivo ai regolamenti di contabilità e organizzazione alla nomina del direttore generale; alla costituzione di nuove società ai compensi degli amministratori, dei revisori, dei componenti del comitato d'indirizzo; all'affidamento al Formez di convenzioni di importo superiore a 500.000 euro da parte di Amministrazioni diverse dal Dipartimento. Attualmente le partecipazioni in capo al Formez (ad esclusione di partecipazioni in Organismi in fase di liquidazione) riguardano: TELMA Sapienza Sc.arl. con quota pari al 33,4 per cento; Istituto Piepoli S.p.A. con quota pari al 15,82 per cento; Ancitel S.p.A. con quota pari al 9,98 per cento; Sudgest AID con quota pari al 20 per cento; Fondazione Formed con partecipazione pari a 50 per cento. Per quanto riguarda Formez Italia S.p.A., con quota pari al 93,11 per cento, secondo quanto previsto dalla legge n. 135/2012 la fusione con il Formez-PA ha fatto sì che quest'ultima assuma *ipso jure* i diritti e gli obblighi della società incorporata, proseguendo in tutti i suoi rapporti anche processuali anteriori alla fusione.

[15] Si è considerato, al riguardo, che trattasi di fonte non primaria ma da ritenersi ricognitiva di un principio generale di controllo immanente nell'ordinamento.

La questione appare rilevante anche attesi i precedenti giurisprudenziali riassunti nella determinazione n. 35/2002 della Sezione Enti, con cui si comunicava alle Presidenze delle due Camere del Parlamento la persistenza della situazione di carenza di controllo esterno sulla gestione finanziaria della SIAE, rappresentando la tematica al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministero per i beni e le attività culturali ed al Ministro dell'economia e delle finanze per la valutazione della necessità del decreto di assoggettamento al controllo della Corte dei conti, previsto dall'articolo 3 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

2. I raccordi con il bilancio dello Stato ed il conto finanziario 2012

2.1. Contenimento della spesa e previsioni di bilancio

Le risultanze di bilancio vanno considerate anche alla luce degli effetti indotti sul bilancio della Presidenza dalle manovre finanziarie di ordine generale, oltre che delle scansioni procedurali proprie della costruzione previsionale riconducibile all'autonomia organizzativa, contabile e di bilancio della Presidenza del Consiglio. Nel quadro programmatorio si innestano, infatti, anche le direttive per l'azione amministrativa per l'esercizio 2012 emanate da parte del Segretariato generale e dei diversi Dipartimenti.

Con riguardo all'applicazione delle norme generali di contenimento della spesa[16], anche in coerenza alle indicazioni fornite dalle circolari della Ragioneria generale dello Stato, si riscontrano, dalla relazione di accompagnamento al conto finanziario 2012, elementi di individuazione attinenti ai minori oneri a carico della finanza pubblica ed ai versamenti delle somme derivanti dalle riduzioni di spesa all'entrata del bilancio dello Stato.

Si segnala al riguardo l'esigenza di assicurarne una valenza strutturale, nel senso di promuovere effetti duraturi sull'apparato, congiuntamente ad una valutazione sugli aspetti di miglioramento dell'efficienza della macchina amministrativa.

Con particolare riguardo agli effetti indotti sul bilancio della Presidenza dalle manovre finanziarie di ordine generale che hanno inciso sui capitoli del bilancio del MEF, va preliminarmente menzionata l'applicazione delle misure di contenimento della spesa pubblica derivanti dalle disposizioni recate dal DL n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e dal DL n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. L'ultimo di questi provvedimenti, il DL n. 138 del 2011, ha infatti disposto ulteriori tagli, incidendo sui totali dei risparmi indicati dalla tabella C allegata al precedente DL n. 98 del 2011, prevedendo incrementi migliorativi in termini di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare. Per il Ministero dell'economia e finanze, dal cui bilancio traggono origine le risorse che finanziano il bilancio autonomo della Presidenza, l'obiettivo in termini di saldo netto è stato quantificato in 3.437,3 milioni. Va considerato quindi che la direttiva per la formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2012 e per il triennio 2012-2014 da parte del Segretario generale di inizio ottobre 2011 sollecitava le strutture destinatarie della stessa a quantificare gli obiettivi di risparmio, in termini previsionali, tenendo conto di una riduzione prudenziale commisurata ad un risparmio (complessivo) ipotizzato in 272 milioni (pari al 30 percento del complesso della spesa rimodulabile della Presidenza).

Ulteriori tagli lineari sono derivati, come l'Amministrazione riporta nella citata relazione di accompagnamento al conto finanziario 2012, dall'applicazione del DL 2 marzo 2012, n. 16 del 2012 (convertito dalla legge 26 aprile 2012, n. 44), per 7.954.818 euro, e per 796.837 per effetto dell'articolo 8 del decreto n. 95 del 2012[17]. Con riferimento alla revisione della spesa di cui al decreto-legge n. 95 del 2012 sono stati operati, per effetto dell'articolo 7, comma 1, lettera a), il taglio delle spese di funzionamento di 5 milioni di euro direttamente sul capitolo di

---

[16] In forza delle disposizioni di cui al decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e al decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n.135.

[17] Con dPCM 30 ottobre 2012 sono state applicate al bilancio ulteriori riduzioni per euro 2.873.142 per effetto della clausola di salvaguardia volta a compensare gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012.

funzionamento della Presidenza (capitolo 2115 del bilancio MEF) e, per effetto dell'articolo 7, comma 1, lettera b) – contenimento delle spese per le strutture di missione e la riduzione degli stanziamenti per le politiche dei singoli Ministri senza portafoglio e Sottosegretari per un ammontare non inferiore a 20 milioni di euro - la riduzione sul bilancio della Presidenza ed il conseguente versamento all'entrata del bilancio dello Stato pari a 40 milioni di euro.

2.2. Il quadro d'insieme delle risorse derivanti dal Ministero dell'economia e finanze

Come si è detto, la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza si richiama esplicitamente all'impostazione del bilancio dello Stato per "missioni e programmi" trasposte dal bilancio dello Stato, intesa a conferire maggiore chiarezza e trasparenza alla destinazione finale delle risorse.

Nel prospetto che segue si ricostruiscono i valori riferiti alle previsioni iniziali, alle previsioni definitive e ai pagamenti in conto competenza, delle risorse presenti sullo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e finanze, aggregate per missioni e programmi, che alimentano in entrata il bilancio della Presidenza per il 2012:

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
Previsioni iniziali di competenza	411.069.269	1.670.392.269	137.713.827	52.222.196	71.206.993	28.662.522	41.734.480
Previsioni definitive di competenza	408.114.735	2.170.997.922	185.075.888	39.332.289	74.870.116	25.057.208	41.408.032
Pagato competenza	346.790.233	1.799.147.833	174.585.888	39.332.289	59.870.116	25.003.758	41.408.032

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dalla lettura del prospetto emerge con evidenza che la parte più consistente delle risorse (euro 2.170.997.922 in termini di previsioni definitive di competenza)[18] sono ricondotte a finalità di protezione civile, rientrante nella missione 8 "Soccorso civile", missione che coinvolge anche i Dicasteri dell'economia (per le risorse trasferite alla Presidenza e per altre finalità di spesa), dell'interno e delle politiche agricole.

Si tratta principalmente di somme a copertura degli oneri connessi alle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle Regioni per finanziare interventi di ricostruzione e riparazione dei danni a seguito di calamità naturali che si sono susseguiti nel corso degli anni passati. Tra le risorse trasferite sono incluse quelle relative ai Fondi per l'emergenza rifiuti in Campania, per la riduzione del rischio sismico, per gli investimenti di pertinenza del Dipartimento della Protezione civile.

[18] Oltre a queste risorse va tenuto conto che nell'ambito del bilancio della Presidenza questa stessa missione "pesa" in termini diversi per effetto delle riassegnazioni dall'avanzo 2011 e delle riassegnazioni di residui passivi perenti. Tale meccanismo ha interessato anche la spesa afferente il Dipartimento informazione ed editoria.

Si sottolinea che, tra le risorse finalizzate a copertura delle spese sostenute a seguito delle operazioni di intervento nelle zone colpite dal sisma del mese di maggio 2012, il Ministero dell'economia e finanze ha istituito nel proprio stato di previsione il capitolo 2177 "Fondo per la ricostruzione delle zone colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012", con stanziamento iniziale di euro 488.800, poi ridotto a euro 473.600. Tali risorse affluiscono direttamente alle contabilità speciali dei commissari delegati mediante ordini di accreditamento, senza attribuzione a capitoli di entrata del bilancio autonomo della Presidenza. Si ricorda che a seguito degli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto nei giorni 20 e 29 maggio 2012, il Governo ha emanato il dPCM del 21 maggio 2012 con cui è stato dichiarato il rischio di compromissione degli interessi primari, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del DL 245/2002. Con tale dPCM si è provveduto, pertanto, a disporre il coinvolgimento delle strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile, attribuendo al Capo del Dipartimento della protezione civile l'incarico di Commissario delegato per l'adozione di ogni indispensabile provvedimento su tutto il territorio interessato dal sisma per assicurare ogni forma di assistenza e di tutela degli interessi pubblici primari delle popolazioni interessate, nonché ogni misura idonea al superamento del contesto emergenziale e per la salvaguardia delle vite umane.

Si richiama, altresì, il dPCM 14 settembre 2012, che, ai sensi dell'articolo 3 bis della legge n. 225 nel1992, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera b-*ter*) del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito con modificazione dalla legge 12 luglio 2012 n. 100[19], definisce i principi per l'individuazione ed il funzionamento dei Centri di competenza[20], di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio del 27 febbraio 2004[21].

Nella missione "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e Presidenza del Consiglio dei ministri", oltre alle risorse destinate al funzionamento della struttura amministrativa (capitolo 2115, che riporta in termini di competenza stanziamenti definitivi pari a euro 35.349.864 e pagamenti pari a 14.760.908 e capitolo 2120, per le spese di natura obbligatoria, per il quale risultano in termini di competenza stanziamenti definitivi pari a euro 302.524.007 e pagamenti pari a 298.496.036) sono incluse quelle relative agli interventi del Servizio civile nazionale[22] (capitolo 2185, per il quale risultano in termini di competenza

[19] "Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile".

[20] I Centri di Competenza forniscono servizi, informazioni, dati, elaborazioni e contributi tecnico-scientifici in specifici ambiti. Possono coincidere con i centri funzionali o essere esterni, ma partecipare alla rete dei centri funzionali attraverso la stipula di convenzioni che individuano gli ambiti di attività di ciascuna struttura.
I centri di competenza collaborano a livello funzionale e operativo al sistema di allerta nazionale composto dalla rete dei centri funzionali e dalle strutture regionali e gestito dal Dipartimento della protezione civile e dalle Regioni. In particolare contribuiscono a raccogliere informazioni utili alla previsione, monitoraggio e sorveglianza dei vari tipi di fenomeni. Tra i centri di competenza che collaborano con la rete dei centri funzionali rientrano Amministrazioni statali, Università e Istituti di ricerca.

[21] Si è rilevato, in proposito, che le modalità di rendicontazione da seguirsi per il rimborso delle spese da parte del Dipartimento della protezione civile, previsto nell'ambito delle convenzioni che possono stipularsi tra il Dipartimento stesso ed i centri di competenza, e da espletarsi in conformità a quanto delineato nel "Documento tecnico di rendicontazione" (che costituisce atto integrante e sostanziale del decreto), non escludono forme di controllo esterno previste dalla legge, laddove la disciplina relativa al riscontro contabile possa essere anche mutuata dalla normativa comunitaria vigente in materia di progetti europei e programmi di ricerca e studio.

[22] Come disposto dal dPCM 21 giugno 2012, di modifica al dPCM 1 marzo 2011, recante "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", il Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale svolge le funzioni dell'Ufficio nazionale del servizio civile, in particolare provvede alle funzioni indicate dalla legge 8 luglio 1998, n. 230, dalla legge 6 marzo 2001, n. 64, e dal decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77. In particolare cura l'organizzazione, l'attuazione e lo svolgimento del servizio civile nazionale, nonché la programmazione, l'indirizzo, il coordinamento, ed il controllo, elaborando le direttive ed individuando gli obiettivi degli interventi per il servizio civile su scala nazionale; cura altresì, la programmazione finanziaria e la gestione amministrativa e contabile del Fondo nazionale per il servizio civile e tratta il contenzioso nelle materie di propria competenza; svolge i compiti inerenti l'obiezione di coscienza nonché le eventuali attività di cui all'art. 8 della legge 8 luglio 1998, n. 230, e agli articoli 2097 e seguenti del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di obiezione di coscienza. Il Dipartimento si articola in non più di tre uffici e in non più di dieci servizi". Sulla tentata riforma del servizio civile nazionale si vedano A.S. 3619 " Nuova disciplina del servizio civile nazionale", XVII legislatura A.C. 928 "Nuova disciplina del servizio civile nazionale".

stanziamenti definitivi pari a euro 66.990.864 e pagamenti pari a 33.533.289 euro). A valere sui capitoli 2115 e 2120 sono finanziate, tra le altre, le attività relative al Centro di responsabilità "Programmazione e coordinamento della politica economica", soprattutto per le funzioni di supporto tecnico assicurato al CIPE in fase di istruttoria delle deliberazioni, tra cui anche quelle emanate con riferimento alla programmazione del fondo per lo sviluppo e coesione. Il Ministro per la coesione territoriale si è avvalso dell'attività del Dipartimento per le funzioni delegate dal dPCM 13 dicembre 2011 relative alla supervisione dell'attività della Presidenza del Consiglio in materia di investimenti pubblici e affari economici, ivi incluse quelle di analisi macroeconomica con riferimento anche alla finanza pubblica, nonché al monitoraggio e valutazione degli andamenti economici[23]. Le risorse stanziate sul capitolo 632 "Fondo per la costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione alla valutazione ed al monitoraggio degli investimenti pubblici" ammontano a 7.157.000 euro, impegnate per euro 7.122.000 e pagate per euro 43.026.

Rilevanti le risorse (euro 185.075.888 in termini di previsioni definitive di competenza rispetto a euro 137.713.827 di previsioni iniziali) per finalità di spesa a sostegno dell'editoria, rientranti nella missione 15 "Comunicazioni", missione ascritta principalmente ai Ministeri dell'economia (per le altre finalità di spesa) e dello sviluppo economico.

Le risorse ricondotte alla missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (missione rientrante principalmente nella gestione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oltreché del Ministero dell'economia e delle finanze) evidenziano euro 39.332.289 in termini di previsioni definitive di competenza (rispetto a 52.222.196 di previsioni iniziali).

Minore lo scarto tra previsioni iniziali (euro 71.206.993) e definitive (euro 74.870.116) in termini di competenza per le risorse ricondotte alla missione 30 "Giovani e sport", che risulta principalmente gestita dalla Presidenza, sulla base delle risorse trasferite, e direttamente dal Dicastero dell'economia, per le risorse destinate al funzionamento del Coni.

Nella missione 31 "Sviluppo e competitività del turismo" le risorse si riducono da 28.662.522 euro in termini di previsioni iniziali di competenza a euro 25.057.208 in termini di previsioni definitive di competenza.

2.3. Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il complesso delle entrate riferite al bilancio autonomo della Presidenza si compongono secondo la loro fonte di provenienza. In termini di previsioni definitive di competenza, le entrate, oltre quelle provenienti dal bilancio dello Stato per euro 2.929.714.954, risultano essere costituite da restituzioni, rimborsi, recuperi per euro 546.611.350 e da quelle derivanti dall'utilizzo dell'avanzo di esercizio pari a euro 2.212.625.902 (di cui 19.806.204 già considerate in sede di bilancio di previsione)[24].

Il complesso delle entrate, pertanto, ammonta a 5.688.952.206 euro.

ENTRATE

(in euro)

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Accertamenti	Riscossioni	Somme rimaste da riscuotere	Maggiori o minori entrate
Entrate dal bilancio dello Stato	2.413.001.556	2.929.714.953,9	2.929.714.953,9	2.929.714.953,9	0	0

[23] Per le attività finalizzate a promuovere e coordinare le politiche e gli interventi finalizzati allo sviluppo economico dei territori indirizzando i processi di concertazione e di interscambio, nell'ambito dei diversi livelli istituzionali, tra soggetti e tra competenze operanti nell'economia dei territori, nonché per assicurare un costante e sistematico monitoraggio della dinamica delle economie territoriali per promuovere ove necessario interventi o azioni volti ad accelerare processi economici di sviluppo, il Ministro per la coesione territoriale si avvale del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali.

[24] L'esercizio 2011 si era chiuso infatti con un avanzo di amministrazione pari a 2.212.625.902 euro di cui 1.456.328.577 quale avanzo di esercizio 2011 e 756.297.324 euro come avanzo riferito agli esercizi precedenti.

Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari	0	546.611.350,28	546.611.350,28	546.611.350,28	0	0
Avanzo di esercizio precedente	19.806.204	2.212.625.902	2.212.625.902	2.212.625.902	0	0
Totale	**2.432.807.760**	**5.688.952.206,66**	**5.688.952.206,66**	**5.688.952.206,66**	**0**	**0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

In riferimento ai valori finanziari della spesa, a fronte delle previsioni finali di competenza, pari a euro 5.688.952.206, risultano impegnati euro 4.001.380.069 e pagati 3.335.322.258. I residui di competenza ammontano pertanto a euro 666.057.811, le economie (ovvero somme disponibili al 31 dicembre in quanto non impegnate) sono pari a euro 1.687.572.137.

SPESE

(in euro)

	Previsioni iniziali	**Previsioni definitive**	**Impegni**	**Pagamenti**	**Residui passivi**	**Economie**
Spese di parte corrente	1.098.466.999	3.674.416.892,37	2.323.245.127,99	1.915.401.412,35	407.843.715,64	1.351.171.764,38
Spese in conto capitale	1.334.340.761	2.014.535.314,29	1.678.134.941,21	1.419.920.845,83	258.214.095,38	336.400.373,08
TOTAL	**2.432.807.760**	**5.688.952.206,66**	**4.001.308.069,20**	**3.335.322.258,18**	**666.057.811,02**	**1.687.572.137,46**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

La gestione dei residui, pari inizialmente a euro 1.508.465.994, comprensivi dei residui di competenza del 2011 e dei residui derivanti dalle passate gestioni, ha comportato pagamenti per euro 931.384.283 ed economie per 274.056.087 (di cui 237.602.403 per perenzione amministrativa). Rimangono, pertanto, ancora da pagare 303.025.623 euro derivanti dalla gestione residui, che, in aggiunta ai residui derivanti dalla competenza pari a euro 666.057.811, determinano un ammontare totale di residui passivi pari a euro 969.083.434, in diminuzione rispetto all'esercizio 2011. Il tasso di smaltimento dei residui passivi, calcolato come rapporto tra pagamenti in conto residui e residui iniziali risulta nel 2012 pari a 61 per cento, in aumento rispetto alla percentuale (pari a 43 per cento) del 2011, e del 2010 (pari a 52 per cento). I capitoli su cui il tasso di smaltimento residui risulta molto elevato risultano essere quelli relativi alle spese per il personale (ad esempio il capitolo relativo al Fondo unico di Amministrazione), per fitti, per manutenzione ordinaria; prevalentemente si tratta di capitoli di parte corrente all'interno del Centro di responsabilità relativo al Segretariato. Tassi di smaltimento elevati nell'ambito delle spese di parte capitale si rinvengono con riferimento a capitoli relativi al Centro di responsabilità "Protezione civile".

RESIDUI

	Residui iniziali a	**Pagamenti b**	**Somme rimaste da pagare c**	**Differenza a-b-c**
Parte corrente	1.149.379.599,84	685.640.446,55	238.399.352,73	225.339.800,56
Parte capitale	359.086.393,68	245.743.836,49	64.626.270,70	48.716.286,49
TOTALE	**1.508.465.993,52**	**931.384.283,04**	**303.025.623,43**	**274.056.087,05**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

3. Aspetti generali della gestione

3.1. L'individuazione delle risorse destinate alle più significative "politiche attive"

In tale quadro d'insieme, appare utile evidenziare le risorse dedicate a finalità di spesa relative alle cosiddette "politiche attive" demandate all'apparato amministrativo. In particolare, sia pure in sintesi, si fa richiamo alle risorse di competenza del Dipartimento informazione ed editoria e del Dipartimento della Protezione civile, anche alla luce degli aspetti innovativi e di

differenziazione, in termini finanziari e procedurali, derivanti dalle avvenute modifiche normative di settore (legge 16 luglio 2012, n. 103 di conversione del decreto-legge 18 maggio 2012, n. 63, recante disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale e legge 12 luglio 2012, n. 100, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile[25]).

Come accennato, più della metà delle risorse che costituiscono il bilancio della Presidenza sono destinate (in termini di previsioni definitive di competenza) a finalità di spesa legate ad attività di protezione civile. Tale complesso di risorse assume una specifica valenza, anche in termini quantitativi, per effetto delle riassegnazioni dell'avanzo dell'esercizio precedente e delle riassegnazioni di residui passivi perenti. Le somme complessivamente assegnate nell'esercizio 2012 sono state pari a 3.296.777.314 euro, di cui 718.851.152 per riassegnazioni dell'avanzo 2011, e 35.927.256 per riassegnazioni di residui passivi perenti. Risultano pagati dal Dipartimento (in termini di competenza) complessivamente euro 2.448.582.525.

In particolare, nell'ambito del Dipartimento della protezione civile si segnalano i provvedimenti relativi alla fine dello stato di emergenza del sisma Abruzzo ed all'avvio della ricostruzione, in base alle disposizioni della legge n. 134/2012, di conversione del decreto-legge n. 83/2012. Sono stati impegnati sul capitolo 702 euro 419.707.595, di cui euro 356.565.004 in favore del Presidente della Regione per l'attività di ricostruzione, euro 29.708.171 per le attività emergenziali ed euro 33.434.420 per la liquidazione degli oneri connessi al prosieguo di alcuni interventi post emergenziali e per le attività poste in essere dalla struttura tecnica espropri di cui all'OPCM del 17 settembre 2010, n. 3898 nonché per il rimborso degli oneri connessi all'impiego dei volontari.

Le risorse (in termini di previsioni definitive di competenza) destinate a finalità di sostegno al settore dell'editoria ammontano a 279.991.786, nell'ambito delle quali 755.039 per reiscrizioni di residui passivi perenti e 57.438.129 per riassegnazioni dell'avanzo dell'esercizio 2011. Gli impegni sono pari a euro 278.081.228, di cui risultano pagati euro 196.257.443. In relazione ai dPCM di approvazione dei contratti stipulati dal Dipartimento informazione ed editoria per l'acquisto di servizi con le Agenzie di stampa tra le più importanti a livello nazionale, nella sede del controllo preventivo, sono stati richiesti elementi riguardanti, in particolare, la determinazione del prezzo dei servizi di informazione da rendersi e del tetto massimo di spesa, ove previsto. Al riguardo la Presidenza, in esito ad un monitoraggio, tramite cui le diverse Amministrazioni hanno prospettato i loro fabbisogni informativi e confermato l'utilità per lo svolgimento della loro attività istituzionale dell'acquisto di tali servizi, ha avviato la fase di negoziazione con le Agenzie che ha portato ad una diminuzione dei corrispettivi pari a circa il 10 per cento con le agenzie di grande dimensione e del 5 per cento per le quelle di piccole dimensioni. Il costo complessivo derivante dalla stipula delle

[25] Il Servizio nazionale della Protezione civile è stato riformato dal decreto-legge n. 59 del 15 maggio 2012 convertito nella legge n. 100 del 12 luglio 2012 che modifica e integra la legge n. 225 del 1992, istitutiva del Servizio. Vengono ricondotte nell'alveo originario definito dalla legge 225/1992 le attività della Protezione civile dirette principalmente a fronteggiare le calamità e a rendere più incisivi gli interventi nella gestione delle emergenze. Il ruolo di indirizzo e coordinamento del Dipartimento della Protezione civile viene riconosciuto in riferimento alle attività delle diverse componenti e strutture operative del Servizio nazionale. La legge 100/2012 include una diversa classificazione degli eventi calamitosi, le diverse attività di protezione civile, una diversa disciplina in ordine alla dichiarazione dello stato di emergenza e il potere d'ordinanza. Si specifica che i mezzi e i poteri straordinari per fronteggiare le calamità vanno utilizzati per interventi temporali limitati e predefiniti: la durata dello stato di emergenza di regola è limitata a 90 giorni, con possibilità di proroga per altri 60. Lo stato di emergenza può essere dichiarato anche "nell'imminenza" e non solo "al verificarsi" dell'evento calamitoso e prevede, da subito, l'individuazione dell'Amministrazione competente in via ordinaria che prosegue le attività, una volta scaduto lo stato di emergenza. Le ordinanze di Protezione civile necessarie alla realizzazione degli interventi per contrastare e superare l'emergenza sono di norma emanate dal Capo Dipartimento della Protezione civile e non più dal Presidente del Consiglio dei Ministri e i loro "ambiti di interesse", per la prima volta, sono definiti dalla legge. Le ordinanze emanate entro trenta giorni dalla dichiarazione dello stato di emergenza sono immediatamente efficaci, mentre quelle successive richiedono il concerto del Ministero dell'economia e delle finanze.

convenzioni è stato pari a 36.282.017 euro nel 2012, in diminuzione rispetto a quello (euro 39.805.529) del 2011. In bilancio tale spesa verte sul capitolo 560 e in parte sul capitolo 479, che nel 2012 riporta i seguenti dati contabili:

2012	Previsioni iniziali	Previsioni finali	Impegni	Pagamenti
Cap. 560: Spese per i servizi di stampa e di informazione ivi comprese le spese derivanti dall'attuazione di accordi e programmi di cooperazione nel campo dell'informazione	36.000.000	36.336.322	36.336.322	26.126.734
Cap. 479: Spese per la diffusione di notizie italiane attraverso agenzie italiane di informazione con rete di servizi esteri su piano mondiale	8.335.212	7.484.914	7.484.914	6.104.340

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Con riguardo alle *"politiche attive"* che investono le Regioni e gli Enti locali, le maggiori risorse (senza tener conto ovviamente della spesa finalizzata ad esigenze di Protezione civile) che transitano dal bilancio della Presidenza sono strettamente connesse con la spesa afferente il Dipartimento per la famiglia. Le risorse tratte dal Fondo per le politiche della famiglia[26] (capitolo 858) e impegnate a favore delle realtà regionali e locali ammontano a oltre 70 milioni e sono relative alle Intese sancite dalle Conferenze unificate del 2 febbraio e 19 aprile 2012. Tali intese stabiliscono i criteri di ripartizione delle risorse di pertinenza del fondo da destinare al finanziamento di servizi socio educativi per la prima infanzia e azioni in favore degli anziani e della famiglia nonché i tempi di realizzazione degli interventi e il monitoraggio. Più precisamente le risorse sono ripartite da un lato in quanto destinate allo sviluppo e al consolidamento del sistema integrato di servizi socio educativi per la prima infanzia, per l'attivazione di nuovi posti, per sostenere i costi di gestione dei posti esistenti, per migliorare l'offerta qualitativa; dall'altro per il perseguimento delle finalità a favore degli anziani e della famiglia per la componente sociale.

Con riguardo al Fondo per le politiche giovanili le risorse complessivamente impegnate ammontano a euro 20.339.037,92, di cui 14.705.581 a favore delle Regioni ed Enti locali. Nella relazione della Sezione centrale di controllo concernente l'indagine di controllo sul fondo per le politiche giovanili (del. n. 2/2013/G) emerge che l'articolazione delle politiche giovanili è avvenuta su due piani istinti: quello nazionale e quello locale. Il primo è legato ad un filone di interventi affidato all'Agenzia nazionale per i giovani, referente europeo per l'attuazione della Decisione 1719/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, con il quale è stato istituito il programma "Gioventù in azione" per il periodo 2007-2013; il secondo, quello locale, è caratterizzato da una serie di bandi gestiti dal Dipartimento che, a partire dal 2009, hanno disegnato la platea di interventi indicando una serie di tematiche che hanno evidenziato una sostanziale contiguità se non una reale sovrapposizione, mirando a stimolare una progettualità senza peraltro una strategia nella quale collocarla.

Significative inoltre risultano le risorse transitate a vario titolo alle Regioni ed Enti locali per il tramite del Dipartimento pari opportunità, non solo in riferimento a quelle derivanti dalla gestione del fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità per complessivi euro 18.755.585 (altre risorse sono state destinate a imprese per 2.356.217, ad altri Enti ed Amministrazioni centrali per euro 856.379 ed Istituzioni sociali per 1.687.874 euro), ma anche in riferimento a quelle attinenti al Fondo per il contrasto e la repressione di pratiche di mutilazioni genitali femminili e alle spese relative al programma speciale di assistenza per un ammontare complessivo di 5.416.109,28 euro. Complessivamente le risorse destinate al

[26] Il Fondo è stato istituito dall'articolo 19 comma 1 del DL 223/2006 convertito dalla legge 248/2006.

complesso delle realtà regionali e locali ammontano per il tramite del Dipartimento a 27.674.563 euro.

Pur essendo di importo limitato, si segnalano la parte delle risorse a favore delle realtà regionali e locali, attraverso la gestione dei flussi per finalità di interventi per progetti cofinanziati dall'Unione europea e per la formazione comunitaria destinati per 46.135 euro nell'ambito del Centro di responsabilità "Affari europei". Più significative le risorse attinenti al Dipartimento affari regionali: per gli interventi di competenza del Dipartimento è stata complessivamente impegnata la somma di 2.562.018 euro per il finanziamento di progetti per la tutela delle minoranze linguistiche presentati dagli Enti locali e dagli uffici periferici delle Amministrazioni centrali, presenti nei territori caratterizzati dalla presenza di minoranze linguistiche storiche, per la realizzazione di sportelli linguistici, e per attività di formazione finalizzata all'apprendimento di lingue minoritarie storiche. Altre risorse attengono alla realizzazione di attività di informazione, formazione e supporto finalizzate, nell'ambito del progetto PORE, ad accrescere la partecipazione delle Regioni delle autonomie locali e di altri soggetti a programmi tematici dell'Unione europea. Va evidenziato, in riferimento alla gestione del progetto PORE che la relativa struttura di missione è stata soppressa per effetto del DL 95/2012 e le attività svolte dalla soppressa struttura, al fine di assicurare continuità e prosecuzione dei relativi compiti, sono state gestite direttamente dal Dipartimento. Altre risorse attengono al fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli Enti locali in riferimento al quale risultano impegnati 3.533.100 a favore di Regioni ed Enti locali e 185.390 euro a favore di imprese.

3.2. La riorganizzazione dell'apparato

La gestione amministrativa è stata, nel corso del 2012, caratterizzata dal recepimento dei meccanismi di rivisitazione della spesa, in linea con gli obiettivi generali cui si è fatto cenno al precedente paragrafo 1.2.

In tale contesto sono peraltro differenziati - in coerenza alla peculiare disciplina della Presidenza, che identifica nel dPCM lo strumento maggiormente idoneo a calibrare le strutture amministrative e gli strumenti organizzativi sulle necessità e priorità politiche - i percorsi seguiti nella rivisitazione dell'apparato, soggetto a rimodulazione di compiti e strutture con maggiore intensità rispetto alle altre Amministrazioni.

Al riguardo è intervenuto, con il dPCM 15 giugno 2012, l'atto di indirizzo comportante una riduzione del 20 per cento delle dotazioni organiche dirigenziali della PCM e del 10 per cento delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, cui è seguita la nuova determinazione dell'ordinamento delle strutture generali della Presidenza (dPCM 1 ottobre 2012). Quest'ultimo provvedimento si inserisce nel quadro della revisione delle strutture e della spesa avviato già a partire dal dPCM 5 agosto 2010 in applicazione di precedenti disposizioni di legge (articolo 74 del DL 112/2008 e articolo 3 del DL 78/2010).

Con dPCM 5 novembre 2012 è stata effettuata la rideterminazione dei contingenti degli incarichi dirigenziali conferibili a dirigenti provenienti dai ruoli di altre Amministrazioni e ad estranei della PA, e l'individuazione dei criteri per il conferimento degli stessi incarichi. In sede di controllo dello stesso provvedimento è stata prospettata una duplice esigenza, volta da un lato a ribadire le procedure di interpello come criterio generale per il conferimento, dall'altro ad enucleare adeguate motivazioni.

Sul piano operativo ed organizzativo tale attività ha coinvolto anche un ripensamento e la rivisitazione delle strutture di missione (la cui costituzione è resa possibile dall'articolo 7, comma 4, del d.lgs n. 303 del 1999) che, rispetto alle dodici strutture presenti nel passato esercizio finanziario, risultano, ad insediamento della nuova compagine governativa, in numero di sei (cfr. dPCM 30 aprile 2013). Si tratta delle strutture relative:

- alla *spending review* (istituita con dPCM 7 maggio 2012);

- per la celebrazione del centenario della prima guerra mondiale (istituita con dPCM 14 dicembre 2012);
- per il rilancio dell'immagine dell'Italia (istituita con dPCM 30 settembre 2008 e confermata con dPCM 15 dicembre 2011, che ne ha rimodulato composizione e compiti);
- per il supporto tecnico al Ministro della cooperazione internazionale (istituita con dPCM 1 marzo 2012);
- 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 (istituita dal dPCM 28 luglio 2006 e confermata, con modificazioni, dal dPCM 15 dicembre 2011);
- per l'analisi e valutazione delle implicazioni economico finanziarie dei provvedimenti normativi, nonché per il supporto degli adempimenti connessi all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali relativi al contenzioso di competenza del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (istituita dal dPCM 23 aprile 2005).

Con dPCM 16 maggio 2012 è stata soppressa l'unità tecnica per la comunicazione dell'attività di governo, mentre con l'articolo 7 del DL n. 95 sono state soppresse l'unità per *e-government* e l'ICT, l'unità PORE (Progetto opportunità per le Regioni in Europa), la Segreteria tecnica "Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione". Hanno avuto termine, inoltre, il 30 giugno 2012 la struttura di supporto organizzativo alla delegazione italiana della Commissione intergovernativa per la realizzazione della linea ferroviaria Torino-Lione e la struttura per il completamento delle attività necessarie a favorire la realizzazione dell'ampliamento dell'insediamento militare americano all'interno dell'aeroporto "Dal Molin" di Vicenza, mentre l'unità tecnica di missione per le celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia ha avuto termine il 31 dicembre 2012.

Nel prendere atto positivamente di tale percorso, in parte direttamente indicato dalla norma, in parte riconducibile alla autonoma iniziativa dell'Amministrazione, va ribadita l'esigenza di evitare che possa di fatto perdere di rilievo la transitorietà espressamente sottesa alla generale previsione normativa che ne consente l'istituzione. A tal fine appare utile una periodica rivisitazione e verifica della persistenza delle esigenze già presenti alla base della istituzione e dei risultati effettivamente raggiunti anche in relazione ai compiti affidati alle strutture stabili dell'apparato, costituendo così anche una più articolata base valutativa su cui misurare i provvedimenti di conferma o meno delle stesse in sede di successione degli Esecutivi.

Nel corso del 2012 sono state attivate le procedure per la restituzione alle Amministrazioni di appartenenza di 43 dipendenti fuori comparto e 24 unità di personale delle Forze di polizia e per la cessazione di 32 titolari di incarico dirigenziale non appartenenti ai ruoli.

La Presidenza si è avvalsa, inoltre, per il personale fuori comparto confermato, della procedura prevista dal d.lgs. n. 303/1999 che prevede la possibilità tra le Amministrazioni di fare accordi sulla ripartizione degli oneri, convenendo rimborsi tra il 50 e il 70 per cento, in luogo del precedente 100 per cento, anche se gli effetti di tale procedura si presumono verificarsi solo negli esercizi futuri. La spesa per il personale nell'esercizio 2012 ammonta a complessivi euro 284.477.162, in diminuzione rispetto al 2011, da correlare essenzialmente al contenimento delle spese per il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione, che passano da euro 22.461.910 sostenuta nel 2011 a 12.997.998 relativa all'esercizio 2012. In proposito, si segnala l'ulteriore riduzione dei trattamenti economici del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari presso la Presidenza operata con il dPCM 10 maggio 2013.

Va poi menzionato quanto previsto dal DL n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 7 agosto 2012, in relazione all'istituzione (prevista dall'articolo 19) dell'Agenzia per l'Italia digitale, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato, del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per la pubblica

Amministrazione e la semplificazione, del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca[27]. Tale Agenzia esercita, tra le altre, le funzioni precedentemente svolte dal Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e l'innovazione tecnologica della PCM. In particolare, i compiti dell'Agenzia sono individuati dalle competenze dei soggetti che la stessa ha assorbito nel momento della loro soppressione avvenuta *ope legis*: oltre al Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione della Presidenza del Consiglio, l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, DigitPA, l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione per le competenze sulla sicurezza delle reti. Altre attribuzioni derivano dalle prescrizioni contenute nel decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Da segnalare che con delibera della Sezione centrale è stato ricusato il visto a due provvedimenti riguardanti proroga e conferimento di nuovo incarico di collaborazione coordinata e continuativa, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, da parte dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, soppressa ai sensi del su citato DL n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 7 agosto 2012[28].

---

[27] L'Agenzia opera sulla base di principi di autonomia organizzativa, tecnico-operativa, gestionale, di trasparenza e di economicità e persegue gli obiettivi di efficacia, efficienza, imparzialità, semplificazione e partecipazione dei cittadini e delle imprese. Per quanto non previsto dal presente decreto all'Agenzia si applicano gli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

[28] In proposito, la Sezione ha ritenuto che l'attribuzione della proroga in questione non appare conforme a legge in quanto disposta in violazione degli stessi vincoli che l'Amministrazione si era attribuita, atteso che, nel contratto originario, la possibilità di "proroga" veniva esclusa in modo definito inderogabile. Inoltre, in base al Regolamento dell'Agenzia, tale evenienza si riteneva ammissibile solo nell'ipotesi di "proroga del progetto", da adottare previa proposta del Dirigente competente, con il parere favorevole del Direttore generale e successiva delibera del Consiglio di Amministrazione: adempimenti, questi, non espletati nella fattispecie in esame. Relativamente al secondo provvedimento, riguardante conferimento di nuovo incarico, il Collegio ha ribadito che il corretto utilizzo delle collaborazioni esterne postula un ambito temporale limitato. Conseguentemente, la prestazione oggetto del contratto non è stata ritenuta connessa ad esigenze straordinarie come imposto dalla citata disposizione, bensì attribuita per sopperire a fabbisogni stabili dell'Agenzia che, ai sensi dell'art.1, comma 4, del Regolamento interno, può giovarsi di collaboratori esterni solamente per una durata definita nel tempo e comunque mai superiore ad un anno.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. L'organizzazione operativa; 1.2. Programmazione e valutazione dei risultati*

2. Struttura organizzativa: *2.1. Organico e situazione di fatto del personale; 2.2. Criticità organizzative e operative; 2.3. Altri profili di spending review*

3. Risultati finanziari e contabili: *3.1. Gestione delle entrate extratributarie*; 3.1.1. Analisi della gestione delle entrate extra-tributarie; 3.1.2 Analisi delle entrate riassegnate*; 3.2. Gestione delle spese; 3.3. Osservazioni sulla gestione:* 3.3.1. - Struttura del bilancio; 3.3.2. - Banca dati unitaria; 3.3.3. Razionalizzazione acquisti; 3.3.4. Revisione residui perenti; 3.3.5. Controllo amministrativo-contabile; 3.3.6. Economie debito pubblico; 3.3.7. Controllo agenzie fiscali; 3.3.8. Comitato privatizzazioni; 3.3.9. Federalismo demaniale

4. Le missioni e i programmi

Considerazioni di sintesi

Il Dicastero accentra, com'è noto, le principali competenze in materia economico-finanziaria, particolarmente delicate nell'attuale periodo storico, in relazione anche alla nuova *governance* europea e, sul piano interno, del federalismo fiscale.

Nella programmazione operativa, emerge una dissonanza nell'individuazione degli obiettivi tra direttiva ministeriale e note integrative al bilancio, mentre sulla valutazione dei risultati, si palesa ancora il non significativo utilizzo di parametri diversi da quelli meramente finanziari, che, in taluni casi, vanno prontamente sostituiti da misuratori più adeguati.

Il processo di riorganizzazione della struttura amministrativa ha avuto, nel 2012, un nuovo importante impulso a seguito dell'accorpamento delle agenzie fiscali, che ha visto la confluenza della soppressa Agenzia del territorio nell'Agenzia delle Entrate e della già Amministrazione autonoma dei Monopoli nell'Agenzia delle dogane, che ha assunto la denominazione di agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Il percorso di razionalizzazione appare completato con la recente pubblicazione del nuovo regolamento di organizzazione, emanato in base alla manovra correttiva dello scorso anno[1].

Va ancora segnalato il ritardo della direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, che incide non poco sull'efficienza complessiva del dicastero. La già rilevata esigenza di maggiore impulso, sul piano operativo, da conferire all'attività di *spending review,* affidata istituzionalmente al dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, è stata, com'è noto, di recente sottolineata con l'art. 6 del decreto legge n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012, che fa riferimento a tale struttura dipartimentale e, in particolare, ai Servizi ispettivi di finanza pubblica, quale strumento di avvalimento del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, di cui all'art. 2

[1] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 67 del 2013, in G.U. n. 139 del 15 giugno 2013.

del decreto legge n. 52, convertito con modificazioni dalla legge n. 94 del 2012, nonché all'apporto determinante della Corte dei conti, rendendo più urgente un adeguamento, anche organizzativo, dell'Amministrazione interessata.

Quanto ai risultati finanziari e contabili, dal lato della spesa si conferma l'accentramento degli oneri nelle missioni specifiche del Dicastero, intorno ai quattro quinti delle spese finali, se si considera tra le missioni proprie anche la 3-Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, a stretto rigore più consona al Ministero degli interni. Tra le altre missioni gestite, ben 18 hanno un'incidenza inferiore all'1 per cento del totale delle spese finali, palesando l'esigenza di urgenti interventi di razionalizzazione e migliore allocazione degli oneri nei diversi dicasteri con competenze specifiche.

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 si evidenziano versamenti. Si raccomanda ancora, in proposito, una più stretta collaborazione tra i centri di responsabilità interessati (dipartimenti del Tesoro e delle Finanze), soprattutto in fase previsionale.

Profili gestionali di rilievo attengono alla necessità di rivedere l'allocazione funzionale della spesa per l'intero bilancio dello Stato, anche sulla scorta delle osservazioni della Corte dei conti, con particolare riferimento al dicastero, interessato oggi da un numero esorbitante di missioni, in gran parte di competenza di altre amministrazioni; alla ancora limitata incidenza degli acquisti effettuati tramite Consip; al ripetersi della negativa "prassi" dei debiti pregressi fuori bilancio e della loro sistemazione; all'anomala reiscrizione in bilancio, con l'assestamento, di rilevanti partite di residui passivi perenti, eludendo la disciplina contabile; all'emersione di cospicue economie sul rimborso di prestiti; al palese ritardo dell'avvio della banca dati unitaria prevista dalla riforma contabile; all'esigenza di rendere operativo, per le agenzie fiscali delle Entrate e delle Dogane-Monopoli, il sistema di controllo disposto dal legislatore.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

1.1. L'organizzazione operativa

Il Ministero ha perseguito, nel 2012, le proprie finalità attraverso i seguenti centri di responsabilità amministrativa:

- quattro Dipartimenti (Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, Finanze e Amministrazione generale, personale e servizi);
- l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, della quale era prevista la trasformazione in agenzia fiscale (art. 40 decreto-legge n. 159, convertito dalla legge n. 222 del 2007), ora incorporata, a decorrere dal 1 dicembre 2012, nell'agenzia delle Dogane, con la denominazione di agenzia delle Dogane e Monopoli (art. 23-*quater* della legge n. 135 del 2012);
- la Scuola superiore dell'economia e delle finanze;
- il corpo militare della Guardia di finanza.

Sotto la vigilanza del Dicastero hanno operato le Agenzie fiscali delle Entrate, delle Dogane e del Territorio; con decorrenza 1 dicembre 2012, l'agenzia delle Entrate ha incorporato l'Agenzia del territorio, mentre l'Agenzia delle dogane, incorporante l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, ha assunto la denominazione di agenzia delle Dogane e dei Monopoli, ai sensi dell'art. 23-*quater* citato. Ha anche operato sotto la sua vigilanza l'Ente pubblico economico agenzia del Demanio.

La *mission* del Dicastero ha come supporto alcune società strumentali a capitale interamente posseduto:

- CONSIP S.p.A. nell'azione di *procurement* e informatizzazione del settore economia;
- SOGEI S.p.A., nel governo del sistema informativo della fiscalità;
- SOSE S.p.A., nelle elaborazioni negli studi di settore;

- EQUITALIA S.p.A. e società da essa controllate, nel settore della riscossione dei tributi.

Per effetto dell'art. 3 *bis* della legge n. 135, di conversione del decreto legge n. 95 del 2012, è stata avviata la scissione delle attività informatiche svolte da CONSIP e la loro attribuzione ad apposita divisione di SOGEI, mentre le attività di committenza svolte da SOGEI sono state contestualmente attribuite a CONSIP, dando luogo a un complessivo disegno di razionalizzazione di tali strutture, nell'ambito della riorganizzazione degli enti che si occupano di *information tecnology* nel settore pubblico, che vede la cancellazione di DigitPA e Agenzia per l'innovazione, con l'istituzione dell'Agenzia per l'Italia digitale. Nell'ambito di questa razionalizzazione, la CONSIP erediterà alcune funzioni finora esercitate dall'ex Cnipa.

Sotto il profilo organizzativo sul territorio, il decreto del Presidente della Repubblica n. 43 del 2008 ha stabilito la soppressione di 80 uffici territoriali (40 ragionerie e 40 direzioni dell'economia e delle finanze) e la legge n. 73 del 2010 ha disposto la soppressione delle direzioni territoriali, con il passaggio del personale periferico in parte all'Amministrazione dei monopoli e in parte alle ragionerie territoriali. L'articolazione territoriale del Ministero è passata, dunque, da 206 a 103 sedi periferiche. Sono state attivate tutte le azioni propedeutiche alla ridefinizione dell'assetto logistico degli uffici territoriali. Oltre a consentire il funzionamento operativo dei nuovi uffici, è stata intrapresa la rilevazione e l'analisi degli spazi ora in uso e dei fabbisogni allocativi, ai fini dell'individuazione delle soluzioni logistiche ottimali.

Nel corso del 2012, si è completato l'accorpamento delle direzioni territoriali di economia e finanza e di 10 sedi delle ragionerie territoriali, in particolare riorganizzando le strutture dipartimentali della Ragioneria generale, anche attraverso la chiusura di un ufficio per ciascun Ufficio centrale di bilancio e la soppressione di alcuni uffici del Servizio studi, contestualmente all'istituzione di corrispondenti uffici dell'Ispettorato generale del bilancio.

Nell'ambito delle misure di razionalizzazione concernenti il Ministero (dismissioni del patrimonio pubblico, soppressione di Amministrazioni autonome e Agenzie, riduzione delle dotazioni organiche e riordino delle strutture, rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario[2]), si segnala che con due distinti decreti ministeriali dell'8 novembre 2012 si è provveduto a disciplinare il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie dell'agenzia del Territorio nell'agenzia delle Entrate e dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane, che diventa anche dei Monopoli. Con successivo decreto ministeriale n. 108511 del 31 dicembre 2012, in applicazione dell'art. 1, commi da 476 a 478, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, si sono costituite le contabilità speciali necessarie al funzionamento di giochi, scommesse e lotterie affidate alla nuova Agenzia delle dogane e dei Monopoli.

1.2 Programmazione e valutazione dei risultati

L'atto d'indirizzo delle priorità politiche per l'esercizio 2012, definito in largo anticipo fin dal 28 giugno 2011, è stato seguito dalla direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione solo il 28 febbraio 2012, divenuta pienamente efficace con la registrazione della Corte dei conti il 13 aprile, ad esercizio ormai inoltrato. Anche se i tempi risultano anticipati rispetto ai precedenti esercizi, permane un evidente problema di tempestività, e, quindi, di efficacia della programmazione operativa.

Il processo ha dato luogo all'individuazione di 79 obiettivi, 29 dei quali strategici e 50 strutturali, posti a carico dei centri di responsabilità. A tali obiettivi sono stati associati 93 indicatori di *performance*, in gran parte di realizzazione fisica o finanziaria (75, di cui 27 per gli obiettivi strategici), mentre risultano numericamente molto limitati gli indicatori binari (*outcome)* (7), di risultato (*output)* (8) e quelli qualitativi (3).

[2] Decreto-legge n. 87, confluite nella legge n. 135, di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012.

L'Amministrazione rappresenta che la direttiva sottoposta all'approvazione del Ministro non comprende gli obiettivi di natura finanziaria, relativi a meri trasferimenti ad altri soggetti, inseriti solo nel relativo applicativo informatizzato, in quanto non implicano alcuna attività discrezionale, e considerati invece nelle Note integrative al bilancio di previsione e al consuntivo. La programmazione dell'attività prevede adempimenti prescritti da norme differenti, con tempistiche diverse e contenuti a volte non coordinati. Le Note integrative fanno capo al dipartimento della Ragioneria generale, prevedendo, ad esempio, la distinzione tra obiettivi strategici e strutturali, mentre la direttiva segue gli orientamenti del Comitato tecnico scientifico della Presidenza del Consiglio, che esclude gli obiettivi strutturali. Incide sulla situazione anche la mancata emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dall'art. 57, comma 21, del decreto legislativo n. 235 del 2010, che dovrebbe definire quali parti del decreto legislativo n.150 del 2009 si applicano al dicastero. La tabella che segue compendia, per il 2012, le predette differenze, distintamente per centri di responsabilità:

NOTA INTEGRATIVA 2012

Cdr	Strategico	Strutturali	Finanziari
DAG	5	7	1
DT	9	29	25
RGS	5	14	6
DF	5	12	14
GdiF	1	2	0
AAMS	2	1	0
sub totale	27	65	46
TOTALE	**27**	**111**	
AVVOC.	0	1	0
GABINETTO	0	2	1
TOT. GEN.	**27**	**115**	

DIRETTIVA 2012

Cdr	Strategico	Strutturale	Finanziari
DAG	5	7	1
DT	9	20	33
RGS	5	6	14
DF	5	12	14
Gdi F	1	2	0
AAMS	2	1	0
sub totale	27	48	62
TOTALE	**27**	**110**	
SSEF	2	2	0
TOT.GEN.	**29**	**112**	

Su tali incongruenze, la Corte esprime perplessità, auspicando l'allineamento della direttiva e dei documenti di bilancio per quanto riguarda la programmazione degli obiettivi e la rilevazione dei risultati.

Lo stato di realizzazione degli obiettivi per il precedente esercizio, allegato alla direttiva come richiesto dalla norma, risulta che tutti gli obiettivi del precedente esercizio sono stati raggiunti, tranne quattro "parzialmente raggiunti" e uno "non raggiunto". Quest'ultimo concerne l'obiettivo strutturale del Dipartimento della Ragioneria generale "efficace vigilanza e controllo della gestione delle risorse pubbliche", a causa del ritardo nella realizzazione di un sistema informatico per la gestione dei processi amministrativi che ha indotto alla sua riproposizione nel nuovo esercizio.

I quattro obiettivi parzialmente raggiunti riguardano il Dipartimento del tesoro ("attività ispettiva di finanza pubblica" e "coordinamento informatico dipartimentale", entrambi strutturali) e la Ragioneria generale ("attuazione della riforma del bilancio" e "predisposizione e gestione del bilancio", il primo strategico e il secondo strutturale).

Per il Dipartimento del tesoro, l'attività ispettiva ha scontato la sospensione dei controlli sulle risorse della Banca europea per gli investimenti destinate ai Paesi ACP e talune criticità nell'azione di supporto normativo in materia di prevenzione del riciclaggio e dell'usura, mentre il coordinamento informatico ha subito gli effetti dei tagli di bilancio e dei ritardi dell'assestamento.

Per la Ragioneria generale, l'obiettivo strategico dell'attuazione della riforma contabile è stato solo parzialmente conseguito per le difficoltà di realizzazione della banca dati unitaria,

condizionata dal ritardo nel coinvolgimento di alcuni interlocutori istituzionali e dal protrarsi del processo di armonizzazione contabile, nonché per la riprogrammazione conseguente all'abbandono, deciso dal legislatore, del bilancio di sola cassa; la predisposizione e gestione del bilancio, obiettivo strutturale, ha sofferto per la riduzione dello stanziamento per trasferimenti a Regioni a statuto speciale e Provincie autonome di Trento e Bolzano, cui era riferito l'indicatore di risultato.

Per il 2012, i 29 obiettivi strategici si riferiscono alle seguenti priorità politiche:

- quadro giuridico globale per stabilità e efficienza dei mercati (2 obiettivi);
- *governance* europea e riforme strutturali (4);
- risanamento finanziario (6);
- modernizzazione pubblica amministrazione (9);
- federalismo fiscale (2);
- contrasto all'evasione e all'elusione fiscale (4);
- riforma del bilancio (2).

La Nota integrativa al rendiconto 2012 espone 126 obiettivi, di cui 27 strategici[3] e 99 strutturali, comprensivi di quelli finanziari e di quelli gestiti dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli. A fronte di essi, sono stati individuati 149 indicatori, dei quali 83 finanziari e 52 fisici.

Dei complessivi 126 obiettivi, dalle schede risultano non pienamente raggiunti i *target* relativi a 27 obiettivi, facenti capo ai Dipartimenti del tesoro (20) e della Ragioneria generale (7). Il raggiungimento solo parziale dell'indicatore può ritenersi significativo se inferiore alla soglia dell'80 per cento; in tal caso, gli scostamenti interessano 8 obiettivi, di competenza dei dipartimenti del Tesoro (1) e della Ragioneria generale (6).

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

Per il Dipartimento del tesoro, l'obiettivo con risultati al di sotto di tale soglia riguarda i trasferimenti alle imprese per interventi di sostegno (obiettivo 161, programma 6 della missione 29, indicatore finanziario al 52,5 per cento).

I risultati inferiori alla soglia, di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale, concernono, in primo luogo, 5 obiettivi relativi a trasferimenti per fondi da assegnare, di riserva e speciali (nn. 170 e 171, programmi 1 e 2 della missione 33), per sostegno all'istruzione (n. 13, programma 10 della missione 22), per opere pubbliche e infrastrutture (n. 10, programma 8 della missione 14) e per analisi,monitoraggio e controllo della finanza pubblica (n. 182, programma 7 della missione 29), con risultati tra zero e 1 per cento; l'altro obiettivo riguarda il concorso per il finanziamento della spesa sanitaria (n. 168, programma 6 della missione 3).

Trattasi, con ogni evidenza, di procedimenti di attribuzione di mezzi finanziari per varie finalità, in gran parte interessanti il conto capitale, per i quali l'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 impegnate dal dicastero, perché 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.

In tali fattispecie, si torna ad evidenziare l'esigenza di un'urgente sostituzione dell'indicatore di risultato.

[3] La differenza con la direttiva è dovuta alla mancata considerazione dei 2 obiettivi strategici affidati alla Scuola superiore di economia e finanza.

2. Struttura organizzativa

2.1. Organico e situazione di fatto del personale

A fine 2012, l'organico complessivo del Dicastero era di 13.421 unità, di cui 776 dirigenti; la riduzione rispetto alla consistenza di fine 2009 risulta del 24 per cento circa, concentrata nel personale non dirigente di terza area (-29,5 per cento). La dotazione organica, trasfusa nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 67 del 2013, emanato ai sensi dell'art. 23-*quinquies*, del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012, era di 12.225 unità, di cui 632 dirigenti. Il personale effettivamente in servizio a fine 2012 era di 11.665 unità, di cui 617 dirigenti, a fronte di 14.235 unità, di cui 715 dirigenti, preventivate nella direttiva generale, al netto della Guardia di Finanza, quest'ultima con un contingente di 63.496 unità.

Le Agenzie delle entrate e delle dogane non hanno operato riduzioni delle spese di funzionamento, avvalendosi della possibilità di riversamento sostitutivo all'entrata del bilancio dello Stato pari all'1 per cento delle dotazioni previste sui capitoli relativi ai costi di funzionamento[4]. L'Agenzia delle entrate ha provveduto alle riduzioni quantitative di personale disposte nell'ambito della *spending review*, tranne che per i dirigenti di prima fascia, la cui dotazione è rimasta invariata. Le nuove dotazioni organiche sono state formalizzate nel regolamento, con delibera del Comitato di gestione del 30 ottobre 2012, riducendo il personale non dirigente di 4.190 unità (da 37.960 a 33.770) e quello dirigente di 341 unità (da 1.214 a 873, di cui 29 di prima fascia).

Quanto all'incorporazione dell'Agenzia del territorio, la dotazione organica sarà definita all'atto del perfezionamento del processo di riorganizzazione. Il regolamento di amministrazione è stato modificato, inserendo tra le strutture di vertice centrali alcune direzioni centrali dell'agenzia incorporata, mentre altre sono confluite nelle corrispondenti direzioni centrali dell'incorporante, con la nomina a direttori centrali aggiunti di dirigenti già preposti alle direzioni centrali dell'incorporata. Non hanno, invece, subito variazioni le direzioni regionali e gli uffici provinciali già appartenenti all'*ex* Agenzia del territorio.

L'Agenzia delle dogane ha ridotto la dotazione organica in misura conforme alla prescrizione di legge, rideterminandola in 10.288 unità, di cui 268 dirigenti. A fine 2012, la struttura riconducibile all'area di attività dell'agenzia incorporante è organizzata in 12 direzioni centrali, 10 regionali o interregionali e 2 provinciali, con 81 uffici alle dipendenze delle direzioni territoriali e 171 sezioni operative territoriali alle dipendenze degli uffici. L'incorporata Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (A.A.M.S.) non solo è stata esclusa dal limite di spesa previsto dalla norma, perché annoverata tra le strutture operanti per l'ordine e la sicurezza pubblica, ma nel 2012 ha sostenuto una spesa aggiuntiva, correlata all'ampliamento da 24 a 84 sedi territoriali, per consentire il presidio e il controllo finalizzato alla lotta all'evasione ed all'illegalità nei settori di competenza. Il suo organico complessivo, rideterminato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 giugno 2011, era passato da 1.297 a 2.895 unità; in seguito, l'organico è stato ridotto nella misura prevista dalla legge, fissandolo in 2.583 unità, di cui 84 dirigenti (dPCM del 6 marzo 2013). Pertanto, considerate anche le 10 unità di personale proveniente dall'agenzia per lo Sviluppo del settore ippico- ASSI, soppressa dal 15 agosto 2012, la dotazione organica complessiva della nuova Agenzia delle Dogane e dei Monopoli risulta di 12.863 unità, di cui 334 dirigenti (delibera Comitato di gestione del 20 marzo 2013), mentre il personale effettivamente in servizio a fine 2012 era di 11.629 unità, di cui 257 dirigenti.

2.2. Criticità organizzative e operative

In sede di controllo preventivo dei decreti di variazione di bilancio, conseguenti alle manovre correttive, la Corte dei conti ha formalizzato alcune osservazioni, cui non sempre l'amministrazione ha dato seguito. In particolare, sull'utilizzo, a fini di copertura, delle giacenze

[4] Art. 6, comma 21-sexies, del decreto legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010.

della contabilità speciale concernente i rimborsi d'imposta, è stata richiamata l'attenzione sui profili di criticità emergenti, puntualmente indicati dalla stessa Corte nelle relazioni quadrimestrali al Parlamento sulle coperture delle leggi; inoltre, sempre in tema di coperture, l'amministrazione è stata invitata a fornire chiare dimostrazioni di assenza di pregiudizio per il frequente definanziamento di altre autorizzazioni di spesa.

Numerosi sono stati i decreti di concessione della garanzia statale per gli interventi di stabilizzazione del sistema creditizio, concordati in sede comunitaria: nel complesso, la garanzia dello Stato è stata concessa per circa 87 miliardi.

Complessa si è rivelata l'operazione di accorpamento delle Agenzie fiscali, già richiamata in precedenza, con particolare riferimento alla gestione contabile dell'ultimo scorcio d'anno. L'operazione è stata definita con il trasferimento delle risorse umane dal 1° dicembre 2012 e delle risorse finanziarie dal 1° gennaio 2013, assicurando in tal modo la continuità gestionale e la chiusura dell'esercizio.

Va rilevata anche la ricorrente dilatazione sia dei tempi d'invio al controllo della Corte dei conti delle numerose delibere CIPE, sia di quelli intercorrenti tra le sedute del Comitato e la pubblicazione delle delibere[5], con particolare riferimento a quella concernente l'interporto di Battipaglia – 1° stralcio funzionale, oggetto di ricusazione del visto a causa della mancata conclusione del procedimento di verifica di ammissibilità al finanziamento.

In materia contrattuale, si segnala la ricusazione del visto della Corte dei conti sul decreto di approvazione di un contratto di ripetizione dei servizi di sorveglianza sanitaria, perché mancante del presupposto della continuità temporale.

2.3. Altri profili di spending review

La riforma contabile e il decreto legislativo n. 123 del 2011 hanno attribuito un ruolo fondamentale ai Nuclei di valutazione della spesa, ai quali è demandato sostanzialmente un supporto al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, con l'individuazione di aree passibili di miglioramento di efficienza, efficacia e economicità dell'azione amministrativa.

Nel 2012, il Nucleo di valutazione del Dicastero, oltre a partecipare alle attività trasversali con gli altri Nuclei (supporto al completamento della revisione strutturale del bilancio, consumi intermedi, debiti pregressi, potenziamento bilancio di cassa, etc.), ha contribuito alla preparazione del Rapporto sulla spesa per le Amministrazioni centrali redatto nel mese di luglio, ai sensi dell'articolo 41 della legge di riforma e all'analisi delle strutture periferiche, proponendo l'adozione di un programma *ad hoc* per la spesa da queste sostenute, proposta accolta in sede di bilancio di previsione 2013-2015 col programma "Supporto all'azione di controllo, vigilanza e Amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio". E' interessante notare che, nel rapporto sulla spesa, il Nucleo ha proposto indicatori di *performance* costruiti in conformità a informazioni statistiche di fonte Ministero dell'economia e finanze, Guardia di finanza e agenzia delle Entrate, tra i quali taluni *indicatori di contesto*, che riguardano le politiche dei programmi di spesa, determinanti il fabbisogno e la domanda effettiva o potenziale.

Sempre in tema di *spending review*, al fine di razionalizzare le spese di funzionamento delle 124 Commissioni tributarie (103 Commissioni tributarie provinciali e 21 Commissioni tributarie regionali), è stato adottato un nuovo modello organizzativo, volto ad accentrare e uniformare i processi amministrativo-contabili, prevedendo un unico punto ordinante regionale, con positivi riflessi sui livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, e lo sviluppo dell'utilizzo della posta elettronica certificata anche nel processo tributario, ai sensi dell'art. 39, comma 8, del decreto legge n. 98, convertito dalla legge n. 138 del 2011.

L'Agenzia delle entrate non ha ricevuto alcuna richiesta di informazioni, ai sensi del decreto legge n. 52 del 2012; non è stato individuato il responsabile per la razionalizzazione

[5] Cfr. Rapporto di monitoraggio dello stato di attuazione delle infrastrutture strategiche al 31/12/2012, Corte dei conti-Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

della spesa, mentre un ruolo di coordinamento nelle strategie di acquisto è stato assunto dalla competente direzione centrale rispetto alle strutture periferiche. È in corso un piano di revisione del numero degli uffici territoriali, che prevede la chiusura di quelli che presentano carichi di lavoro modesti, tali da non giustificare l'onere connesso al loro mantenimento. Finora è stata disposta la graduale soppressione di 28 uffici[6], sette dei quali sono stati già effettivamente soppressi; gli altri saranno chiusi nel 2013.

3. Risultati finanziari e contabili

3.1. Gestione delle entrate extratributarie

3.1.1 Analisi della gestione delle entrate extratributarie

L'Amministrazione, per l'esercizio 2012, è responsabile della gestione dell'86 per cento delle entrate extratributarie, rapportando gli importi gestiti dal Ministero sul totale del titolo II, sia nelle previsioni iniziali e definitive di cassa, sia per il riscosso che il versato.

Le suddette entrate fanno essenzialmente capo a due Dipartimenti: tesoro (57 per cento nell'analisi delle previsioni definitive e 66 per cento dei versamenti) e finanze (29 per cento nell'analisi delle previsioni definitive e solo 19 per cento per i versamenti).

Le entrate extratributarie in termini di cassa riscontrano versamenti totali (32 miliardi circa) superiori alle previsioni. In particolare si evidenzia una percentuale di versamenti superiore del 47 per cento delle previsioni iniziali e del 9 per cento delle finali. Differente è il valore per i due citati Dipartimenti: per il Dipartimento del tesoro l'indice di scostamento, rispetto alle previsioni, è consistente, con visibile sottostima delle entrate di cassa, soprattutto rispetto alle previsioni iniziali. Per il Dipartimento delle finanze, al contrario, si è in presenza di sovrastime delle previsioni sia iniziali che definitive di cassa.

L'analisi della competenza indica che le riscossioni si attestano al 49 per cento dell'accertato; va evidenziato che le riscossioni del Dipartimento del tesoro superano gli accertamenti, sia pur dell'1,1 per cento, mentre decisamente poco elevate sono le riscossioni in capo al dipartimento delle Finanze (19 per cento dell'accertato).

In riferimento alle entrate sanzionatorie tributarie, occorre sottolineare che, nell'esercizio considerato, i versamenti sono in linea con l'esercizio passato, (poco più di due miliardi di euro), mentre sovrastimato rispetto ai versamenti è il dato delle relative previsioni di cassa (pari ad 1,6 miliardi); infine circa il 10 per cento dell'accertato (27.527 milioni) è stato riscosso (2.724 milioni).

Sono stati analizzati, in particolare, i capitoli per i quali si sono registrati scostamenti tra previsioni e versamenti, analizzando gli scostamenti stessi, rilevati nel complesso e per capitolo, tra previsioni di cassa e versamenti totali: in considerazione anche della rilevanza che hanno i risultati di gettito, l'analisi, si è incentrata su alcuni capitoli/articoli, ponendo in evidenza elementi di anomalia, ovvero fenomeni da sottoporre a specifica attenzione. L'Amministrazione ha esposto le proprie osservazioni che si riportano in nota, per ciascun capitolo analizzato.

[6] Atti del direttore dell'agenzia n. 103284 del 16 luglio 2012 e n. 1624 del 7 gennaio 2013.

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE
PER CENTRO DI RESPONSABILITA' - ESERCIZIO 2012

(in milioni)

	Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	Var % vers./ prev. iniziali	Var % vers/ prev. def.	Accertato	Riscosso Totale	Riscosso /Accertato
Dipartimento del Tesoro	11.838,32	19.826,67	25.158,59	112,5	26,9	25.259,91	25.544,60	*101,1%*
incidenza % titolo II su tot. Stato	*46,0%*	*57,5%*	*66,6%*			*34,1%*	*65,1%*	
Dipartimento delle Finanze	10.285,56	9.997,08	7.334,87	-28,7	-26,6	43.009,68	8.202,74	*19,1%*
incidenza % titolo II su tot. Stato	*40,0%*	*29,0%*	*19,4%*			*58,1%*	*20,9%*	
- di cui entrate sanzionatorie tributarie(*)	1.623,00	1.623,00	2.327,81	43,4	43,4	27.527,07	2.724,27	*9,9%*
incidenza % titolo II su tot. Stato	6,3%	4,7%	6,2%			37,2%	6,9%	
Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	12,00	12,00	7,96	-33,7	-33,7	7,84	7,96	
incidenza % titolo II su tot. Stato	0,05%	0,03%	0,02%			0,01%	0,02%	
Totale Mef	22.135,89	29.835,75	32.501,42	46,8	8,9	68.277,43	33.755,30	49,4%
Totale Titolo II Stato	**25.743,34**	**34.503,84**	**37.775,74**	46,7	9,5	**74.075,72**	**39.232,65**	53,0%
incidenza % Mef Tit. II	*86,0%*	*86,5%*	*86,0%*			*92,2%*	*86,0%*	

Fonte: elaborazione dati S.I.C.R. - Cdc

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

(*) al Cdr 1 sono intestati due capitoli per i quali nel 2012 non risultano previsioni iniziali e versamenti. 2317 (proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie nei confronti di produttori di tabacchi lavorati per le violazioni di cui all'art. 7, commi 1 e 6 della legge n. 92/2001) e 3323 (sanzioni dovute dai trasgressori in materia di giochi)

Per i capitoli facenti capo al Dipartimento del tesoro (in totale n. 213), le previsioni iniziali ammontano a 11,8 miliardi, ma si sono registrati 25,5 miliardi di versamenti, con uno scostamento, espresso in termini percentuali, di circa +112 per cento. Rispetto alle previsioni definitive, la variazione si attesta, invece, intorno al 27 per cento.

Il dipartimento, già lo scorso esercizio aveva 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". Aveva altresì sottolineato che tali problematiche sono anzitutto riferibili *all'accesso ai sistemi gestionali e conoscitivi* 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 riteneva che fosse necessario un chiarimento in ordine ai propri ambiti di responsabilità, per poter agire con adeguati strumenti e appropriato supporto.

In proposito, si osserva che le problematiche già evidenziate sussistono anche per l'esercizio in esame.

Per alcuni capitoli (n. 59) risulta formulata una previsione iniziale. Gli incassi complessivi per i suddetti capitoli sono pari a 19,9 miliardi (79 per cento del totale), In quest'ambito, si evidenzia un capitolo[7], per il quale, nel 2012, a fronte di una previsione iniziale superiori a 100 milioni, non risulta effettuato alcun versamento (né di competenza né in conto residui). Sono stati inoltre evidenziati quattro capitoli che, a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, presentano uno scostamento con le previsioni, maggiore del 50 per cento[8]. Per

[7] Cap. 3363 - *somme versate dalla regione Friuli Venezia Giulia quale contributo per l'attuazione del federalismo fiscale.* L'IGB ha riferito che il contributo è per l'attuazione del federalismo fiscale, ai sensi della legge di stabilità per il 2011. A fronte di una previsione di cassa pari a 200 milioni per il 2012, non si è registrato alcun versamento, precisando che, ad oggi, la Regione Friuli Venezia Giulia non ha ancora provveduto al versamento dovuto per il 2012; a partire dall'esercizio 2013, a seguito di confronti istituzionali, dovranno essere versate al bilancio anche le somme dovute per l'esercizio trascorso.

[8] Cap. 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 677 oltre il mille per cento); nel 2011 sono stati versati circa 511 milioni contro previsioni per 59 milioni (+767 per cento). Sul capitolo affluiscono gli utili di gestione dell'Istituto di

uno di questi ultimi capitoli si è riscontrato uno scostamento molto pronunciato fra previsioni definitive e versamenti (+693 per cento)[9]. Al netto dell'anomalia relativa a quest'ultimo capitolo indicato, la percentuale di incidenza del versato rispetto alla previsione iniziale passa dal 68 per cento all'11 per cento.

I restanti capitoli (n. 154) riportano una previsione iniziale di cassa uguale a zero. Fra questi, dieci presentano versamenti di importo rilevante[10]; la loro mancata previsione di cassa

---

emissione che, per loro natura, sono legati ad eventi difficilmente prevedibili; pertanto la quantificazione delle previsioni risulta complessa e non sempre rispondente alle effettive risultanze.

Cap. 2368 *"Entrate eventuali e diverse del ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica"* a fronte del quale risultano previsioni per 862 milioni e versamenti per 6,8 miliardi. In particolare si evidenzia l'articolo 7 "Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni", per il quale sono stati effettuati versamenti di circa 6 miliardi rispetto ad una previsione pari a zero. Il capitolo si riferisce alle entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze che, per loro natura, assumono carattere di straordinarietà ed erraticità nel tempo. Per l'esercizio finanziario 2012, a fronte di una previsione iniziale di cassa pari a 862,3 milioni di euro, risultano incassi a fine gestione per 6,8 miliardi di euro. In particolare, hanno influito su tale andamento alcuni versamenti di carattere straordinario, previsti da specifiche disposizioni, affluiti sull'articolo 7, destinato ad accogliere tale tipologia di somme, da riassegnare a capitoli di spesa in base alle disposizioni medesime. Si segnalano, più precisamente: i versamenti effettuati dalla Cassa Depositi e Prestiti (per un importo complessivo di 1,7 miliardi euro) a titolo di conguaglio per l'acquisto, al prezzo definitivo, delle quote azionarie detenute dallo Stato in Sace S.p.A. e Simest S.p.A., secondo quanto disposto dall'articolo 23-bis del decreto legge n. 95/2012; il versamento effettuato dall'Agenzia delle Entrate – Struttura di Gestione dalla contabilità speciale n.1778 "Fondi di bilancio" (per un importo di 3,4 miliardi di euro) in base a quanto previsto dall'articolo 35, comma 1 lettera a) e comma 2, del decreto legge n. 1/2012. Le entrate affluite dai citati versamenti sono state riassegnate, nel 2012 e nell'esercizio in corso, ai pertinenti capitoli di spesa e, per tale motivo, non sono state considerate nelle previsioni iniziali di bilancio.

Cap. 3331 *"versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile"* per il quale risultano versati 3,6 miliardi rispetto ad una previsione di 2 miliardi (+78 per cento). Data la complessità di formulazione della previsione, le effettive risultanze possono divergere dalle stime iniziali di incasso.

Cap. 3465 *"Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle regioni e dalle provincie di Trento e di Bolzano"*, si rilevano previsioni iniziali pari a 600.000 euro e un versamento di 1,4 miliardi. Nell'esercizio finanziario in esame hanno influito, in particolar modo, i versamenti effettuati dall'Agenzia delle entrate (per 1,4 miliardi di euro) derivanti dagli accantonamenti – e conseguenti riversamenti al bilancio - operati a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, quale concorso alle manovre di finanza pubblica introdotte da diverse disposizioni legislative intervenute nel corso dell'esercizio. La quantificazione di tali accantonamenti è avvenuta nel corso dell'esercizio e pertanto, in sede di formazione del bilancio annuale, non erano ancora disponibili elementi informativi utili.

[9] Cap. 2368/7, denominato: *"Somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni"*.

[10] Cap. 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 650 milioni; anche per questo capitolo si tratta di entrate da riassegnare per le quali, a fronte di una previsione che non viene formulata, si registrano incassi .

Cap. 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 429 milioni;

Cap. 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 432 milioni, pur trattandosi di un'entrata riassegnabile;

Cap. 3223 - *versamento degli interessi derivanti dalle operazioni di prestito previste dal decreto-legge n. 67/2010 , da riassegnare ai fini del pagamento degli interessi passivi sui titoli di Stato* – con 143 milioni; I capitoli 3323 e 3249 si riferiscono, rispettivamente, al versamento degli interessi derivanti dalle operazioni di prestito previste dal decreto legge n. 67/2010 e al versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti, entrambi da riassegnare ai fini del pagamento degli interessi passivi sui titoli di Stato. Pertanto la previsione iniziale per entrambi i capitoli non viene formulata.

Cap. 2954 – *avanzo di gestione dell'AAMS* – con 372 milioni di versamenti. Il capitolo si riferisce all'avanzo di gestione dell'esercizio precedente versato dall'Amministrazione autonoma del Monopoli di Stato. Per il 2012, la previsione iniziale di cassa era pari a zero, atteso che la quantificazione dell'avanzo di gestione viene determinata a seguito della chiusura del rendiconto della citata Amministrazione. Al momento della presentazione del bilancio di previsione non si hanno, infatti, elementi informativi sufficienti per effettuare una previsione attendibile. Con la legge

potrebbe secondo l'Amministrazione essere giustificata dal fatto che si tratta di entrate da riassegnare.

Osserva l'Amministrazione che, tra i capitoli rilevati dall'analisi della Corte, numerosi accolgono somme riassegnate nel corso dell'esercizio o in quello successivo - se incassate nell'ultimo bimestre dell'anno - ad appositi capitoli di spesa e le cui previsioni iniziali, trattandosi appunto di entrate da vincolare a specifiche finalità di spesa, non sono state formulate. Rientrano tra questi, alcuni dei dieci capitoli per i quali, a fronte di previsioni iniziali nulle, sono stati rilevati versamenti superiori a 100 milioni di euro (ci si riferisce in particolare ai capitoli 3223, 3249, 3330 e 3382). Inoltre, prosegue l'amministrazione, diversi dei capitoli afferenti al Dipartimento del tesoro sono caratterizzati, per loro natura, dalla variabilità degli incassi: per tale motivo, le corrispondenti previsioni sono formulate sulla base di criteri prudenziali che, pertanto, potrebbero sottostimare l'effettivo afflusso al bilancio. Al riguardo, la Corte osserva che una più accurata previsione, pur in chiave prudenziale, consentirebbe il superamento di molte delle criticità riscontrate.

Per i capitoli facenti capo al Dipartimento delle finanze (in totale n.125) le previsioni ammontano a circa 10,2 miliardi e si sono registrati 7,3 miliardi di versamenti, con uno scostamento di -28,7 per cento. Dei suddetti capitoli, 6 sono relativi a interessi e entrate sanzionatorie tributarie (capitoli 3210, 3312, 3313, 3314, 3315, 3316), dalle quali era atteso in termini di cassa un gettito di 1,6 miliardi (previsioni iniziali e definitive) mentre si sono registrati versamenti per 2,3 miliardi, con un notevole scostamento (+ 43,4 per cento rispetto alle previsioni di cassa). Di contro, una differenza notevole tra previsione definitiva e risultato gestionale si rileva con riguardo alla competenza, per la quale la previsione definitiva ammonta a 11,2 miliardi a fronte di accertamenti per 27,5 miliardi.

Per 53 capitoli sono state formulate delle previsioni, con incassi complessivi pari al 7 miliardi (96,6 per cento del totale, con uno scostamento del 31 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, per 6 capitoli, uno scostamento con le previsioni, in più o in meno, maggiore del 50 per cento[11]. Da

---

di assestamento per il 2012, è stata iscritta la previsione definitiva di 372 milioni di euro, in misura equivalente all'avanzo realizzato e successivamente versato al bilancio.

Cap. 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 d.l. 314/2003, nonche' di quota parte delle entrate della componente tariffaria a2 sul prezzo dell'energia elettrica,* con 405 milioni di versamenti

Cap. *3382 –versamento delle somme rivenienti dai conti correnti e dai rapporti bancari definiti come dormienti all'interno del sistema bancario e del comparto assicurativo da riassegnare ad apposito fondo per indennizzare i risparmiatori vittime di frodi finanziarie,* con 165 milioni di versamenti;

Cap. *3383 –somme derivanti dal versamento di risorse finanziarie precedentemente preordinate alla concessione di crediti di imposta,* con 1.524 milioni di versamenti;

Il capitolo si riferisce a risorse derivanti dalla contabilità speciale n. 1778 "Fondi di bilancio" i cui versamenti possono essere determinati, a titolo di copertura finanziaria, a seguito di disposizioni legislative che si perfezionano nel corso dell'esercizio e che possono essere iscritte in bilancio in sede di assestamento o con decreti di variazione. Tenuto conto che, anche dopo la presentazione e approvazione della legge di bilancio e della legge di assestamento possono essere emanate disposizioni in tal senso, i relativi versamenti non sempre possono essere considerati nelle previsioni. Con particolare riferimento all'esercizio 2012, a fronte di una previsione iniziale di cassa non formulata, è stato iscritto in bilancio nel corso dell'esercizio l'importo di 1,1 miliardi di euro e, a fine gestione, è stato registrato un incasso complessivo di 1,5 miliardi di euro. In particolare, nell'esercizio in esame, le entrate affluite al capitolo sono motivate dalle disposizioni previste dall'articolo 3, comma 16-bis, e dall'articolo 4-ter, comma 9, del decreto legge n. 16/2012, nonché dall'articolo 16, commi da 6 a 6-ter e comma 12-sexies, e dall'articolo 17, comma 13-ter, del decreto legge n. 95/2012.

Cap. *3458 –anticipazioni e saldi, dovuti da amministrazioni e da privati, per spese da sostenersi dal ministero della difesa e da portarsi in aumento agli stanziamenti del relativo stato di previsione della spesa,* con 196 milioni di versamenti;

Cap. *3499 -somme prelevate dai conti correnti di tesoreria del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito presso il ministero dell'economia e delle finanze,* con 137 milioni di versamenti.

[11] Cap. 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 332 milioni (-65,4 per cento sulle previsioni).Le previsioni, riferisce l'amministrazione, sono

segnalare, inoltre, un capitolo, per il quale non è stata effettuata alcuna previsione, ma che presenta nel 2012 versamenti totali per importi superiori a 100 milioni[12].

L'Amministrazione ha sempre sostenuto 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.

3.1.2. Analisi delle entrate riassegnate

Le entrate riassegnate nel 2012 ammontano a circa 15,3 miliardi. Il 27 per cento circa delle riassegnazioni, pari a 4,1 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 da vendita di 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, il cui importo corrisponde a 134 milioni, pari all'1 per cento delle entrate riassegnate del titolo II.

---

in genere formulate sulla base delle risultanze della gestione. La variabilità nel tempo dei relativi introiti può rendere difficoltosa una previsione che risulti, successivamente, in linea con gli incassi realizzati.

Cap. 2301 *Multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria*, con versamenti pari a 282 milioni (-62 per cento). La variabilità nel tempo dei relativi introiti può rendere difficoltosa una previsione che risulti, successivamente, in linea con gli incassi realizzati.

Cap. 2319 *Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del ministero delle finanze*, con versamenti pari a 177 milioni (-52 per cento). Il capitolo si riferisce alle entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero delle finanze. La previsione del capitolo viene effettuata sulla base dell'analisi delle risultanze di gestione. La variabilità nel tempo dei relativi introiti – data la natura eventuale e diversa degli stessi – crea difficoltà all'amministrazione, per la formulazione di una previsione che risulti, successivamente, in linea con le risultanze effettive.

Cap. 3210 *Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette*, con versamenti pari a 407 milioni (+71 per cento rispetto alle previsioni).

Cap. 3312 *Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette*, con versamenti pari a 1,06 miliardi +110 per cento).

I capitoli 3210 e 3312 si riferiscono rispettivamente agli interessi e alle sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette. La formulazione delle previsioni è effettuata dall'Agenzia delle entrate. La realizzazione degli introiti é comunque caratterizzata da una elevata variabilità nel tempo.

Cap. 3321 *Contributo unificato di iscrizione a ruolo nei procedimenti giurisdizionali*, con esclusione di quelli relativi al processo tributario, con versamenti pari a 499 milioni (+58 per cento). Per tale capitolo, il gettito previsto in sede di formazione del bilancio per il 2012 è stato pari a 317 milioni di euro ed è stato variato in aumento in corso di esercizio per 109,5 milioni. Pertanto, a fronte di una previsione definitiva di 426,5 milioni, gli effettivi introiti sono stati pari a 499,2 milioni di euro, con uno scostamento del 17 per cento.

[12] Cap. 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 121 milioni: si tratta, comunque, di un'entrata riassegnabile. Data la natura dell'entrata riferita sia a riversamenti da parte del concessionario di somme accreditate nelle contabilità speciali e non utilizzate entro il 31 dicembre, sia a riversamenti da parte delle banche di somme che non è stato possibile accreditare agli aventi diritto - e al fatto che essa è destinata ad appositi capitoli di spesa, le previsioni non vengono formulate.

ENTRATE RIASSEGNATE ALLA SPESA 2012

(in milioni)

Entrate riassegnate	Entrate riassegnate complessive	Entrate riassegnate al MEF(A)	Spesa finanziata MEF[1]				
			Totale	Di cui da entrate titolo II		Di cui da tipologia 2.1.2.2.[2]	
				Importo (B)	Incidenza % B/A	Importo (C)	Incidenza % C/A
Da Conosco genn-ott 2012	13.993	12.820	13.430	1.882	14.7%	123	0,9%
-di cui: buoni postali da Conosco	*1.480*	*1.480*	*1.480*	*432*	*29,2%*	*0*	*0,0%*
Da monitoraggio *Corte dei conti* nov-dic 2010	1.363	165	140	139	84.2%	11	6,7%
Totale	**15.357**	**12.985**	**13.570**	**2.021**	**15.6%**	**134**	1,0%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Conosco e monitoraggio non informatico.

(1): La differenza, nelle evidenze informatiche, tra spesa finanziata MEF ed entrata, pari in assoluto a 583 milioni - al netto dei casi in cui è l'entrata a superare la spesa finanziata - è da ricondurre al decreto n. 75207 in cui la spesa supera l'entrata di 600 milioni (ex co. 2, art. 2, d.P.R. 469/99), inserito solo per l'importo delle riassegnazioni di cui al comma 1, pur prevedendo anche riassegnazioni ex comma 2.

(2): 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).

3.2. Gestione delle spese

Il Dicastero ha competenze di gestione su ben 26 missioni, articolate in 55 programmi, con impatto trasversale su gran parte delle spese di bilancio, per un importo complessivo, nelle previsioni definitive di competenza, di 569,5 miliardi.

Di esse, le spese finali, al netto del rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34), risultano di 321,3 miliardi, in contro tendenza rispetto agli ultimi tre anni in cui l'andamento risultava essere decrescente. Infatti, si riscontra un aumento pari al 2 per cento rispetto al 2011 (in cui si attestavano a euro 314,9 miliardi) ma comunque inferiore rispetto al 2008, in cui risultavano di 329 miliardi.

Rispetto al 2011, gli impegni passano da 298 a 302,3 miliardi (+1,4 per cento); i pagamenti, invece, si riducono da 300,3 a 298,7 miliardi (-0,5 per cento).

In tale quadro, le missioni più consone alle funzioni del Dicastero (*Debito pubblico, Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Politiche economico-finanziarie e di bilancio)* sono passate, in termini di impegni, da 228,2 a 240,7 miliardi (+ 5,5 per cento), mentre tutte le altre flettono da 70 a 62 miliardi (-11,9 per cento).

Sempre in termini d'impegni, la missione più consistente resta quella dedicata alle *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, anche se nel quinquennio 2008-2012 flette da 104 a 99,7 miliardi; seguono il servizio del *Debito pubblico*, nella componente interessi (da 79,4 a 81,6 miliardi), le *Politiche economico-finanziarie e di bilancio* (da 62,6 a 59,4 miliardi), *l'Italia in Europa e nel mondo* (da 24,8 a 22,9 miliardi), le *Politiche previdenziali*, che mostrano un incremento del 18 per cento rispetto al 2008 (da 10,7 a 12,7 miliardi) e un decremento del 39 per cento rispetto all'anno precedente.

Le altre missioni concorrono in misura nettamente inferiore, con ampia variabilità tra gli oneri per *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* (da 6,2 a 5,2 miliardi nel quinquennio) e quelli per *Politiche per il lavoro* (da 3,5 a 10,7 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 a favore di altri dicasteri.

L'incidenza percentuale sulle spese finali delle tre missioni "consone", nel quinquennio considerato, si mantiene sostanzialmente costante, vicina al 77 per cento; quella delle altre missioni gestite si rivela, in taluni casi, assolutamente trascurabile, con incidenze quasi 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, Competitività e sviluppo delle imprese, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche* (fino al 2010), *Fondi da ripartire* (fino al 2009), emerge con evidenza l'esigenza di por mano a una diversa allocazione delle risorse, più attenta alle specifiche competenze dei dicasteri e, in taluni casi, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, oltre alla necessità, ripetutamente sottolineata dalla Corte dei conti, di una revisione della struttura complessiva della classificazione funzionale sinora adottata.

Con riferimento alla gestione 2012, 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 214 miliardi su una disponibilità di 248 miliardi; le economie risultano di oltre 34 miliardi, dimensione nettamente superiore all'esercizio precedente, confermando la sua caratteristica anomalia, attesa la natura della spesa, ampiamente programmabile.

Le spese finali, dal loro canto, espongono impegni per 302 miliardi su una massa impegnabile di oltre 322 miliardi, con un tasso medio di utilizzo del 93,4 per cento (93,9 nel 2011); gli impegni sono distribuiti in maniera molto diversificata tra i sette Centri di responsabilità, con oltre il 98 per cento concentrati nei tre centri del Tesoro (40,8 per cento), della Ragioneria generale (42) e del Dipartimento delle Finanze (15,3). Quanto alla cassa, i pagamenti per spese finali ammontano a 298,7 miliardi su una massa spendibile di 365 miliardi, con un tasso medio di erogazione dell'81,7 per cento (81,4 nel 2011), con concentrazione analoga.

Il raffronto qualitativo col precedente esercizio evidenzia, in termini di composizione percentuale delle spese finali, un minor peso negli impegni di parte corrente (dal 92,7 al 92,4 per cento), al contrario dei pagamenti (dal 91,7 al 92,1 per cento). L'andamento va attribuito, essenzialmente, alla maggiore incidenza dei trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, concentrati nella missione *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali.*

Un consistente miglioramento presenta la gestione dei residui, che passano dagli iniziali 44,6 ai 32,7 miliardi finali, per effetto della minore formazione di nuovi residui, risultati a fine esercizio di 18,6 miliardi, rispetto ai 37,9 del 2009, ai 33,2 del 2010 e ai 21,6 del 2011, nonostante la velocità di smaltimento sia lievemente calata, dal 46,5 del 2010 al 34 per cento del 2012.

I residui transitati dal bilancio al conto del patrimonio per effetto della perenzione amministrativa presentano, nel 2012, un incremento anomalo, che induce a qualche riflessione; essi raggiungono, infatti, il livello di 14,5 miliardi, in gran parte attinenti al conto capitale, soprattutto contributi agli investimenti e acquisizioni di attività finanziarie, interessanti anche la parte corrente, nella componente trasferimenti ad amministrazioni pubbliche.

3.3. Osservazioni sulla gestione

3.3.1. Struttura del bilancio

Va ribadita la proposta della Corte dei conti di approfondire la possibilità di pervenire, fin dalla previsione, a una diversa e più appropriata allocazione di oneri riguardanti la competenza primaria di altri dicasteri, sollevando il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ipotesi più drastica, dalla gestione di ben 24 missioni, per un totale di 161,3 miliardi di impegni nel consuntivo 2012. In tal modo, sarebbero gestite soltanto le missioni 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" e 34 "Debito pubblico", contribuendo a una maggiore significatività dell'intero bilancio dello Stato, con attribuzione degli oneri più coerente con le funzioni demandate ai dicasteri interessati. L'innovazione potrebbe essere adottata contestualmente alla modifica complessiva dell'attuale classificazione funzionale, più volte proposta dalla Corte dei conti, in occasione dell'esercizio delle deleghe per il completamento della revisione della struttura e per il potenziamento del bilancio di cassa, nell'ambito del nostro sistema a doppio vincolo.

3.3.2. Banca dati unitaria

L'avvio della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, prevista dall'art.13 della legge di riforma, già sottolineato nelle precedenti relazioni della Corte dei conti come tassello fondamentale del complesso processo riformatore, non è ancora avvenuto, nonostante l'impegno dell'amministrazione. Nel decorso anno, le relative attività hanno riguardato fasi ancora preliminari, quali il consolidamento progettuale, con l'avvio del portale, che presenta diverse innovazioni tecnologiche e funzionali; l'acquisizione di informazioni disponibili, quali i certificati di bilancio degli enti locali e i dati relativi agli investimenti pubblici; la realizzazione del "gestionale" e del "cruscotto" della spesa statale regionalizzata. Particolarmente significative sono state alcune elaborazioni utilizzate a supporto delle analisi di *spending review*, come le elaborazioni sulle società *in house* degli enti locali e la costruzione di regole di riclassificazione e attualizzazione della serie storica della spesa delle amministrazioni centrali.

Non emergono mutamenti di sorta nell'impostazione di fondo del progetto, ad avviso della Corte non condivisibile, che subordina il concreto avvio dello strumento alla conclusione del disegno di armonizzazione degli schemi di bilancio e delle regole contabili nel comparto pubblico, mentre il legislatore della riforma prefigurava un avvio a regime sin dal 2012, sulla base della situazione vigente, facendo salve le opportune modifiche e integrazioni successive.

3.3.3. Razionalizzazione acquisti

Numerosi interventi normativi hanno inciso sul programma di razionalizzazione degli acquisti, in particolare i decreti legge n. 98, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011; n. 52, convertito con modificazioni dalla legge n. 94 del 2012, e il n. 95, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012. L'ampliamento della platea di enti tenuti all'utilizzo degli strumenti di acquisto che lo caratterizzano, all'incremento dell'impiego della negoziazione telematica e al potenziamento della razionalizzazione dei processi, ha prodotto un aumento del transato[13], rispetto al 2011, del 28 per cento nel sistema delle convenzioni e del 48 per cento nel mercato elettronico. Sono state gestite 68 convenzioni, di cui 24 attivate nell'anno, con una spesa affrontata[14] di circa 17.876 milioni; la stima del risparmio potenziale[15] è di 4.345 milioni, del risparmio diretto di 865 milioni, se calcolato sul "transato", e di 547 milioni, se calcolato sull'"erogato"[16].

Di notevole rilievo sono le sinergie avviate tra i diversi soggetti del sistema a rete, a livello territoriale, per mitigare gli effetti della frammentazione orizzontale dei piani di razionalizzazione, con azioni volte ad aumentare la quota di spesa per beni e servizi gestita attraverso le centrali di committenza territoriali, mediante l'aumento dei volumi delle merceologie oggetto di negoziazione, intervenendo su nuovi ambiti merceologici e con l'avvio della definizione dell'elenco delle centrali, per la pubblicazione dei dati di contratti e convenzioni.

Con riguardo alle Amministrazioni statali, per le quali il ricorso al mercato elettronico degli acquisti assume più ampia dimensione, la delibera n. 3/2013/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha evidenziato come il ricorso alle procedure di approvvigionamento in questione produca un'ampia gamma di benefici: dalla riduzione dei costi del processo di acquisto, sotto il profilo tanto della minore quantità di risorse

---

[13] Il transato corrisponde al valore dei beni e servizi acquisiti tramite le convenzioni Consip.

[14] Per spesa affrontata si intende la spesa annua delle pubbliche amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle iniziative di risparmio attivate.

[15] Il risparmio potenziale è composto dal risparmio "diretto", derivante dall'utilizzo delle convenzioni, e dal risparmio "indiretto", imputabile all'effetto "*benchmark*" sulla spesa delle 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.

[16] L'"erogato" è il valore complessivo delle forniture e dei servizi in relazione a contratti attivi stipulati nel periodo di riferimento o periodi precedenti.

umane impiegate che dei tempi di contrattazione, alla potenziale espansione della base dei fornitori, tale da rendere più agevole l'individuazione delle ditte più competitive; dalla facilità di confronto dei prodotti e trasparenza informatica, grazie all'utilizzo dei cataloghi on line, alla eliminazione dei supporti cartacei e, non ultimo per importanza, all'azzeramento del contenzioso legato agli acquisti

Va, comunque, rilevato che, in base alle stime al momento disponibili, nel 2012, il valore complessivo del "transato" col sistema delle convenzioni (2.704 milioni) e con il mercato elettronico (360 milioni) si avvicina ai 3,1 miliardi, a fronte di una spesa per consumi intermedi di contabilità nazionale che supera i 132,1 miliardi, con un'incidenza di appena il 2,3 per cento; il che indica con chiarezza, ad avviso della Corte dei conti, che il programma di razionalizzazione degli acquisti può e deve avere ulteriore impulso, data la sua tuttora ampia potenzialità.

3.3.4. Revisione residui perenti

Di dimensioni ragguardevoli appare il risultato della revisione dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi, transitati nel corso dei precedenti esercizi dal conto del bilancio al patrimonio, nonché delle somme comunque iscritte tra i residui passivi[17]: circa 8,7 miliardi sono stati eliminati dal conto del patrimonio, perché insussistenti.

Tra di essi, emergono, per la parte corrente, le compartecipazioni all'IVA a favore delle regioni a statuto ordinario (6,6 miliardi), il contributo per la copertura del disavanzo del fondo pensioni delle Ferrovie dello Stato (516,5 milioni) e il Fondo sanitario nazionale (456,2 milioni); per il conto capitale, il contributo in conto impianti all'ANAS (584,5 milioni) e l'ammortamento dei mutui contratti dalle regioni per il trasporto pubblico locale (108,7 milioni). Di tali partite, sono state eliminate per accertata insussistenza del debito il contributo al fondo pensioni FS e l'ammortamento dei mutui per il trasporto pubblico, mentre per le altre partite l'eliminazione si configura come compensazione per l'iscrizione dei relativi importi nella competenza degli esercizi 2011 (contributo impianti ANAS) e 2012, avvenuta con i relativi provvedimenti di assestamento: ben 7,6 miliardi iscritti in palese violazione delle procedure normativamente previste per i residui passivi perenti e del principio dell'annualità del bilancio, utilizzando una sorta di "riporto" non autorizzato da alcuna disposizione in deroga alla legge contabile.

3.3.5. Controllo amministrativo-contabile

L'analisi delle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo amministrativo-contabile da parte del sistema delle Ragionerie è stata eseguita, per la prima volta, con riferimento al 2012, nelle relazioni annuali per ogni dipartimento, trasmesse anche alla Corte dei conti[18]. Da esse emerge l'assenza di irregolarità di rilievo per Ragioneria generale e Gabinetto, mentre per gli altri dipartimenti i rilievi hanno dato luogo generalmente alla riformulazione in senso conforme degli atti controllati; solo in 5 casi l'amministrazione ha dato corso ai provvedimenti sotto la propria responsabilità, con trasmissione degli atti alla Corte dei conti, mentre in 16 casi i provvedimenti sono stati ritirati.

---

[17] La revisione è stata disposta con circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – RGS - n. 6 del 2012, recante "Monitoraggio e smaltimento dei residui passivi perenti. Applicazione dell'articolo 35 comma 1, lettera a) del decreto-legge n.1 del 2012. Istruzioni per la ricognizione dei debiti fuori bilancio formatisi nell'anno 2011 ed attuazione dell'articolo 3, comma 39, della legge n. 244 del 2007 - Revisione residui passivi perenti di conto capitale".

[18] Art. 18 decreto legislativo n. 123 del 2011, recante "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196" e circolare n. 3 del 2013 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato.

Per l'*ex* amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, confluita ora nella nuova agenzia delle Dogane-Monopoli, si sono riscontrate carenze documentali nei decreti di concessione di rivendite e ricevitorie e nei conti giudiziali.

3.3.6. Economie debito pubblico

Il rimborso prestiti (programma 2 della missione "Debito pubblico"), gestito in massima parte dal dipartimento del Tesoro, ha dato luogo a impegni per oltre 214 miliardi su una disponibilità di 248 miliardi. Le economie risultano di oltre 34 miliardi, dimensione nettamente superiore a quella dell'esercizio precedente, del tutto anomala, attesa la natura della spesa, ampiamente programmabile.

Si torna a ribadire, 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.

3.3.7. Controllo agenzie fiscali

Le agenzie fiscali, nella loro configurazione giuridica di enti pubblici non economici (Entrate e Dogane-Monopoli, dopo l'accorpamento, nella prima, dell'*ex* agenzia del Territorio e, nella seconda, dell'*ex* amministrazione autonoma dei monopoli di Stato-A.A.M.S.), rientrano nel novero degli enti la cui gestione finanziaria deve essere sottoposta al controllo della Corte dei conti nelle forme e con le modalità specificate dalla legge n. 259 del 1958, in attuazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione. L'altra agenzia fiscale, il Demanio, ente pubblico economico, risulta, invece, regolarmente sottoposta a tale controllo, con un magistrato delegato, dal 2005[19].

Agli oneri di gestione delle agenzie si provvede, com'è noto, con specifici stanziamenti annuali, per importi rilevanti, inseriti nel programma "Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità", della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", in gestione al dipartimento delle Finanze: la legge richiamata appare, pertanto, pienamente applicabile anche alle due agenzie fiscali costituite in enti pubblici non economici, come avvenuto per il Demanio[20].

La cointestazione del controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994[21], non esclude lo svolgimento del controllo *ex lege* n. 259, in quanto la coesistenza delle due tipologie, lungi dall'essere irragionevole, risulta invece complementare: sia perché diversi sono gli ambiti e le finalità del controllo (legge n. 259: la gestione amministrativa; legge n. 20: la verifica dei risultati della gestione e le sue conseguenze ai fini del coordinamento della

---

[19] Previa determinazione della Corte dei conti n. 25 del 30/04/2004, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 18 aprile 2005.

[20] Si riporta l'art. 12 della legge n. 259 del 1958: "Il controllo previsto dall'art. 100 della Costituzione sulla gestione finanziaria degli Enti pubblici ai quali l'Amministrazione dello Stato o un'azienda autonoma statale contribuisca con apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria, e' esercitato, anziché nei modi previsti dagli articoli 5 e 6, da un magistrato della Corte dei conti, nominato dal Presidente della Corte stessa, che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione". A nulla rileva l'avvenuta abrogazione dell'art. 61, comma 4, della legge n. 300 del 1999, operata dall'art. 27 della legge n. 340 del 2000, norma che richiamava esplicitamente l'art. 12 della legge n. 259, in quanto quest'ultima legge è tuttora vigente.

[21] Con la deliberazione n. 9/CONTR./Q.COMP/01, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno ritenuto la riconducibilità del controllo sulle Agenzie fiscali nell'ambito del controllo successivo sulla gestione, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994. Ferme restando le conclusioni di tale delibera, va notato che l'avvenuta abrogazione (per opera dell'art. 27, comma 5, della legge n. 340 del 2000) del comma 4 dell'art. 61 del decreto legislativo n. 300 del 1999, che espressamente prevedeva il controllo della Corte dei conti ex art. 12 della legge n. 259 del 1958 anche sulle Agenzie fiscali, non pare costituire utile argomento per escludere il permanere di detta forma di controllo. Infatti, la legge n., 259 del 1958 ha portata generale, sicché il solo concorrere degli elementi dalla stessa prescritti, per l'assoggettamento di amministrazioni pubbliche cui lo Stato concorra in via ordinaria, costituisce condizione necessaria e sufficiente per affermare la legittimazione *ex lege* della Corte dei conti allo svolgimento di detta forma di controllo.

finanza pubblica), sia perché il controllo sulla gestione è un controllo solo eventuale, oggetto di apposita programmazione annuale, a differenza di quello *ex lege* n. 259, che è una forma di controllo necessaria, continua e permanente. D'altro canto, il controllo sulla gestione comprende necessariamente tutti gli enti e organismi ricadenti nell'ambito soggettivo e oggettivo dei filoni d'indagine individuati con la cennata programmazione, anche se già controllati ai sensi della legge n. 259 del 1958.

Tale approdo ermeneutico pare dunque, a legislazione vigente, quello più razionale, anche perché è l'unico idoneo a ripristinare la necessaria simmetria nelle modalità di controllo di tutte le agenzie fiscali, evitando l'ulteriore protrarsi dell'attuale situazione, che vede assoggettata al controllo della Corte *ex lege* n. 259 soltanto l'agenzia del Demanio.

A tale anomalia, che potrebbe produrre un significativo *vulnus* nel sistema dei controlli predisposto dal legislatore, va posto rimedio, con la sollecita assunzione delle conseguenti iniziative[22].

3.3.8. Comitato privatizzazioni

Il Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia, istituito nel 1993 allo scopo di supportare l'amministrazione nel processo di privatizzazione, mediante assistenza tecnica con carattere di unitarietà, assicurando trasparenza e congruità delle procedure, è stato oggetto di indagine specifica della Corte dei conti[23]. E' emersa una metodologia di azione non sempre uniforme e omogenea, una platea alquanto ristretta di soggetti tecnici a vario titolo coinvolti e un generale condizionamento derivante dalle pressanti esigenze di ordine finanziario, che potrebbe aver determinato, in taluni casi, la non piena valorizzazione degli *assets*.

3.3.9. Federalismo demaniale

Si segnala che, nel 2012, non ha fatto progressi l'attuazione del decreto legislativo n. 85 del 2010, recante "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge n. 42 del 2009", in gran parte di competenza dell'agenzia del Demanio, in quanto non sono stati emanati i previsti decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il solo procedimento che ha avuto una qualche attuazione nel decorso anno, in ragione della sua specificità, è quello relativo al cosiddetto federalismo demaniale culturale: a fine 2012, risultano trasferiti a enti territoriali, a titolo non oneroso, 13 compendi immobiliari, situati nel centro-nord.

4. Le missioni e i programmi

Il Ministero è coinvolto in ben 26 missioni sull'insieme delle 34 del bilancio dello Stato. La tabella che segue illustra per ogni missione la massa impegnabile e la quota gestita dal dicastero: emerge con chiarezza il suo ruolo determinante solo in 12 delle 26 missioni gestite, mentre ben 18 missioni presentano una massa impegnabile inferiore all'1 per cento delle spese finali del dicastero.

---

[22] Art. 3, comma 1, legge n. 259 del 1958: "Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto col Ministro per il tesoro e col Ministro competente, gli enti per i quali sussistono le condizioni di cui all'art. 2 sono dichiarati sottoposti al controllo, previsto dalla presente legge. Il decreto è comunicato per estratto ai singoli enti interessati."; L'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica è stata sostituita da un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, a seguito dell'elencazione tassativa degli atti di competenza del Presidente della Repubblica effettuata dall'art. 1 della legge n. 13 del 1991.

[23] Delibera n. 19/2012 del 20 dicembre 2012 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, concernente "Il ruolo svolto dal Comitato di consulenza e garanzia nel processo di privatizzazione".

Missione	Massa Impegnabile (Cdc)	di cui mef	altre Amm.	Composizione % delle missioni Mef	Composizione % delle missioni altre Amm.	% Mef su totale Spese Finali
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.921	2.921	0	100,0	0,0	**0,9**
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	608	0	608	0,0	100,0	**0,0**
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	116.914	100.873	16.041	86,3	13,7	**31,3**
004.L'Italia in Europa e nel mondo	26.818	24.682	2.136	92,0	8,0	**7,6**
005.Difesa e sicurezza del territorio	22.177	13	22.164	0,1	99,9	**0,0**
006.Giustizia	8.086	0	8.086	0,0	100,0	**0,0**
007.Ordine pubblico e sicurezza	11.791	2.172	9.619	18,4	81,6	**0,7**
008.Soccorso civile	4.956	2.785	2.171	56,2	43,8	**0,9**
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.141	155	986	13,6	86,4	**0,0**
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	207	0	207	0,0	100,0	**0,0**
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	5.272	1.359	3.913	25,8	74,2	**0,4**
012.Regolazione dei mercati	67	0	67	0,0	100,0	**0,0**
013.Diritto alla mobilita'	8.630	5.243	3.388	60,7	39,3	**1,6**
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	5.190	1.204	3.987	23,2	76,8	**0,4**
015.Comunicazioni	1.014	787	227	77,6	22,4	**0,2**
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	207	0	207	0,0	100,0	**0,0**
017.Ricerca e innovazione	3.846	135	3.710	3,5	96,5	**0,0**
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	827	37	790	4,5	95,5	**0,0**
019.Casa e assetto urbanistico	532	273	259	51,3	48,7	**0,1**
020.Tutela della salute	1.079	101	978	9,4	90,6	**0,0**
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.655	0	1.655	0,0	100,0	**0,0**
022.Istruzione scolastica	42.221	11	42.211	0,0	100,0	**0,0**
023.Istruzione universitaria	8.209	0	8.209	0,0	100,0	**0,0**
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	31.015	5.469	25.545	17,6	82,4	**1,7**
025.Politiche previdenziali	80.604	12.785	67.819	15,9	84,1	**4,0**
026.Politiche per il lavoro	6.123	11	6.112	0,2	99,8	**0,0**
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.692	1.174	518	69,4	30,6	**0,4**
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	10.563	0	10.563	0,0	100,0	**0,0**
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	65.548	65.548	0	100,0	0,0	**20,3**
030.Giovani e sport	623	623	0	100,0	0,0	**0,2**
031.Turismo	25	25	0	100,0	0,0	**0,0**
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.073	1.197	876	57,7	42,3	**0,4**
033.Fondi da ripartire	6.262	4.710	1.553	75,2	24,8	**1,5**
034.Debito pubblico	336.567	336.567	0	100,0	0,0	
Totale	**815.464**	**570.859**	**244.605**	**70,00**	**30,00**	
Spese Finali (al netto di M34 P2)	**567.255**	**322.649**	**244.605**			**100,0**

Nella tavola successiva si evidenzia, secondo la classificazione economica, su quali voci incide la spesa finale gestita, prendendo in esame solo le missioni di attuale competenza non esclusiva. La voce maggiore riguarda i trasferimenti, correnti e in conto capitale, che pesano sul

complesso delle missioni trasversali, rispettivamente, per il 49,8 e il 51,7 per cento. I trasferimenti alle amministrazioni pubbliche incidono, a loro volta, per il 49,3 e il 53,7 per cento, rispettivamente per la parte corrente e il conto capitale; i consumi intermedi gravano per il 22,1 per cento e i redditi da lavoro dipendente per il 20,1 per cento. Nei trasferimenti, in valore assoluto, rilevano soprattutto quelli correnti alle pubbliche amministrazioni (109,4 miliardi), mentre quelli alle imprese raggiungono circa i 3 miliardi.

MISSIONI TRASVERSALI: MASSA IMPEGNABILE(*)

(in milioni)

Categoria di Spesa	Totale Missioni trasversali altri ministeri	Totale Missioni trasversali MEF	Totale Stato	Percentuale cat. Mef su cat. Stato	Percentuale Mef su Spesa Finale Stato
Redditi da lavoro dipendente	54.031,6	13.617,9	67.649,5	20,1	3,8
di cui imposte pagate sulla produzione	*3.110,8*	*95,0*	*3.205,8*	*3,0*	*0,0*
Consumi intermedi	3.741,0	1.058,5	4.799,4	22,1	0,3
Trasferimenti di parte corrente	116.306,4	115.365,5	231.671,9	49,8	31,9
di cui alle amministrazioni pubbliche	*112.611,3*	*109.408,5*	*222.019,8*	*49,3*	*30,3*
Altre uscite correnti	340,8	21.557,6	21.898,4	98,4	6,0
di cui interessi	*48,4*	*5,2*	*53,6*	*9,7*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**174.419,8**	**151.599,5**	**326.019,3**	**46,5**	**41,9**
Investimenti fissi lordi	1.909,7	172,1	2.081,8	8,3	0,0
Trasferimenti di parte capitale	15.486,1	16.597,9	32.084,0	51,7	4,6
di cui alle amministrazioni pubbliche	*7.521,8*	*8.734,8*	*16.256,6*	*53,7*	*2,4*
Altre spese in conto capitale	894,0	361,3	1.255,3	28,8	0,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	**18.289,8**	**17.131,3**	**35.421,1**	**48,4**	**4,7**
SPESE FINALI	**192.709,6**	**168.730,8**	**361.440,4**	**46,7**	**46,7**

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

In termini di impegni lordi, tre delle 24 missioni gestite, con 454,9 miliardi, assorbono oltre l'88 per cento della spesa complessiva; con riguardo alla spesa finale, che esclude il rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34 "Debito pubblico"), l'incidenza passa al 79,6 per cento, a conferma della forte concentrazione degli oneri. A parte la missione 3-Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, maggiormente collimante con le competenze del dicastero degli Interni, le due missioni di competenza esclusiva del Ministero presentano impegni per 355,2 miliardi, con un'incidenza sugli impegni complessivi del 68,8 per cento.

La struttura del bilancio, rispetto al 2011, non presenta novità di rilievo, tranne due variazioni: il programma "Rapporti con le confessioni religiose", già condiviso tra Tesoro e Finanze, è stato gestito solo dal dipartimento Finanze; il programma "Fondi da assegnare" è stato condiviso anche dal dipartimento delle Finanze, oltre che da Gabinetto, Affari generali, Tesoro e Ragioneria generale.

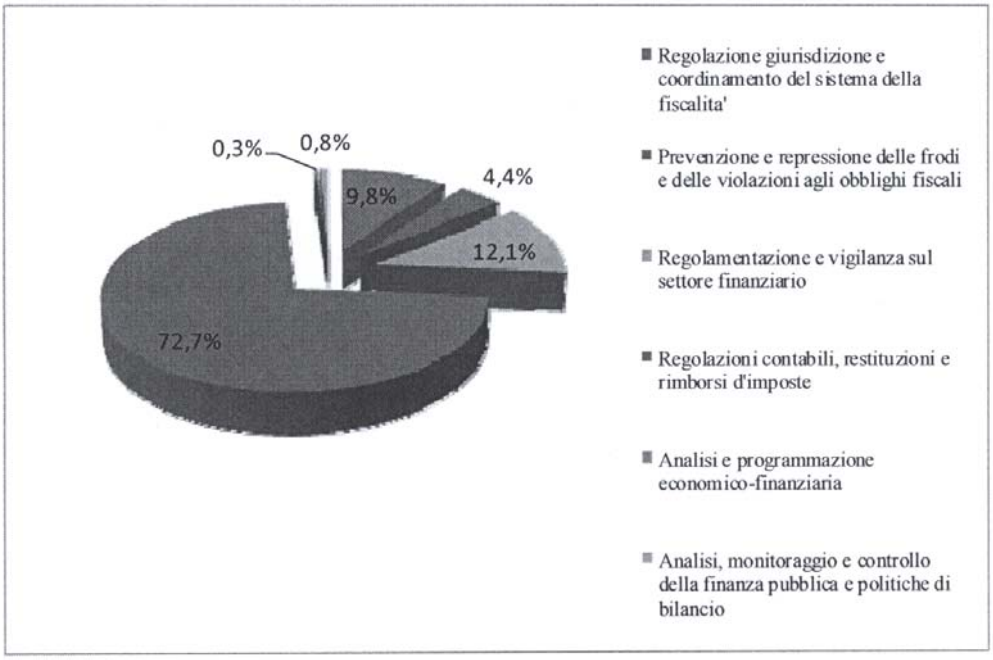
Nell'ambito della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", il programma relativo a regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte assorbe il 72,6 per cento degli impegni. Le relative attività riguardano peculiari competenze dell'amministrazione: funzioni connesse con le attività di elaborazione di linee di politica fiscale, di coordinamento del sistema 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.

Appare utile rappresentare, nelle seguenti tabella e figura, la composizione percentuale degli impegni relativi alla missione.

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEGLI IMPEGNI LORDI DEI PROGRAMMI DELLA MISSIONE 29 POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO

(in milioni)

Missione	Programma	Impegni Lordi	composizione % su tot. M 29
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	5.820	9,8
	Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.590	4,4
	Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	7.180	12,1
	Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	43.146	72,7
	Analisi e programmazione economico-finanziaria	175	0,3
	Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	455	0,8
		59.366	**100,0**



La seconda missione di esclusiva competenza (34-Debito pubblico), con impegni per 295,8 miliardi, si articola in due programmi: "Oneri per il servizio del debito statale" e "Rimborso del debito statale", quest'ultimo di gran lunga preponderante, con 214,1 miliardi di impegni. Complessivamente, sono stati assegnati alla missione 336,6 miliardi, di cui 88,4 per interessi e 248,2 miliardi per rimborsi del debito. Nel corso dell'esercizio, la missione complessivamente ha avuto un incremento nelle previsioni definitive di competenza di circa 8,8 miliardi.

Vanno sottolineati, infine, i notevoli incrementi intervenuti in sede di assestamento su taluni capitoli concernenti il rimborso di debiti, per circa 5 miliardi, e le regolazioni finanziarie con le autonomie territoriali, per oltre 9 miliardi, quest'ultima partita collegata essenzialmente con la già descritta eliminazione di residui passivi perenti.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. La programmazione annuale; 1.2. L'attività del Nucleo di analisi e valutazione della spesa; le prime proposte di spending review e il DL 95/2012*

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. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie criticità gestionali: *4.1. Energia e diversificazione delle fonti energetiche; 4.2. Competitività e sviluppo delle imprese; 4.3. Regolazione dei mercati; 4.4. Comunicazioni; 4.5. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo; 4.6. Ricerca e innovazione; 4.7. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente; 4.8. Sviluppo e riequilibrio territoriale*

Considerazioni di sintesi

Nel 2012 l'attività svolta dal Ministero dello sviluppo economico a sostegno dei comparti produttivi si è mossa all'interno di spazi particolarmente angusti. Si è dovuto da un lato operare entro le condizioni stringenti della finanza pubblica e dall'altro recuperare i ritardi accumulati nella revisione e nell'adeguamento della strumentazione a disposizione dell'operatore pubblico, proprio in un momento in cui maggiore sarebbe stata la necessità di poter contare, a risorse limitate, su strumenti efficienti e collaudati.

Per quanto riguarda gli interventi a sostegno delle imprese l'obiettivo è stato quello di muovere ad un riordino di un sistema molto frammentato, con le poche risorse disponibili spesso distribuite su molti interventi di dubbia efficacia. Il DL 83/2012 ha previsto una semplificazione del sistema con l'abolizione di misure che prevedevano interventi a fondo perduto e senza adeguati criteri di selezione. Le risorse non utilizzate sono state destinate ad un nuovo fondo (il Fondo per la crescita sostenibile), divenuto operativo nel 2013, che è previsto intervenga su progetti di rilevante interesse nazionale nel campo dell'innovazione, dell'internazionalizzazione e della riconversione industriale.

L'attività di riordino è stata accompagnata da un lato da misure di rafforzamento di strumenti in grado di incidere già nel breve periodo sulle difficoltà economiche delle imprese (è il caso del Fondo centrale di garanzia di cui è stata incrementata la dotazione patrimoniale di 400 milioni annui per il triennio 2012-14 o dell'IVA per cassa) e dall'altro da un insieme di interventi orientati a rimuovere squilibri strutturali e/o favorire condizioni per il recupero di più

adeguati livelli di crescita. Interventi, in parte assunti in collaborazione con altre amministrazioni, destinati a produrre risultati solo a partire dall'esercizio 2013.

E' il caso dell'ACE (*allowance for corporate equity*) per favorire la capitalizzazione delle imprese con la deduzione dal reddito d'impresa di un importo pari al rendimento nozionale sull'aumento del patrimonio, della liberalizzazione della finanza di impresa (ampliando le opportunità di ricorso al mercato del debito per imprese non quotate, anche di media e piccola dimensione), del rafforzamento del sistema dei Confidi (prevedendo la possibilità che possano partecipare al loro capitale non solo le PMI, ma anche grandi imprese, enti locali e professionisti), delle modifiche operate sui contratti di rete, con la facoltà di acquisire soggettività giuridica se è costituito un fondo patrimoniale comune. Interventi a cui si accompagnano misure per incidere sulla produttività delle imprese (detassazione del salario di produttività, riduzione del costo del lavoro di giovani e donne e agevolazioni nelle regioni del Sud, credito di imposta per facilitare l'assunzione di dottorati e di laureati) o interventi per favorire la nascita e lo sviluppo di nuove imprese innovative. Anche nel settore del sostegno alle esportazioni è stata avviata una revisione di strutture ed interventi in primo luogo con l'istituzione della nuova Agenzia per l'internazionalizzazione e l'*export*. Una misura che si è conclusa solo a fine esercizio. Il DL 201/2011 ha infatti modificato un precedente intervento soppressivo sulla base della convinzione che un paese caratterizzato da un sistema produttivo fondato sulla piccola e media impresa, non possa fare a meno di una struttura di supporto pubblico all'internazionalizzazione. Una riforma completata con misure volte a potenziare il sistema di finanza a supporto della crescita internazionale delle imprese: l'acquisizione di SACE e SIMEST da parte di Cassa Depositi e Prestiti ha permesso di creare un sistema integrato di finanza e assicurazione per le attività internazionali delle imprese.

Il riordino del sistema di sostegno alle imprese è stato accompagnato da innovazioni normative volte a sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e dalla definizione di una strategia per superare il vincolo energetico che incide in misura rilevante sulla competitività dei settori produttivi nazionali.

Completare l'estensione a tutto il territorio nazionale della banda larga entro il 2013, diffondere le reti a banda ultra-larga accelerando il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda digitale europea, sviluppare i pagamenti in modalità elettronica e conseguire la piena digitalizzazione dei rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione (estendendo l'accesso digitale ai servizi pubblici, alla sanità con il fascicolo sanitario elettronico, prescrizione medica digitale; all'istruzione con il fascicolo elettronico dello studente, adozione dei testi scolastici esclusivamente in versione digitale o mista; alla giustizia con la digitalizzazione delle notifiche e delle comunicazioni) rappresentano tutti interventi di natura strutturale destinati a cambiare il rapporto di cittadini e imprese con la PA.

Interventi accompagnati da misure volte ad assicurare, oltre ad un ritorno economico prezioso, la valorizzazione economica dello spettro radio con l'assegnazione dei nuovi diritti di uso per frequenze televisive nazionali tramite asta (il superamento del cd. "*beauty contest*") e consentire l'utilizzo delle frequenze per lo sviluppo dei servizi mobili a larga banda (liberazione delle frequenze della banda 800 Mhz).

E' stata, poi, elaborata la nuova Strategia Energetica Nazionale volta ad accelerare gli investimenti nel settore e valorizzare le risorse naturali presenti sul territorio nazionale. Una strategia che si propone l'obiettivo al 2020 di ridurre di circa 14 miliardi all'anno (ossia, circa il 23 per cento del totale attuale) la fattura energetica estera del Paese, attraverso interventi miranti a incrementare il grado di efficienza energetica e la produzione di risorse nazionali, rafforzando l'incidenza delle fonti rinnovabili e riducendo del 19 per cento l'emissione di gas serra.

Un quadro programmatico accompagnato da misure di impatto immediato: il ridisegno del sistema di incentivi (confermando il superamento degli obiettivi europei 2020, eliminando sprechi e riducendo l'impatto in bolletta), l'estensione delle detrazioni per gli interventi edilizi

di riqualificazione, la rimodulazione delle tariffe elettriche e gas per agevolare le aziende con elevata incidenza del costo energia sul volume d'affari. Interventi anche in questo caso accompagnati da ulteriori progressi nella liberalizzazione del settore (separazione proprietaria di SNAM da ENI)

Un miglioramento delle condizioni di contesto che si accompagna ad ulteriori interventi strutturali in materia di semplificazioni (ne sono un esempio la riduzione della documentazione da predisporre per le gare d'appalto, o l'autorizzazione unica ambientale che dal 2013 sostituisce sette atti di comunicazione, notifica e autorizzazione previsti in precedenza con un significativo risparmio per le PMI stimato dal governo in oltre un miliardo di euro l'anno), con l'eliminazione degli atti preventivi di assenso a carico della PA per l'avvio di un'attività economica , fino a prevedere la possibilità di istituire "zone a burocrazia zero", sperimentando forme di *deregulation* controllata.

Si tratta di un'attività particolarmente complessa destinata a raccogliere i risultati nei futuri esercizi. Un ridisegno del ruolo che l'Amministrazione è chiamata a svolgere in un contesto competitivo fortemente modificato dalla crisi e con l'operare di vincoli finanziari sempre più stringenti. La necessità di liberare risorse da destinare alla crescita ha spinto ad avviare, in parallelo alla rivisitazione della strumentazione, una revisione degli assetti organizzativi e, soprattutto, del complesso sistema dei rapporti con le società partecipate o vigilate che per il momento ha prodotto risultati ancora limitati. Un processo di verifica che non poteva essere più rinviato e che nell'esercizio 2012 ha conosciuto progressi significativi.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

1.1. La programmazione annuale

Il Ministero dello Sviluppo economico (di seguito definito MISE), costituito a seguito dell'accorpamento degli ex Ministeri delle attività produttive, del commercio internazionale e delle comunicazioni, rappresenta l'amministrazione di riferimento per i principali settori produttivi dell'economia italiana. Da esso dipendono i grandi interventi, 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. Inoltre, con il DL 78/2010 le funzioni relative alle politiche di coesione, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate ex 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.

E' la struttura del MISE che si è trovata nel 2012 a dover contrastare il mutare della crisi da finanziaria ad economica e produttiva con le imprese strette tra difficoltà di finanziamento, distorsioni nel costo dei fattori produttivi, calo della domanda.

A fronte di prospettive economiche in rapida flessione e al perdurare di tensioni sui mercati finanziari l'azione del Governo è stata rivolta a porre in essere interventi in grado di contribuire a fronteggiare le situazioni di crisi, salvaguardando i livelli occupazionali , ma anche a riavviare i processi di sviluppo e di competitività di sistema per porre il Paese in condizioni di affrontare il graduale riassestamento dell'economia mondiale e un diverso assetto competitivo.

Per incidere sul processo di crescita oltre alle riforme strutturali già avviate e a quelle programmate per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'agenda di Europa 2020, l'azione del Governo ha puntato su interventi in grado di aumentare il grado di competitività, di accrescere la produttività del lavoro e di completare e rafforzare l'assetto concorrenziale di alcuni mercati. Oltre a procedere alla riforma del sistema degli incentivi (imperniata sulla riduzione delle leggi di incentivazione vigenti e sulla semplificazione delle procedure attraverso

l'utilizzo anche di modalità telematiche), si prevedeva di aumentare il sostegno alle reti d'impresa ed ai nuovi modelli di aggregazione industriale, favorendo l'accesso al credito ed al mercato delle garanzie. Per sostenere l'accesso delle nostre imprese – specie quelle di minori dimensioni - ai mercati internazionali si puntava ad accrescere il contenuto innovativo dei prodotti e promuovere la penetrazione sui mercati esteri anche attraverso negoziati commerciali con i Paesi terzi in ambito Unione Europea e Organizzazione Mondiale del Commercio.

La diversificazione delle fonti energetiche e dei paesi di riferimento rappresentava poi strumento essenziale per la crescita e la sicurezza degli approvvigionamenti. L'impulso dato dalla *green economy* ai consumi rendeva necessaria l'individuazione di nuovi mercati utili per le materie prime strategiche e la creazione di accordi con i Paesi fornitori.

Nelle aree del Mezzogiorno il compimento della programmazione 2007 – 2013 richiedeva di concentrare le risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, nella realizzazione di grandi progetti ed investimenti di qualità, da selezionare nell'ambito di interventi strategici individuati d'intesa con le Regioni.

Non meno cruciale era intervenire incrementando la produttività del sistema economico incidendo sul costo del lavoro, agevolando l'inserimento dei giovani e limitando la fuga delle qualifiche più elevate scoraggiate dalle difficoltà di un inserimento nelle realtà produttive nazionali. Invertire il processo di riduzione della struttura produttiva al contempo riqualificare il modello di specializzazione italiano particolarmente soggetto alla concorrenza dei paesi a più basso costo dei fattori rendeva urgente la riduzione degli ostacoli amministrativi per la costituzione di imprese. Semplificare il rapporto con l'amministrazione, rendere meno oneroso l'avvio di nuove attività rappresentava uno dei punti di un quadro programmatico nato nell'emergenza.

Tali linee di azione sono alla base dell'atto di indirizzo e della Direttiva strategica per il 2012 elaborata dal Ministro con il supporto dell'OIV[1]. E' tale organismo, poi, che ha coordinato la compilazione della Nota integrativa al bilancio 2012 che costituisce lo strumento di collegamento fondamentale fra la programmazione strategica e quella di bilancio e con cui la programmazione si pone in relazione diretta con il sistema di obiettivi ed indicatori su cui si basa il sistema di valutazione adottato dal MISE in attuazione del decreto legislativo 150/2009. L'OIV ha seguito anche la predisposizione del *Piano della Performance 2012-2014* attraverso una attività di tutoraggio nei confronti delle strutture affinché risultasse pienamente aderente alle delibere CIVIT.[2]

---

[1] Il 2012 è ancora un periodo di transizione per gli OIV verso la messa a sistema delle funzioni sia sul piano strettamente normativo, sia su quello delle regole che ne devono dettare limiti e ambiti di attività. Pesano, infatti, il rinvio alla prossima tornata contrattuale delle progressioni economiche e di fatto l'inapplicabilità di quelle di carriera a seguito del blocco delle assunzioni con il conseguente impatto sulle riforme contenute nel d.lgs. 150/2009.
Nell'anno l'OIV ha contribuito alla predisposizione della Relazione che ha concluso il ciclo di gestione della performance del MISE avviatosi con la pianificazione adottata per il triennio 2011-2013. Essa evidenzia i risultati organizzativi ed individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti. L'Organismo ha proceduto alla validazione della Relazione, dando conto della conformità, comprensibilità, attendibilità dei dati secondo la metodologia prevista dalla CIVIT. Sempre nell'esercizio è stata predisposta la prima Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, elaborata dall'Organismo. Un monitoraggio da cui è emersa la necessità di migliorare il ciclo della performance e completare il percorso avviato.

[2] Spetta, infatti, all' OIV, nella funzione di controllo interno e di garanzia della correttezza dei processi di misurazione e valutazione, effettuare il monitoraggio degli obiettivi strategici, dei connessi piani d'azione/obiettivi operativi e degli obiettivi di miglioramento inseriti nella Direttiva strategica; ciò allo scopo di rilevarne, in corso e a fine anno lo stato di realizzazione e di identificare eventuali scostamenti rispetto alle previsioni e relative cause. Nel Sistema di misurazione e di valutazione della performance è previsto, infatti, un particolare tipo di monitoraggio strategico, aggiornato mensilmente dall'O.I.V., volto a rilevare le attività di maggior rilievo realizzate dalle strutture del Ministero. L'OIV cura il coordinamento e la raccolta della documentazione trasmessa dai Dipartimenti, è così in grado di offrire una "fotografia" tempestiva ed aggiornata dell'azione del Ministero ed un quadro complessivo delle politiche di sviluppo economico.

1.2. L'attività del Nucleo di analisi e valutazione della spesa; le prime proposte di spending review *e il DL 95/2012*

Dare risposte alle problematiche evidenziate nella Direttiva annuale in presenza di vincoli stringenti per la finanza pubblica comportava necessariamente procedere con decisione sul fronte della riqualificazione della spesa. Una condizione indispensabile per poter affrontare direttamente (o attraverso la riduzione dell'imposizione fiscale) molti dei nodi che negli ultimi decenni avevano rappresentato condizioni di fragilità specifiche dell'apparato produttivo.

Di qui la necessità di rivedere l'efficacia di scelte organizzative e di spesa e individuare margini di flessibilità in un bilancio sempre più rigido. Una necessità che si è misurata, con maggior immediatezza forse più che in altre amministrazioni, con l'urgenza degli interventi richiesti da un potenziale produttivo sempre più a rischio. Ciò nella consapevolezza della non praticabilità di facili soluzioni quali quelle di recuperare spazi di spesa effettivi attraverso una revisione di un sistema di trasferimenti alle imprese più ricordo del passato che riserva finanziaria cui attingere per interventi per il futuro.

E' in questa logica che vanno visti gli sforzi compiuti nel 2012 per muovere verso una revisione della spesa. Nell'esercizio diverse sono le iniziative nell'ambito dell'Amministrazione che hanno guardato a possibili contenimenti della spesa.

E' il caso delle attività del Nucleo di analisi e valutazione della spesa (NAVS), di quelle riconducibili al Piano triennale di razionalizzazione delle spese di funzionamento (ex art. 16 commi 4 e 5 del DL 98/2011), delle prime analisi sviluppate in risposta alla direttiva del Presidente del Consiglio del 30 aprile 2012 e infine delle misure assunte a base degli interventi contenuti nel DL 95/2012.

Il NAVS del Ministero dello sviluppo economico (di cui all'articolo 39 della legge 196/2009 insediato nel giugno 2011) in base al programma di lavoro triennale approvato, doveva proporre una revisione delle missioni e dei programmi di spesa e delle azioni che compongono il programma, ma anche verificare la coerenza delle norme di autorizzazione delle spese, delle leggi di finanziamento sottese a ciascun capitolo di bilancio e, soprattutto, portare a termine una analisi della spesa per consumi intermedi e un approfondimento sui meccanismi di formazione/smaltimento dei debiti pregressi

L'analisi condotta sulle spese per consumi intermedi nel triennio 2009-2011 metteva in evidenza una generalizzata riduzione delle dotazioni di bilancio evidenziando come, a fronte delle previsioni normative che avevano ridotto le disponibilità o imposto il rispetto di tetti massimi di spesa, l'amministrazione sia riuscita a comprimere le spese senza che, in diverse categorie, la riduzione abbia prodotto aumento dei debiti. Era il caso degli acquisti di beni, delle manutenzioni ordinarie e riparazioni. Diverso era il risultato ove si guardi a noleggi, locazioni e leasing operativi o alle spese di pulizia e per utenze. Nel primo caso le spese si riferiscono ad impegni per più di un esercizio e, pertanto, non sono facilmente comprimibili nel breve periodo. A fronte del trend decrescente nel periodo di riferimento si riscontrava un incremento dei debiti pregressi. Per le seconde invece la crescita si è rivelata legata al sottodimensionamento della dotazione finanziarie disposta al momento del riaccorpamento delle amministrazioni. Un adeguamento degli stanziamento ha consentito una flessione dei debiti.

Indicazioni certamente di interesse sono poi venute anche dall'analisi svolta dal Nucleo sui fabbisogni delle strutture periferiche e nel caso del MISE sulla rete di strutture periferiche afferenti al Dipartimento per le comunicazioni. I risultati dell'attività svolta (confluiti nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello stato 2012) indicano spazi per il recupero di risorse attraverso una estensione a tutte le strutture delle migliori pratiche (e dei relativi costi in esse sperimentati) di circa 2,5 milioni.

Ancora più mirato il contenuto del Piano triennale di razionalizzazione delle spese di funzionamento. In esso si individuano spazi di intervento frutto della revisione degli immobili

utilizzati e di alcune spese per acquisto di beni e servizi. Il piano prefigura un calo degli oneri per locazioni passive nel triennio 2012-14 per oltre 15 milioni che si rifletterebbero in minori spese di funzionamento (nel 2014) per circa 1,3 milioni. A queste si aggiungerebbero risparmi per telefonia, altri oneri e spese per ufficio di diretta collaborazione per un milione.

I risultati di tali analisi sono in parte confluiti nelle risposte date alle sollecitazioni della direttiva del Presidente del Consiglio del 30 aprile 2012. Le analisi condotte dal Ministero dello sviluppo economico in occasione dell'avvio della *spending review*, pur ampliando la tipologia di spese considerate, prefigurano infatti risparmi limitati. Nel complesso gli interventi proposti nell'analisi sono di circa 98 milioni nel triennio 2012-2014 in termini di competenza a cui si aggiungono quelli in termini di sola cassa relativi alla spesa in conto capitale.

Una prima tipologia di interventi riguardava la revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti (non considerati indispensabili o comunque strettamente correlati alle missioni istituzionali). Al riguardo l'amministrazione ha proposto la riduzione dei contributi alle emittenti radiofoniche e televisive (per 15 milioni, pari al 10 per cento dello stanziamento) e la contrazione di alcuni interventi di promozione e supporto correlati alle missioni istituzionali del MISE, cui si aggiungeva una riduzione di 450 mila euro per la soppressione dell'IPI (Istituto per la promozione industriale). Il piano assegnava al riordino degli enti e delle società che fanno capo al Ministero obiettivi di risparmio, quantificati a partire dal 2012 in circa 14/15 milioni annui. Un risparmio contabile pari a 7,2 milioni nel 2012 derivava da un minore rimborso effettivo rispetto a quello iscritto in bilancio per i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti nel settore dell'edilizia sanitaria e per le esigenze di manutenzione straordinaria e per gli acquisti delle attrezzature.

Il piano prevedeva poi un ridimensionamento delle strutture dirigenziali esistenti, anche in conseguenza del ridimensionamento dei programmi di spesa. Si preannunciava una riduzione delle posizioni dirigenziali di seconda fascia anche oltre il 10 per cento previsto dalle norme di attuazione, dopo la soppressione dell'ICE e successiva incorporazione di alcune funzioni presso il MISE; una riduzione dei comandi e il richiamo del personale comandato in altre amministrazioni. Ulteriori modifiche erano attribuite alla soppressione di alcuni enti vigilati e dalla rinuncia ai trattenimenti in servizio oltre il 65° anno di età.

Dalla ricognizione degli immobili in uso, dalla riduzione delle spese per locazioni e dalla revisione delle superfici necessarie alle attività istituzionali erano attesi risparmi consistenti, specie a partire dal 2013, che si univano a quelli già ottenuti con il rilascio dell'immobile dell'IPI (canone annuo 1,3 milioni), dell'Ufficio territoriale idrocarburi (canone annuo circa 50 mila euro), dell'ufficio in via Liguria (canone annuo 3 milioni) trasferendo il personale in altre sedi demaniali[3]. Per la parte capitale il piano prevedeva la rimodulazione delle uscite di cassa di una parte dei programmi per un valore di circa 325

[3] Nel 2013 si prevedeva di trasferire la Direzione generale per l'incentivazione alle attività imprenditoriali (oltre 300 persone) presso la sede di Viale America generando un risparmio del canone annuo d'affitto per euro 3,3 milioni; di accorpare gli uffici periferici della Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali di Reggio Calabria, Bari, Sassari alle sedi territoriali del Dipartimento delle comunicazioni (con minori spese per 70.000 euro annui); l'acquisizione di una sede demaniale dove trasferire il Dipartimento per le politiche di coesione e la direzione generale per il mercato e i consumatori attualmente in sedi in affitto consentiva un risparmio di altri 3,2 milioni di euro (compensato nel breve periodo tuttavia da costi di ristrutturazione della sede demaniale stimati in 8 mln di euro). E' infine allo studio un progetto per rilascio delle sedi in affitto di Via del Corso e Piazza San Silvestro che costano 530.000 euro annui, dove è ospitata la sala stampa italiana. La razionalizzazione delle sedi periferiche del Dipartimento delle Comunicazioni prevede il rilascio totale o parziale di 20 sedi nel 2012, 17 sedi nel 2013, e 15 sedi nel 2014 per un risparmio totale di 380 mila euro annui. Erano previste misure per l'ottimizzazione dell'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica anche attraverso compattamento di uffici e amministrazioni. Il Ministero segnalava la predisposizione di uno studio per accorpare presso la stessa sede demaniale uffici periferici aventi sede nella medesima località, previo intervento di manutenzione ordinaria e straordinaria ad esempio Napoli, Bologna e Palermo. Veniva inoltre prevista la restituzione all'Agenzia del demanio degli immobili di proprietà pubblica eccedenti i fabbisogni. Il Ministero sta effettuando uno studio per spostare presso l'immobile demaniale di Viale America una serie di direzioni in modo tale da liberare e restituire al demanio l'immobile di Viale Boston.

milioni (Fondo FIT, settore aereonautico, distretti ricerca e brevetti). Inoltre si proponeva la cancellazione di residui perenti. La riunificazione in un unico Fondo di numerosi interventi destinati alle imprese, con la conseguente abolizione di 44 norme di agevolazione, tra cui anche gestioni fuori bilancio, più che un intervento di riduzione della spesa si inquadrava in un necessario intervento di razionalizzazione della strumentazione di politica industriale. Limitati apparivano infatti gli effetti rilevanti in termini di miglioramento dei conti pubblici nel caso di riduzione della spesa di interventi in molti casi fermi da anni (e quindi non scontati nel quadro tendenziale).

Delle proposte di riduzione della spesa per ciascuno dei punti indicati nella direttiva del Presidente del Consiglio solo parte si sono tradotte in provvedimenti assunti già a partire dal 2012 con il DL 95/2012.

La riduzione della spesa per consumi intermedi è stata pari a 1,4 milioni nel primo anno e a 6 nei due successivi a cui si sono aggiunti tagli ulteriori da apportare con la legge di bilancio (52,8 milioni nel 2013 e 37,2 nel 2014).

Il programma concernente la soppressione di taluni enti vigilati del Ministero è stato di fatto indebolito dalle modifiche intervenute in sede di conversione del DL 95/2012. Rispetto alle originali previsioni, è stato infatti abrogato il comma soppressivo dell'Ente Microcredito (che, in sede di legge di stabilità ha goduto così di un sensibile incremento del fondo di dotazione), mentre la soppressione della Fondazione Valore Italia è stata rimandata al 2014.

In conclusione il processo di revisione della spesa seguito nel 2012 ha evidenziato spazi per possibili risparmi anche se ormai ottenibili "al margine" o intervenendo sulle strutture organizzative. La traduzione degli stessi in misure legislative (ove necessaria) pone l'accento sul ruolo non sempre coerente con gli obiettivi delle assemblee parlamentari e la limitata possibilità (e disponibilità) delle amministrazioni, specie di quelle in prima linea sul fronte della crisi, di vedersi ridurre le risorse a favore di miglioramenti dei saldi senza una attenta revisione anche dei confini e dei limiti dell'intervento previsto a carico del Pubblico.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Le misure di stabilizzazione della finanza pubblica e di contenimento della spesa assunte nell'ultimo esercizio (legge 148/2011 e 135/2012) hanno inciso sulla dotazione organica del MISE che era stata di recente rivista con il dPCM 26 maggio 2011. Il decreto del 2011 aveva, infatti, operato i tagli prescritti dalla legge 25/2010 e recepito le rimodulazioni rese necessarie in applicazione del decreto-legge 78/2010 che aveva disposto la soppressione dell'IPI – Istituto per la promozione industriale, e l'assorbimento del relativo personale a tempo indeterminato nei ruoli del MISE.

La legge 148/2011 ha successivamente disposto la riduzione nella misura minima del 10 per cento degli uffici dirigenziali di II fascia e del 10 per cento del valore della dotazione organica del personale delle aree (da cui la dotazione organica individuata con dPCM 23 ottobre 2012). Ad essa è seguita la legge 135/2012 che ha previsto ulteriori tagli nella misura minima del 10 per cento degli uffici dirigenziali di I fascia, del 20 per cento degli uffici dirigenziali di II fascia e del 10 per cento del valore della dotazione organica del personale delle aree. La nuova dotazione organica risulta pertanto oggi individuata dal dPCM 22 gennaio 2013, il quale tiene conto anche dell'incremento delle unità di personale assorbite nel MISE a seguito della soppressione dell'ICE – Istituto nazionale per il commercio con l'estero (decreto-legge 98/2011), e dell'Associazione Luzzatti (decreto-legge 95/2012)

Il nuovo organico prevede 174 posizioni negli uffici dirigenziali e 3057 relative a personale non dirigente. Nella tavola che segue la nuova pianta organica è posta a confronto con

le unità di personale in servizio. Le 3.043 unità in servizio sembrerebbero indicare un fabbisogno non coperto. Ma in realtà la nuova pianta organica calibrata non per aree ma per tipologie indica la presenza di 152 esuberi. Potrebbe trattarsi di figure professionali in fisiologico riassorbimento. Si porrebbero in questo modo i margini per assunzioni in altre qualifiche professionali[4].

Tavola 1

	dotazione organica ex DPCM 26 5 2011 (include tagli ex art.2 c. 8 bis L.25/2010 e incremento numerico ex soppressione IPI	valore dotazione ex DPCM 26 5 2011 (in milioni)	dotazione organica ex DPCM 23 10 2012	valore dotazione ex DPCM 23 10 2012 (in milioni)	% variazione unità di personale	% variazione dotazione
Uffici dirigenziali I fascia	29	7,7	29	7,7	0	0
Uffici dirigenziali II fascia	206	24,7	185	22,2	-10,2	-10,1
Totale uffici dirigenziali	235	32,4	214	29,9	-8,9	-7,7
Area III	1882	72,3	1671	64,2	-11,2	-11,2
Area II	1616	48,2	1475	43,97	-8,7	-8,8
Area I	91	2,3	92	2,4	1,1	4,3
Totale Aree	3589	122,8	3238	110,5	-9,8	-10,0
Totale	3824	155,2	3452	140,4	-9,7	-9,5

Copertura	Organico DPCM 22/1/2013	Personale in servizio	Mobilità in entrata	Mobilità in uscita	Esuberi
Uffici dirigenziali I fascia	23	22			-1
Uffici dirigenziali II fascia	151	153			7
Totale uffici dirigenziali	174	175			6
Area III	1.573	1.555	1	1	72
Area II	1.394	1.404	2	5	77
Area I	90	84			3
Totale personale non dirigente	3.057	3.043	3	6	152
Totale personale	3.231	3.218	3	6	158

2.2. La revisione delle strutture periferiche

Ancora in corso le iniziative per la razionalizzazione delle sedi territoriali/periferiche e per l'utilizzo degli immobili di proprietà pubblica eccedenti i fabbisogni.

Il Dipartimento delle comunicazioni ha elaborato un piano di rilascio delle sedi e dipendenze periferiche, ripartito in 3 fasi (si prevede la restituzione al Demanio di 20 sedi o porzioni di esse nella prima fase, 17 nella seconda e 15 nella terza), con un risparmio complessivo stimato di poco meno di 400 mila euro. Ulteriori risparmi potrebbero venire dall'accorpamento degli uffici del Dipartimento energia e di quello per la coesione e lo sviluppo presenti nel medesimo territorio.

In tal senso si è proceduto a Reggio Calabria, Bari e Sassari: l'accorpamento degli uffici del DPS in quelli delle comunicazioni situati in sedi demaniali ha consentito di ridurre gli oneri per locazione passiva nel 2012 per oltre 60 mila euro. Ancora soggetti a difficoltà logistiche gli accorpamenti degli Ispettorati territoriali delle comunicazioni e degli Uffici per

[4] A fronte del ripetersi di interventi volti a riassorbire negli organici del Ministero personale relativo a strutture partecipate o vigilate è necessario che il processo consenta di preservare le funzioni con i relativi uffici (da accorpare o meno con quelli esistenti nel Dicastero con apposito regolamento più volte invocato dalla Corte stessa in sede di controllo) e le professionalità acquisite ed evitare che, come messo in rilievo anche in occasione della pronuncia della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo del 17 agosto 2011, ciò si traduca nell'affidamento di compiti già attribuiti ad enti o società soppresse ad altri soggetti esterni all'Amministrazione, con effetti espansivi della spesa pubblica in pieno contrasto con quanto voluto dal legislatore in sede di fusione per accorpamento nel Ministero di società partecipate (c.d. in house).

gli incentivi alle imprese del Dipartimento sviluppo e coesione e/o degli Uffici del Dipartimento dell'energia presso le sedi demaniali di Napoli, Bologna e Palermo.

2.3. Gli interventi su organi collegiali e altri organismi

Nel 2012 nell'ambito dell'azione per la riduzione della spesa pubblica e la riorganizzazione delle attività è stata condotta una ricognizione presso le Amministrazioni centrali sulla operatività degli organismi collegiali ministeriali volta ad individuare quelli ritenuti indispensabili in quanto deputati allo svolgimento di funzioni specifiche, in alcun modo riconducibili alle competenze istituzionali esistenti.

La ricognizione condotta presso le strutture ministeriali ha confermato la perdurante utilità di 12 organismi, su 21 individuati, da escludere dall'ambito di applicazione del DL 95/2012.

Essi coinvolgono 148 componenti e non sono previsti gettoni di presenza per la loro partecipazione. In soli 58 casi sono previsti rimborsi delle spese sostenute (che finora sono state di limitato ammontare).

2.4. Società partecipate dal Ministero e enti pubblici, agenzie, fondazioni, associazioni e altri organismi sottoposti alla vigilanza del Ministero

Nel 2012 è stata avviata una specifica attività di ricognizione sugli enti di diritto pubblico e di diritto privato partecipati e vigilati dal Ministero dello sviluppo economico per l'analisi della spesa e l'applicazione delle procedure di revisione previste nel programma di Governo sulla spending review. Le risultanze dell'esame condotto hanno portato in alcuni casi alla proposta di soppressione delle strutture, con internalizzazione delle funzioni nell'Amministrazione, per altri, alla revisione di alcune forme di gestione delle attività di norma affidate in convenzione ai soggetti esterni. Nel corso dell'esercizio 2012 il Ministero ha rimodulato il proprio intervento in materia di internazionalizzazione gestendo la soppressione dell'Istituto Nazionale per il Commercio Estero e la creazione dell'Agenzia-ICE.

Nella tavola che segue sono elencate le partecipazioni nonché gli enti e le società affidati alla vigilanza del MISE. Si tratta di un sistema particolarmente ampio cui sono riconducibili circa 5.500 addetti e oltre 12,4 miliardi di fatturato a fronte di spese di personale per circa 370 milioni.

Tra i soggetti vigilati i maggiori sono il GSE e l'ENEA a cui sono riconducibili nel complesso 3.150 addetti e 11,8 miliardi di fatturato. Nel caso della GSE, il Gestore dei servizi energetici S.p.A., sono 494 gli addetti impiegati di cui 39 a tempo determinato mentre il fatturato nel 2011 era superiore agli 11,5 miliardi. La società eroga incentivi destinati alla produzione di energia incassando a questo fine il sovrapprezzo termico previsto a carico degli utenti del servizio elettrico. L'attribuzione di compiti aggiuntivi in connessione con l'estensione del regime agevolativo relativo a ulteriori interventi nel settore e l'affidamento dei relativi controlli allo stesso soggetto sono destinati a produrre nel prossimo futuro un rafforzamento della crescita di fatturato e occupazione della società ancor più di quanto si è verificato negli ultimi anni: le unità impiegate a tempo indeterminato sono cresciute tra il 2010 e il 2011 di oltre il 40 per cento. Va poi rilevato che la GSE pur con le caratteristiche ricordate non fa parte degli enti ricompresi nel conto della PA.

Seppure in flessione, più consistente è il rilievo in termini occupazionali dell'ENEA: 2.633 gli addetti a tempo indeterminato nel 2011, un fatturato pari a 292,4 milioni per circa 88 per cento proveniente da PA di cui il 60 per cento destinato al costo del lavoro.

Di rilievo sono poi Invitalia e Sogin entrambe con una dimensione di occupati superiore alle 700 unità che, considerando anche le società del gruppo, cresce ad oltre 1.000 unità nel caso

di Invitalia. Il fatturato di entrambi i soggetti è in prevalenza legato a corrispettivi di rapporti convenzionali con amministrazioni pubbliche. Anche in questi due casi poi il ricorso a modalità di affidamento in base a convenzioni è all'origine della non inclusione dei soggetti nel conto delle amministrazioni pubbliche.

L'avvio da parte dell'Amministrazione di una valutazione complessiva del permanere delle ragioni che hanno portato a tali scelte organizzative si è tradotto, almeno per ora, nei provvedimenti contenuti nel DL 95/2012. Si è disposta la soppressione integrale dell'Associazione "Luigi Luzzatti" e della "Fondazione Valore Italia", differita al 1.1.2014 in sede parlamentare, entrambi organismi partecipati e vigilati dal Ministero. Nel corso dell'esame parlamentare è stata invece eliminata l'abolizione per il Microcredito

Si tratta di scelte al margine che, pur mosse dalla necessità di rivedere la validità e le implicazioni di tali modelli organizzativi, non ha prodotto mutamenti di indirizzo di rilievo.

La dimensione complessiva del fenomeno e la crescita delle unità lavorative utilizzate in tale modalità non sembra coerente, infatti, con la necessità di contenere l'occupazione delle amministrazioni pubbliche.

Tavola 2

SOCIETÀ PARTECIPATE E CONTROLLATE DAL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO AL 1 GENNAIO 2012

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 d.l. 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 d.l. 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).

Tavola 2a

I SOGGETTI VIGILATI E LE SOCIETÀ PARTECIPATE:

	Personale (a tempo indeterminato e determinato)			Fatturato	Costo del personale	Utile(+)/ perdita(-)
	2009	2010	2011	dato 2011 (in milioni)		
FUB	84	84	102	22,5	7,4	0,2
ENEA	2922	2801	2696	292,4	174,2	3,2
CASSA GPL	5	5	5	0,2	0,3	-3,1
CONSORZIO OLI USATI	20	21	20	69,1	1,9	0,0
GSE	314	377	494	11.518,0	26,9	19,0
SOGIN	652	675	707	244,2	63,2	5,7
AGENZIA ATTRAZ	1048	1050	1020	139,7	66,9	-3,8
ACCREDIA	48	54	61	14,2	4,1	0,3
CONSORZIO INFOMERCATI	2	3	2	0,3	0,1	0,0
CEI	66	67	63	8,3	3,7	0,4
UNI	108	108	104	13,9	6,9	0,0
FONDAZ VALORE	4	4	4	5,6	0,5	-0,1
MICROCREDITO				1,8		-1,0
LUZZATTI			8	2,7	0,5	-0,3
BANCO			70	4,2	1,9	0,0
Totale	5273	5249	5356	12.337,1	358,5	20,5
SIMEST	157	155	158	49,3	13,8	12,2
PRO MAC SPA				1,3	0,3	
CFI	14	13	13	4,0	0,8	0,1
SOFICOOP	4	4	4	1,3	0,4	-0,6
Totale	175	172	175	55,9	15,3	11,7
TOTALE	5448	5421	5531	12.393,0	373,8	32,1

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

Tra le entrate extratributarie di competenza del MISE si intrecciano diverse tipologie: 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. Inoltre parte delle entrate vengono riscosse su capitoli del Ministero dell'economia e delle finanze che ne riversa una quota direttamente su capitoli di spesa dell'Amministrazione. 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.

Nel 2012 le entrate extratributarie affluite su capitoli riferibili al Ministero dello sviluppo economico sono risultate in termini di accertamenti pari 1,5 miliardi, ben superiori al valore stimato a preventivo (inferiore a 1 miliardo) e, al netto delle somme derivanti dall'assegnazione delle frequenze e dell'UMTS, in aumento del 24,7 per cento rispetto al 2011. Si tratta di un aumento riferibile prevalentemente alle entrate derivanti da attività e servizi di telecomunicazione ad uso privato, da servizi resi a vario titolo e da sanzioni pecuniarie per illeciti amministrativi, indennità e interessi di mora (capitolo 2569), ma anche alle somme liquidate dalla Corte dei conti di pertinenza del MISE con sentenza esecutiva a carico di responsabili per danno erariale.

A queste, per una rappresentazione complessiva (ma non esaustiva non conoscendo l'effettiva entità degli incassi, ma solo quanto riassegnato) vanno aggiunti 21,8 milioni riconosciuti direttamente dal MEF.

Le riassegnazioni riferibili al complesso delle entrate extratributarie risultano nell'esercizio pari a 402,7 milioni (360,1 nel 2011) attribuiti nell'esercizio con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, a cui si aggiungono i 21,8 milioni (55,8 nel 2011) del Fondo ex capitolo 1740 ripartiti con decreto del ministro competente. Sono state riassegnate all'Amministrazione circa il 39 per cento delle risorse extratributarie versate (contro il 43,3 per cento del 2011).

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 lette per categoria economica della spesa che viene finanziata.

Tavola 3

(in migliaia)

Cdr	Capitolo di Entrata		Prev.Iniz.Cassa	Vers. Totali	Accertato	Riscosso Totale
			2012	2012	2012	2012
DIPARTIMENTO PER L'ENERGIA	2202	Contributo di centesimi 5 su ogni chilogrammo di benzina immesso sul mercato interno dalle raffinerie nazionali	362	27	27	27
	2647	Canone aggiuntivo unico sulle grandi concessioni di derivazione idroelettrica	0	3	3	3
	3592	Entrate di pertinenza del Ministero dello sviluppo economico	0	4.090	3.984	4.545
	3594	Somme restituite dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dell'art. 9, della legge 9 gennaio 1991, n. 10	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	0	0	0
	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	13.387	13.240	13.387
	4727	Fondo cauzioni G.P.L. in bombole ai sensi dell'art. 4 della legge 1 ottobre 1985, n. 539	790	254	254	254
DIPARTIMENTO PER LE COMUNICAZIONI	2569	Entrate derivanti da attività e servizi di telecomunicazione ad uso privato, da servizi resi a vario titolo e da sanzioni pecuniarie per illeciti amministrativi, indennità e interessi di mora.	152.550	457.944	463.965	457.952
	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 rispondenza alle norme di compatibilità 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	9	9	9
	2571	Proventi derivanti dalle licenze UMTS	0	0	0	0
	2572	Entrate derivanti dall'assegnazione di diritti d'uso di frequenze radioelettriche a operatori di comunicazioni elettroniche	0	0	0	0
	2576	Versamento dei finanziamenti ricevuti dall'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione per l'espletamento delle attività di ricerca	0	159	159	159
	3311	Versamento di un contributo, da parte degli organismi incaricati di fornire il servizio universale di telecomunicazioni, da destinare al Fondo per il finanziamento del costo netto degli obblighi del servizio universale e dei costi di cui all'art. 3 del decreto del Ministero delle comunicazioni del 10/3/1998	0	8.284	8.284	8.284
	3317	Contributo, dovuto da parte dei titolari di licenze individuali per il servizio postale, da destinare al Fondo di compensazione degli oneri del servizio universale	0	285	285	285
	3392	Proventi relativi alle attività di installazione e fornitura di reti di telecomunicazioni pubbliche, di forniture al pubblico di servizi di telefonia vocale e di servizi di comunicazioni mobili e personali	0	0	0	0
	3393	Proventi relativi alle soprattasse sul traffico telefonico interurbano e sul traffico internazionale	0	0	0	0

Cdr	Capitolo di Entrata		Prev.Iniz.Cassa	Vers. Totali	Accertato	Riscosso Totale
			2012	2012	2012	2012
DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L' INTERNAZIONALIZZAZIONE	2331	Sanzioni inflitte a seguito delle attività di controllo sui concorsi e sulle operazioni a premio	150	583	771	815
	3592	Entrate di pertinenza del Ministero dello sviluppo economico	43.000	109.758	109.711	119.320
	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	300	284	284	284
	3596	Contributo annuale del 3% dovuto dall'INAIL per l'attività di normazione tecnica svolta dall'UNI e dal CEI	6.600	6.077	6.077	6.077
	3597	Restituzione allo stato dei finanziamenti di cui all'art. 3, primo comma, lettera a) della legge 24 dicembre 1985, n. 808	20.000	22.408	22.143	22.408
	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	0	0	0	0
	3599	Somme derivanti dalla restituzione delle agevolazioni concesse per la razionalizzazione e la ristrutturazione, nonchè 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	41	41	41
	3600	Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dello sviluppo economico	18.000	88.940	89.329	88.940
	3604	Soprattassa dovuta dai richiedenti italiani per la protezione dei marchi di fabbrica o di commercio in Francia e metà della soprattassa dovuta dai richiedenti francesi per la protezione dei medesimi marchi in Italia				
	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	23.416	23.416	23.416
	4725	Rimborsi derivanti dalla concessione dei mutui agevolati di cui all'articolo 4, primo comma, lettera a) della legge 12 agosto 1977, n. 675 e di quelli concessi ai sensi della legge 21 giugno 1986, n. 370	0	0	0	0
UFFICIO PER GLI AFFARI GENERALI E LE RISORSE	3415	Somme relative ai compensi dovuti dai terzi per qualsiasi incarico conferito ai dirigenti del ministero dello sviluppo economico in ragione del loro ufficio ovvero conferito agli stessi dalla propria amministrazione o su designazione della medesima, da far confluire in apposito fondo del predetto ministero per essere destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza	1.225	1.005	992	1.005
	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	251	48.460	251
	3592	Entrate di pertinenza del Ministero dello sviluppo economico	0	22	22	22
	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
PER LO SVILUPPO E LA COESIONE	3592	Entrate di pertinenza del Ministero dello sviluppo economico	700.010	127.569	427.758	129.656
	3593	Versamenti delle somme non utilizzate relative a finanziamenti finalizzati alla gestione degli interventi imprenditoriali nelle aree di degrado urbano di cui all'articolo n.14 della legge 266/97	0	1	1	1
	4726	Somme derivanti dal rimborso dei mutui concessi a carico del "fondo" di cui all'art. 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46, da far affluire al "fondo" stesso	0	217.655	268.270	217.836

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 3a

	Previsioni Iniziali Cassa		Versamenti Totali		Accertato		Riscosso Totale	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
DIPARTIMENTO PER L'ENERGIA	1,2	1,2	23,6	17,8	23,6	17,5	24,1	18,2
DIPARTIMENTO PER LE COMUNICAZIONI	2.700,3	152,6	3.131,7	466,7	3.138,1	472,7	3.131,8	466,7
di cui UMTS e Assegnazioni diritti d'uso frequenze	2.400,0	0,0	2.977,4	0,0	2.977,4	0,0	2.977,4	0,0
DIPARTIMENTO PER LE COMUNICAZIONI (al netto UMTS e assegnazioni diritti d'uso frequenze)	300,3	152,6	154,3	466,7	160,7	472,7	154,4	466,7
DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L' INTERNAZIONALIZZAZIONE	141,7	88,1	225,6	251,5	235,3	251,8	235,2	261,3
UFFICIO PER GLI AFFARI GENERALI E LE RISORSE	1,2	1,2	1,0	1,3	1,0	49,5	1,0	1,3
DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA	0,0	700,0	542,2	345,2	772,5	696,0	544,3	347,5
TOTALE	**2.844,4**	**943,0**	**3.924,1**	**1.082,5**	**4.170,4**	**1.487,5**	**3.936,4**	**1.095,0**
TOTALE (al netto UMTS e assegnazioni diritti d'uso frequenze)	***444,4***	***943,0***	***946,7***	***1.082,5***	***1.193,0***	***1.487,5***	***958,9***	***1.095,0***

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

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 2012 i versamenti sul capitolo 3415 sono stati pari a 1 milione (888 mila euro nel 2011). A queste vanno ad aggiungersi le entrate relative alle somme liquidate al MISE dalla Corte dei conti con sentenza o ordinanza esecutiva a carico di responsabili di danno erariale per oltre 48 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 dell'attività di controllo sui concorsi e sulle operazioni a premio (capitolo 2331): le somme versate sono state pari a 582 mila euro (686 mila nel 2011). Al capitolo 3592 sono destinate somme derivanti da sanzioni amministrative irrogate dall'autorità garante della concorrenza e del mercato (piano gestionale 14), in relazione alle società cooperative (piano gestionale 15) e dall'Autorità per l'energia elettrica (piano gestionale 24 –previsione 5 milioni consuntivo 5,5 milioni) per un totale accertato di 135 milioni. Di minor rilievo i proventi derivanti dal pagamento della tassa annuale da parte dei periti assicurativi iscritti all'albo (capitolo 3595 – 286,8 mila), il contributo dovuto dall'INAIL per l'attività svolta dall'UNI e CEI (capitolo 3596, - 6,1 milioni). Di diversa natura le somme versate sul capitolo 3597 riguardanti la restituzione di finanziamenti ottenuti in base all'articolo 3 della legge 808/1985. Le somme accertate sono state pari a 22,4 milioni.

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 2012, a fronte di previsioni per entrate pari a 362 mila euro, i versamenti sono stati solo di 27 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) 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) si tratta nel complesso di circa 4 milioni accertati e versati.

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). Nel 2012 su tale capitolo sono stati accertati 428 milioni (418 nel 2011) ma versati solo 128 milioni rispetto ai 263 dello scorso anno.

Al Dipartimento per le comunicazioni sono riconducibili (al netto dei proventi da UMTS e Diritti di assegnazione delle frequenze nell'anno pressoché nulle) entrate extratributarie accertate per poco meno di 473 milioni (178 milioni nel 2011). Si tratta dei versamenti confluiti sul capitolo 2569, quali proventi e servizi radiotelevisivi privati in ambito nazionale e locale (articolo 1), proventi derivanti da collegamenti in ponte radio ad uso privato (articolo 2), proventi per prestazioni effettuate per conto terzi relative a ispezioni, collaudi esami tecnici, verifiche etc. (articoli 3 e 5), proventi per attività radioamatoriali (articolo 6), proventi relativi a linee di telecomunicazione ad uso privato (articolo 7), contributi per rilascio di autorizzazioni e licenze per telecomunicazione (articolo 8), proventi per sanzioni amministrative alle norme sui servizi di telecomunicazione e in materia postale (articolo 9 e 13), proventi derivanti da servizi di telecomunicazione via satellite (articolo 10) somme dovute dai titolari di licenze individuali di servizio postale per rimborsi spese amministrative e per controlli (articolo 14) e altri introiti (articolo 15) per un importo complessivo accertato di circa 464 milioni. Ad essi vanno ad aggiungersi i versamenti per le spese amministrative per il rilascio di attestazioni di compatibilità elettromagnetica (capitolo 2570 - 9 mila euro accertate, riscosse e versate), i versamenti per finanziamenti ottenuti dall'istituto superiore delle comunicazioni (capitolo 2576 - 159 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 - 284 mila euro accertati, riscossi e versati).

Di tali entrate solo una quota viene riassegnata al MISE: nel 2012 si tratta di circa 424,5 milioni.

Per il 69 per cento sono destinate ad alimentare interventi finanziari e contributi alle imprese produttive (nel 2011 il 77 per cento). Di non limitato rilievo sono anche le somme attribuite a capitoli di spesa corrente. Tra essi di particolare valore la quota (81,4 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 33 milioni vanno poi a rialimentare le spese per consumi intermedi e 14 milioni i redditi da lavoro dipendente.

Il fenomeno delle entrate extratributarie 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.

Tavola 4

LA DESTINAZIONE DELLE RISORSE RIASSEGNATE PER CATEGORIA ECONOMICA
(importi in migliaia)

categoria	riassegnazioni di entrate	ripartizione fondo capitolo 1740	Totale	comp %
Redditi da lavoro dipendente	13.813		13.813	3,3
consumi intermedi	25.334	8.114	33.448	7,9
Imposte pagate sulla produzione	896		896	0,2
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	78.953	2.399	81.352	19,2
Trasferimenti correnti a imprese	224	83	307	0,1
Altre uscite correnti	1.570	166	1.736	0,4
spese correnti	**120.790**	**10.762**	131.552	31,0
Investimenti fissi lordi	5.844	150	5.995	1,4
contributi investimenti alle imprese	75.562	10.893	86.455	20,4
contributi agli investimenti a estero	4.813		4.813	1,1
acquisizioni di attività finanziarie	195.709		195.709	46,1
spese in c/capitale	**281.928**	11.044	292.972	69,0
spese complessive	***402.718***	**21.805**	424.523	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Come osservato anche nella relazione dello scorso anno, 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.

3.2. Analisi della gestione delle spese

3.2.1. I principali andamenti delle spese per categoria economica

La gestione nel 2012 ha potuto contare su stanziamenti definitivi per 8.074 milioni, del 12,6 per cento superiori agli stanziamenti iniziali pari a 7.170 milioni. Agli stanziamenti iniziali, infatti, provvedimenti amministrativi adottati nell'anno hanno apportato variazioni in aumento per 788.3 milioni. Il provvedimento di assestamento ha, inoltre, corretto in aumento la dotazione iniziale di 115,5 milioni. Si tratta in particolare delle somme destinate al capitolo 3542 "Restituzione di somme indebitamente versate in entrata" (programma 10.6) che è stato incrementato di 109,6 milioni, allo scopo di liquidare società aventi diritto al rimborso dei canoni aggiuntivi per concessioni idroelettriche (legge 23/12/2005 n. 266, art. 1, comma 486); di 2,1 milioni allocati sul capitolo 2220/14 (programma 11.7), per fitti che l'Amministrazione non aveva provveduto a conservare come residui di lettera f); dell'importo attribuito con la legge di assestamento al capitolo 7481 "Somme da destinare alla realizzazione di azioni a sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del Made in Italy" (programma 16.5) risorse pari ad un milione di euro per l'anno 2011 e due milioni di euro per l'anno 2012, per la quale nella legge di bilancio non era stato inserito il relativo stanziamento.

Al netto delle somme rimaste nel Fondo per la crescita e la coesione (né ripartite né impegnate, senza darne la disponibilità come residuo di stanziamento, alle attività del MISE) nel 2012 si ha un aumento delle risorse stanziate del 2,8 per cento. In termini di impegni l'aumento si fa più pronunciato al 3,8 per cento mentre si riduce all'1 per cento in termini di pagamenti. Come è possibile vedere nella tavola che segue, che fornisce un confronto tra i valori 2011 e 2012 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.

Tavola 5

I RISULTATI DELLE GESTIONI 2011 E 2012 A CONFRONTO

(importi assoluti in milioni – risultati al netto del FAS)

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	231,8	212,9	206,2	204,4	211,5	200,5	9,3	9,3
di cui imposte pagate sulla produzione	*12,9*	*12,3*	*11,5*	*11,7*	*11,7*	*11,4*	*0,2*	*0,4*
consumi intermedi	90,0	88,9	89,1	87,4	102,2	92,7	58,3	45,1
trasferimenti di parte corrente	470,4	379,5	468,2	377,4	302,9	434,2	346,0	340,3
di cui alle amministrazioni pubbliche	*123,9*	*120,8*	*122,9*	*119,7*	*152,3*	*103,4*	*17,7*	*33,8*
altre uscite correnti	87,3	154,6	76,5	153,2	56,6	134,1	65,7	22,2
di cui interessi	*20,4*	*11,1*	*9,6*	*9,7*	*9,6*	*9,6*	*0,0*	*0,1*
SPESE CORRENTI	**879,5**	**836,0**	**839,9**	**822,4**	**673,3**	**861,4**	**479,4**	**416,9**
investimenti fissi lordi	127,2	363,0	127,0	362,9	255,1	487,1	125,6	78,6
trasferimenti di parte capitale	5.171,1	5.143,0	5.162,7	5.138,3	6.647,3	6.406,6	1.539,0	950,0
di cui alle amministrazioni pubbliche	*622,7*	*1.702,7*	*622,7*	*1.702,6*	*1.704,5*	*2.388,8*	*69,2*	*75,9*
altre spese in conto capitale	238,7	280,0	238,7	280,0	269,3	174,0	120,8	192,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**5.537,1**	**5.786,0**	**5.528,5**	**5.781,2**	**7.171,7**	**7.067,6**	**1.785,3**	**1.220,6**
SPESE FINALI	**6.416,6**	**6.622,0**	**6.368,4**	**6.603,6**	**7.845,0**	**7.929,0**	**2.264,6**	**1.637,5**
rimborso passività finanziarie	36,0	9,0	2,9	3,1	2,9	3,1	0,0	0,0
SPESE COMPLESSIVE	**6.452,6**	**6.631,0**	**6.371,3**	**6.606,7**	**7.847,9**	**7.932,2**	**2.264,6**	**1.637,5**

composizione percentuale

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	3,6	3,2	3,2	3,1	2,7	2,5	0,4	0,6
di cui imposte pagate sulla produzione	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
consumi intermedi	1,4	1,3	1,4	1,3	1,3	1,2	2,6	2,8
trasferimenti di parte corrente	7,3	5,7	7,3	5,7	3,9	5,5	15,3	20,8
di cui alle amministrazioni pubbliche	*1,9*	*1,8*	*1,9*	*1,8*	*1,9*	*1,3*	*0,8*	*2,1*
altre uscite correnti	1,4	2,3	1,2	2,3	0,7	1,7	2,9	1,4
di cui interessi	*0,3*	*0,2*	*0,2*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**13,6**	**12,6**	**13,2**	**12,4**	**8,6**	**10,9**	**21,2**	**25,5**
investimenti fissi lordi	2,0	5,5	2,0	5,5	3,3	6,1	5,5	4,8
trasferimenti di parte capitale	80,1	77,6	81,0	77,8	84,7	80,8	68,0	58,0
di cui alle amministrazioni pubbliche	*9,7*	*25,7*	*9,8*	*25,8*	*21,7*	*30,1*	*3,1*	*4,6*
altre spese in conto capitale	3,7	4,2	3,7	4,2	3,4	2,2	5,3	11,7
SPESE IN CONTO CAPITALE	**85,8**	**87,3**	**86,8**	**87,5**	**91,4**	**89,1**	**78,8**	**74,5**
SPESE FINALI	**99,4**	**99,9**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
rimborso passività finanziarie	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SPESE COMPLESSIVE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

La spesa in conto capitale cresce in termini di stanziamenti e di impegni rispettivamente del 4,5 e del 4,6 per cento a fronte di una flessione del 5 e del 2 per cento di quella corrente. Si interrompe quindi l'aumento degli esborsi correnti riscontrato nei precedenti esercizi e che si rileva tuttavia ancora nei pagamenti totali, cresciuti nell'anno di oltre il 27 per cento. Gli oneri per il personale comprensivi delle imposte pagate sulla produzione e i consumi intermedi presentano riduzioni dell'8,1 e dell'1,2 per cento sugli stanziamenti e dello 0,8 e dell'1,9 per cento in termini di impegni. Ma sono soprattutto i trasferimenti correnti (e non quelli ad amministrazioni pubbliche) a presentare la flessione maggiore. Tra le spese in conto capitale crescono gli investimenti mentre muta la composizione dei trasferimenti a favore di quelli appartenenti alle amministrazioni pubbliche.

L'accelerazione di parte dei pagamenti, ma anche 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 31 per cento.

3.2.2. Caratteristiche e criticità della gestione

Anche sul 2012 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 assunte a fine 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.

Il ricorso alla flessibilità e le variazioni di bilancio. Nel 2012 non sono state apportate modifiche ai programmi di spesa dell'amministrazione. Nonostante l'analisi condotta dal NAVS avesse portato alla proposta di un accorpamento tra due programmi riferibili al settore energetico, tale accorpamento non è stato previsto. Nel 2012 il MISE non ha fatto ricorso in misura significativa alla flessibilità di bilancio per una migliore allocazione delle risorse disponibili (limitato rilievo ha avuto quanto previsto all'art. 6, comma 14, del decreto-legge n. 95/2012). Tale mancanza e le limitate disponibilità finanziarie hanno richiesto numerose variazioni di bilancio: sono state esaminate e trasmesse 161 richieste e 145 decreti per l'effettuazione di variazioni compensative tra capitoli e tra articoli emessi ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, per un totale di n. 683 variazioni agli stanziamenti di bilancio riguardanti i capitoli di competenza.

Al di là delle difficoltà da ricondurre alle diverse manovre di riduzione della spesa intervenute nell'ultimo triennio, durante l'esercizio il ricorso a tagli lineari dell'1,6 e del 3,8 previsto per i capitoli rimodulabili in termini di competenza e cassa ha inciso sulla funzionalità di alcuni interventi solo formalmente riconducibili a spese di tale tipologia. E' il caso ad esempio del capitolo 2751 per l'attuazione della legge n. 496/95 di esecuzione e ratifica della Convenzione sulle armi chimiche di Parigi e del capitolo 7611 per l'attuazione della legge n. 160/2005 di ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione italo-russo per lo smantellamento dei sommergibili nucleari russi. Il capitolo 2280 "Somma da erogare ad Enti, Istituti, Associazioni, Fondazioni ed altri Organismi, ai sensi dell'art. 32, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (finanziaria 2002)" destinato a contributi agli Organismi di normalizzazione ha subito, nell'ultimo quadriennio, già in fase di previsione, costanti e rilevanti riduzioni passando, da uno stanziamento di circa un milione di euro ad uno stanziamento definitivo di 337 mila euro nel 2012 con evidente impatto negativo per le attività cui è destinato.

Nella tavola che segue sono ricostruite in termini di stanziamenti, le principali modifiche intervenute nei conti dell'amministrazione dal bilancio di previsione per il 2012 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. Va osservato la particolare dinamica della spesa per consumi intermedi il cui importo raddoppia rispetto alle previsioni iniziali soprattutto per l'operare delle variazioni disposte con la riassegnazione di entrate. Ciò nonostante, sia stanziamenti che impegni risultano inferiori all'importo relativo all'esercizio 2011

Tavola 6

GLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO.
Le variazioni intervenute in esercizio (valori in milioni)

competenza

	Categoria di Spesa	previsioni iniziali LB	atti amministrativi		assestamento	previsioni definitive
			DMC	DMT		
01	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	168,5	-0,1	31,3	0,9	200,6
02	CONSUMI INTERMEDI	40,4	8,2	37,5	2,8	88,9
03	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	10,2		2,2		12,3
04	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	125,6		-4,8	0,0	120,8
05	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,0	2,4	79,2	0,0	81,6
06	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	131,7	0,1	-3,0	0,0	128,8
07	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	28,1		20,0	0,3	48,4
09	INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	10,8		0,4		11,1
10	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	0,0	0,0	1,8	109,6	111,4
12	ALTRE USCITE CORRENTI	22,3	-21,7	31,5	0,0	32,1
21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	58,1	0,2	304,7	0,0	363,0
22	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	172,4	0,0	1.528,2	2,0	1.702,7
23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	2.513,6	10,9	724,8	0,0	3.249,3
24	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,0		25,0		25,0
25	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	0,0		4,8	0,0	4,8
26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	3.793,3	0,0	-2.189,2	0,0	1.604,1
31	ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	86,3		193,7		280,0
61	RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	9,0				9,0
	Totale complessivo	**7.170,3**	**0,0**	**788,2**	**115,5**	**8.074,0**

cassa

	Categoria di Spesa	Previsioni iniziali LB	atti amministrativi		assestamento	previsioni definitive
			DMC	DMT		
01	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	168,5	1,5	32,3	1,1	203,4
02	CONSUMI INTERMEDI	46,5	6,5	59,3	12,7	125,0
03	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	10,2		2,2		12,3
04	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	127,1		11,1	0,2	138,4
05	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,1	2,3	138,3	2,7	143,4
06	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	133,7	0,1	195,6	-2,0	327,4
07	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	28,1		20,0	0,3	48,4
09	INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	10,8		0,4		11,1
10	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	0,0	0,0	2,5	109,7	112,3
12	ALTRE USCITE CORRENTI	23,7	-21,5	32,3	-0,5	34,0
21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	152,3	-1,2	387,8	-21,8	517,1
22	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	255,0	2,2	2.207,9	-70,3	2.394,8
23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	2.908,2	10,9	759,5	153,4	3.831,9
24	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,0		25,0		25,0
25	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	1,1		4,8	3,3	9,2
26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	3.796,7	-0,9	-3.189,0	-0,4	606,4
31	ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	86,3		193,7		280,0
61	RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	9,0				9,0
	totale complessivo	**7.757,1**	**0,0**	**883,7**	**188,2**	**8.829,1**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La ripartizione del ex 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 311 milioni.

La verifica dei tetti di spesa. Come è noto il DL n. 78/2010 ha introdotto limiti alle spese per studi e consulenze (entro il 20 per cento degli impegni 2009), per relazioni pubbliche convegni etc. (20 per cento dell'importo 2009), missioni (50 per cento), formazione (50 per cento) acquisto manutenzione e noleggio autovetture (80 per cento).

Come si evince dalla tabella comunicata dall'Ufficio centrale di bilancio (UCB) in sede istruttoria, sono stati rispettati i limiti posti a tutte le tipologie di spesa, con una riduzione degli importi che risulta di poco inferiore ai 2,3 milioni. Un dato di rilievo ed inferiore anche al limite stesso previsto per queste voci di spesa per oltre 480 mila euro.

Come già sottolineato lo scorso anno il riferimento ai dati di consuntivo, estratti dal Sistema informativo integrato RGS-CDC, fornisce tuttavia una rappresentazione in parte diversa. Guardando alla spesa per l'acquisto di beni e servizi secondo la classificazione economica del bilancio dello Stato per tutte le voci oggetto dei limiti di spesa (fatta eccezione per la formazione), l'importo impegnato è notevolmente superiore a quello indicato a rendiconto nel monitoraggio sia nel caso delle somme 2009 che del consuntivo al 2012. Per alcune delle voci il confronto con il dato del 2009 di impegni indica a consuntivo una forte riduzione della spesa: gli studi e consulenze si riducono dai 6,7 milioni del 2009 a 1,6 milioni del 2012, solo di poco superiore al limite previsto; le spese di manutenzione si collocano su valori inferiori al limite dell'80 per cento indicato (di poco superiore al 55 per cento del dato al 2009). In altri casi, come le indennità di missione, l'importo del 2012 è solo di poco inferiore a quello del 2009 (l'80 per cento contro il 50 per cento obiettivo).

Come osservato nella relazione dello scorso anno, il complesso sistema di deroghe ed eccezioni incide sulla effettiva leggibilità dei risultati. E' certo tuttavia che guardando al complesso della spesa per beni e servizi (e anche considerando le somme richieste per riconoscimento di debiti) l'importo della riduzione ottenuta nell'ultimo triennio è particolarmente consistente (-25 per cento). Ciò anche in presenza di aumento di importi come noleggi, fitti e utenze che nel passato hanno nascosto, dietro ad importi più contenuti, pratiche contabili non positive (in alcuni casi più severa ancora di quella prevista con il DL 78/2010).

Tavola 7

LA VERIFICA DEI LIMITI DI SPESA DEL DL 78/2010

tipologia di spesa	Rendiconto 2009 Impegni	riduzione	Limite di spesa Impegni	Rendiconto 2012
Studi e consulenze	205.223	80%	41.045	7.065
Relazioni pubbliche convegni mostre pubblicità e rappresentanza	762.903	80%	152.581	13.764
Missioni	1.821.975	50%	910.988	725.599
Attività di formazione	327.479	50%	163.740	143.639
Acquisto, manutenzione noleggio autovetture	1.041.866	20%	208.373	206.845
Sponsorizzazioni	0	100%	0	0
Spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati	N.D.	Riduzione entro il 2% del valore dell'immobile (valore beni in uso MISE 678 milioni)	13.560.000	863.955

Tavola 8

GLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI. I DATI DI RENDICONTO

(in milioni)

Categoria di Spesa III livello		Impegni Lordi			
		2009	2010	2011	2012
01	BENI DI CONSUMO	3,04	5,42	1,14	6,44
02	PUBBLICAZIONI PERIODICHE	0,53	0,34	0,41	0,28
ACQUISTO DI BENI		**3,57**	**5,76**	**1,55**	**6,72**
01	NOLEGGI, LOCAZIONI E LEASING OPERATIVO	22,65	14,33	16,49	18,05
02	MANUTENZIONE ORDINARIA E RIPARAZIONI	4,35	4,30	2,34	2,40
03	UTENZE, SERVIZI AUSILIARI, SPESE DI PULIZIA	2,11	7,12	9,90	8,86
04	SPESE POSTALI E VALORI BOLLATI	0,27	0,24	0,37	0,38
05	CORSI DI FORMAZIONE	0,40	0,28	0,67	0,12
06	SPESE PER ACCERTAMENTI SANITARI RESI NECESSARI DALL'ATTIVITA' LAVORATIVA	0,06	0,18	0,12	0,17
07	SPESE DI RAPPRESENTANZA, RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI E MOSTRE, PUBBLICITA'	1,20	1,23	0,61	0,86
08	COMMISSIONI, COMITATI, CONSIGLI	1,43	2,08	2,64	1,47
09	COMPENSI PER INCARICHI CONTINUATIVI	0,00	0,00	0,03	0,01
10	STUDI, CONSULENZE, INDAGINI	6,76	2,43	0,69	1,62
13	INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSI SPESE VIAGGI	2,62	2,60	2,10	2,14
14	ALTRI SERVIZI	71,05	34,61	51,56	44,58
15	CANONI FIP	0	0	0,00	0,03
ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI		**112,91**	**69,38**	**87,52**	**80,69**
TOTALE		**116,48**	**75,13**	**89,07**	**87,41**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Debiti pregressi e riconoscimento di debito. Nell'anno 2012, il MISE ha effettuato una ricognizione dei debiti pregressi alla data del 31/12/2011, redatta secondo le indicazioni stabilite nella circolare RGS n. 38/2010. A fronte di una richiesta complessiva di debiti pregressi di 43,7 milioni ne sono stati assentiti 5,3 milioni tutti relativi a consumi intermedi.

Più di recente in seguito al decreto-legge 35/2013 è stato predisposto un elenco dei debiti scaduti comprendenti obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali a fronte dei quali non sussistono residui passivi anche perenti secondo le indicazioni della circolare RGS n. 18/2013.

Sono stati individuati debiti per 7,6 milioni di cui l'Ufficio centrale di bilancio ha valutato ne siano assentibili 6,9 milioni. Si tratta in prevalenza di acquisti di beni e servizi, 6,9 milioni, di cui 1,3 per fitti passivi, di spese legali (0,6 milioni) e di soli 30 mila euro di spese per investimenti.

Gli accumuli di residui di stanziamento. Oltre ai capitoli che storicamente presentano un ricorrente accumulo di residui di stanziamento, che sono i capitoli 1700 (FUA), 7476 (Interventi in materia di brevettualità e per le attività connesse con la ricerca di anteriorità) e 8425 (FSC), nel 2012 hanno avuto residui di stanziamento superiori al milione di euro il capitolo 7342/06/12/14/16, 7360, 7420/07/46, 7421/01/08/09/10/12/13, 7480/08 e 7481. Si rileva che per i capitoli 1700 e 7476 sono intervenute variazioni di integrazioni di risorse registrate dalla Corte

dei conti nell'anno 2013, mentre per i seguenti capitoli/articoli la registrazione è avvenuta al termine dell'anno 2012: 7342/06/12/14, 7360 e 7480.

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 ed a causa dell'assegnazione in chiusura d'anno di risorse da parte del MEF.

I residui passivi perenti. La dimensione dei residui passivi perenti del Ministero 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 andati in perenzione nell'esercizio, con l'indicazione delle re-iscrizioni richieste e di quelle assentite per categoria economica. Viene inoltre specificato l'ammontare delle somme eliminate per prescrizione divise tra i due titoli e delle economie effettuate, suddivise tra quelle riferibili alla circolare RGS 6/2012 e le altre. Tra questi ricadono anche i residui per i programmi di incentivazione su cui il MISE sta operando una revisione. A seguito dell'entrata in vigore del DL 83/2012 si è previsto infatti un riordino della materia e una rivisitazione di tutte le agevolazioni concesse a seguito della quale sono state fatte e si continuano a disporre revoche che incidono sui residui passivi perenti. Nell'anno sono stati prescritti oltre 73 milioni di euro (di cui circa 70 di parte capitale) e sono state individuate economie per 465 milioni (di cui 430 di parte capitale).

Nella tavola che segue le conseguenze di tale processo di revisione sono evidenti negli andamenti dell'anno.

Tavola 9

milioni di euro

anni	residui perenti di parte corrente	ammontare richieste di iscrizione	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
2012	19,4	19,2	19,0	433,1	245,1	311,4

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

Nel 2012 i residui in perenzione si dimezzano rispetto al 2011 ritornando sui livelli del biennio 2009-10. Si tratta in prevalenza di spesa in conto capitale (oltre 433,1 milioni, di cui 382 come contributi alle imprese). Dal lato della spesa corrente si tratta in prevalenza di somme per consumi intermedi (7,2 milioni) e per trasferimenti correnti a imprese (4,6 milioni).

Al 31 dicembre la consistenza complessiva dei residui perenti è di poco inferiore a 11,6 miliardi. Per circa il 75 per cento (8,8 miliardi) si tratta di obbligazioni relative a trasferimenti in conto capitale ad imprese; ad esse si aggiungono i 2,5 miliardi verso la pubblica amministrazione. Si sono di molto ridotti i residui perenti correnti (da 173,2 milioni del 2011 a poco più di 110). Quelli relativi a redditi da lavoro dipendente sono meno di un milione (erano 18,5 milioni nel 2011); e i trasferimenti alle imprese passano da 73,1 milioni a 45,3. Inferiore il calo per consumi intermedi (da 63 a 55,2 milioni).

Due elementi devono essere sottolineati. In primo luogo si inverte il segno della tradizionale differenza tra reiscrizioni richieste e assentite: sono richieste reiscrizioni per 246 milioni e assentite per 330 milioni. La dimensione, poi, dei pagamenti effettuati su somme re-iscritte è un ulteriore indicatore della difficoltà di portare a termine la procedura e del peso delle

re-iscrizioni tardive sulle somme concesse. Nel 2012 i pagamenti di somme re-iscritte sono state pari a171 milioni. Risultano pagati il 50 per cento circa delle somme assentite.

I capitoli con ricorrenti e rilevanti economie e quelli con eccedenze di spesa. Anche nel 2012 si confermano come capitoli con ricorrenti e rilevanti economie il 9705, 9700, 5305 e 5310. Si tratta dei capitoli già rilevati lo scorso esercizio, classificati come oneri inderogabili su cui non è stato possibile, pertanto, operare attraverso la flessibilità di bilancio[5].

Si tratta di capitoli relativi al pagamento di mutui (sia sugli interessi che sulla quota capitale) verso la Cassa depositi e prestiti, che sono stati oggetto di rinegoziazione e da allora si sono verificate economie o addirittura non ci sono state spese.

Nell'anno 2012 hanno presentato ingenti economie anche il capitolo 1003 "Competenze fisse ed accessorie agli addetti al Gabinetto ed alle segreterie particolari" per 1,6 milioni, i capitoli 1205 e 2491 "competenze fisse ed accessorie al personale" con economie rispettivamente di 2,4 e 1,8 milioni, il capitolo 1335 "acquisto beni e servizi" un milione per fitti in coerenza con quanto previsto in sede di *spending review*; il capitolo 7342 "Fondo per la competitivita' e lo sviluppo per 1,3 milioni relativi a residui perenti reiscritti in eccedenza rispetto alla richiesta di erogazione avanzata effettivamente dal creditore (Unicredit S.p.A) per i progetti di collegamento telematico "*quick-response*"; il capitolo 7426 "interventi in materia di reindustrializzazione, agevolazioni a favore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione e di altre forme di incentivo" per 1,2 milioni andati in economia a seguito dell'abrogazione della legge autorizzativa del capitolo.

Dalla gestione relativa all'esercizio finanziario 2012, sono emerse eccedenze di spesa relative a capitoli riguardanti il cedolino unico ma soprattutto per consumi intermedi (fitti) per circa 3 milioni. Si tratta di eccedenze che sono state sanate nell'ambito dello stesso capitolo (per circa 380 mila euro) o nell'ambito della stessa unità di voto (per 2,6 milioni).

4. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie 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 2012 (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 6.631 milioni (6.452,6 milioni nel 2011) con una crescita del 2,8 per cento. In aumento anche gli impegni del 3,7 per cento, mentre i pagamenti aumentano solo dell'1,1 per cento. Un risultato che è tuttavia frutto di andamenti diversi tra missioni. Nel seguito si esaminano i risultati finanziari relativi al consuntivo 2012 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.

[5] 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.

Tavola 10

LE MISSIONI NEL BIENNIO 2011 – 2012

(importi in milioni – risultati al netto del FAS)

in milioni

Missione	Stanziamento		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	9,8	207,1	9,2	206,0	10,0	205,8	2,7	3,2
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	3.423,8	3.713,9	3.409,1	3.710,3	3.958,4	3.740,4	1.569,5	1.133,4
012.Regolazione dei mercati	46,3	67,1	45,0	66,7	57,6	48,5	21,0	33,7
015.Comunicazioni	417,4	227,0	411,5	223,6	238,2	326,6	337,0	228,9
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	172,8	193,9	170,6	192,4	256,7	202,3	107,5	93,5
017.Ricerca e innovazione	240,3	253,5	239,5	252,8	216,6	233,8	66,3	83,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1,7	1,3	1,4	1,3	1,4	1,3	0,2	0,1
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.075,9	1.904,3	2.028,4	1.897,4	3.044,7	3.118,7	150,2	51,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	53,1	52,5	45,3	46,0	47,1	43,6	8,6	8,8
033.Fondi da ripartire	11,5	10,2	11,4	10,2	17,2	11,1	1,5	0,7
totale	**6.452,6**	**6.631,0**	**6.371,3**	**6.606,7**	**7.847,9**	**7.932,2**	**2.264,6**	**1.637,5**

composizione %

Missione	Stanziamento		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,2	3,1	0,1	3,1	0,1	2,6	0,1	0,2
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	53,1	56,0	53,5	56,2	50,4	47,2	69,3	69,2
012.Regolazione dei mercati	0,7	1,0	0,7	1,0	0,7	0,6	0,9	2,1
015.Comunicazioni	6,5	3,4	6,5	3,4	3,0	4,1	14,9	14,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	2,7	2,9	2,7	2,9	3,3	2,5	4,7	5,7
017.Ricerca e innovazione	3,7	3,8	3,8	3,8	2,8	2,9	2,9	5,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	32,2	28,7	31,8	28,7	38,8	39,3	6,6	3,1
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4	0,5
033.Fondi da ripartire	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
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

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

All'Energia e diversificazione delle fonti di energia sono stati destinati nell'anno 207 milioni. Solo apparente la crescita degli importi destinati alla missione (9,7 milioni nel 2011). Si tratta infatti di un incremento riconducibile a tre capitoli: il 3542 il cui stanziamento (109,6 milioni) è destinato alla restituzione di somme indebitamente versate in entrata; il 3700, sempre di parte corrente, che riguarda residui passivi perenti reiscritti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza per 0,5 milioni e il capitolo di parte capitale 7800 anch'esso per somme relative a residui perenti reiscritti per 88,8 milioni. Al netto di tali tre voci l'importo stanziato continua anche in questo esercizio a ridursi come nel 2011 di un ulteriore 13 per cento. Si tratta prevalentemente di redditi da lavoro dipendente (6,5 milioni contro i 7,1 del 2011) e di spese per consumi intermedi (1,5 milioni contro i circa 2 del 2011).

Missione: 010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche
Programma: Gestione, regolamentazione, sicurezza e infrastrutture del settore energetico
in migliaia

	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
CATEGORIE	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**
Redditi di lavoro dipendente	7.077	6.499	6.597	6.521	6.483	6.415	394	173
di cui imposte pagate sulla produzione	425	392	393	398	398	393	6	7
Consumi intermedi	1.953	1.462	1.888	1.544	2.292	2.132	1.419	488
Trasferimenti di parte corrente	397	303	356	298	453	273	446	1.525
di cui alle amministrazioni pubbliche	306	303	305	298	403	273	446	1.525
Altre uscite correnti	29	110.159	28	110.159	75	109.370	30	816
SPESE CORRENTI	9.455	118.422	8.869	118.521	9.304	118.190	2.289	3.002
Investimenti fissi lordi	337	124	337	123	656	286	395	229
Trasferimenti di parte capitale	5	88.590	5	87.336	5	87.336	0	0
di cui alle Amministrazione pubbliche	0		0		0		0	
SPESE IN CONTO CAPITALE	342	88.714	342	87.459	662	87.622	395	229
SPESE FINALI	9.797	207.136	9.211	205.980	9.966	205.812	2.685	3.231
SPESE COMPLESSIVE	**9.797**	**207.136**	**9.211**	**205.980**	**9.966**	**205.812**	**2.685**	**3.231**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Programma 10.6 Gestione, regolamentazione, sicurezza infrastrutture del settore energetico elettrico, minerario, petrolifero, combustibili solidi e gassosi

Nel corso dell'ultimo anno il settore dell'energia è stato oggetto di interventi miranti a rendere più competitivo e più sicuro il sistema ed è stata avviata la definizione di una Strategia Energetica Nazionale che disegna un'agenda complessiva di governo del settore dell'energia per i prossimi anni. La proposta di politica energetica, che è stata oggetto di un'ampia consultazione con Istituzioni, imprese e cittadini, deve ora proseguire sul piano attuativo.
L'azione portata avanti è stata volta ad ottenere minori costi dell'energia per le imprese e le famiglie, minore vulnerabilità dell'Italia, sostegno alla competitività e all'innovazione prevedendo interventi per la promozione dell'efficienza energetica, maggiore liberalizzazione del mercato del gas, sviluppo delle energie rinnovabili con la revisione degli incentivi, contenimento delle inefficienze e delle distorsioni nel mercato elettrico, accelerazione del *decommissioning* nucleare e interventi per incrementare il livello di liberalizzazione nel settore (nella distribuzione dei carburanti e nella semplificazione della *governance* nel mondo dell'energia).

Il Piano di Sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale (RTN) relativo all'anno 2011, contenente gli interventi finalizzati a garantire la sicurezza, l'affidabilità e la copertura del fabbisogno elettrico nazionale, predisposto da Terna S.p.A. è stato definitivamente approvato, dal MISE a ottobre 2012. Per il Piano relativo al 2012 è stata attivata a fine anno la fase della "consultazione". E' proseguita l'attività di monitoraggio della fase realizzativa delle infrastrutture della RTN. Sono state attivate le attività di controllo degli interventi più rilevanti autorizzati (gli elettrodotti "Trino-Lacchiarella", "Dolo-Camin" e "Foggia-Benevento", nonché l'Elettrodotto a 380 kV in doppia terna Sorgente-Rizziconi, che consiste nel raddoppio dell'attuale unico collegamento elettrico tra la Sicilia ed il Continente) e sono stati avviati 30 procedimenti unici di autorizzazione di elettrodotti facenti parte della RTN. A fine anno sono stati avviati 4 procedimenti relativi a sistemi di accumulo diffuso, interventi direttamente finalizzati all'integrazione nel sistema elettrico delle fonti rinnovabili (in particolare eolico).

Nel corso del 2012 è proseguita l'attività di monitoraggio e sviluppo degli strumenti per la promozione dell'efficienza energetica previsti dal Piano Azione di Efficienza Energetica (PAEE 2011).
A seguito di quanto disposto dal d.lgs. n. 28 del 3 marzo 2011 che ha delineato i criteri per sostenere gli interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili, nel corso del 2012 è stato elaborato il decreto attuativo, detto "conto termico". Il nuovo sistema incentivante è complementare, sia in termini di soggetti ammessi che di tipologia di interventi, alla misura delle detrazioni fiscali del 55 per cento già in vigore. Nell'ambito delle attività svolte, particolare attenzione è stata rivolta allo sviluppo di simulazioni energetico-economiche al fine di prevedere l'impatto e l'efficacia del provvedimento in relazione agli obiettivi nazionali di risparmio energetico e di generazione da fonti rinnovabili termiche. Il decreto è stato firmato il 28 dicembre 2012 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 2 gennaio 2013.

Nel corso dell'anno è proseguita l'attività di analisi e monitoraggio del meccanismo delle detrazioni fiscali del 55 per ento per le spese di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente (introdotto dalla legge finanziaria 2007 è stato prorogato al 30 giugno 2013) e di quella finalizzata alla diffusione degli impianti di cogenerazione ad Alto Rendimento (CAR), attraverso attività di informazione agli operatori sia come risposta a specifiche richieste, sia a livello collettivo (convegni, seminari, corsi).
A seguito di quanto disposto dall'art. 6 del d.lgs. del 3 marzo 2011, sono stati avviati i lavori per la redazione di un decreto attuativo contenente le prescrizioni per la posa in opera degli impianti di produzione di calore da risorsa geotermica destinati al riscaldamento e alla climatizzazione degli edifici. La bozza di decreto mira a definire i casi in cui è possibile applicare la procedura abilitativa semplificata (PAS), per la posa in opera dei suddetti impianti.
Nel periodo di riferimento, è stato, infine, seguito l'iter per l'attivazione del "Fondo Kyoto", istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) per il finanziamento di progetti di riduzione delle emissioni climalteranti. In particolare è stata elaborata la Circolare del MATTM, con il concerto del MISE e d'intesa con la CDP, che disciplina le modalità di finanziamento agevolato, i soggetti beneficiari e gli interventi finanziabili (pubblicata il 1 marzo 2012 in Gazzetta Ufficiale).

Relativamente al mercato del gas naturale e alla sicurezza degli approvvigionamenti, con l'avvio del cosiddetto "3° pacchetto di liberalizzazione del mercato europeo", approvato dall'Unione Europea e recepito dall'Italia nel giugno 2011, si è dato nuovo impulso al completamento del mercato interno, con l'obiettivo di un mercato integrato europeo del gas da promuovere attraverso la costruzione di stoccaggi e interconnessioni, l'armonizzazione delle regole europee, nonché con un sistema di trasporto integrato gestito da operatori indipendenti.
Sono stati adottati provvedimenti per l'ampliamento del sistema di stoccaggio sotterraneo di gas, essenziale per incrementare la sicurezza delle forniture, con una crescita media di capacità del 10 per cento all'anno. La sua capacità attuale è di circa 16 miliardi di metri cubi e sono previsti ulteriori aumenti. E' andato avanti lo sviluppo dei terminali di rigassificazione del gas naturale liquefatto (GNL), che consentono di allargare il mercato degli approvvigionamenti cogliendo opportunità a livello mondiale oltre che regionale e una maggiore flessibilità rispetto ai gasdotti. Nel 2012 sono stati autorizzati altri due terminali (a Gioia Tauro e a Falconara Marittima) ed è prevista agli inizi del 2013 l'installazione di un nuovo impianto nel mar Tirreno.
Completato nell'esercizio il quadro dei provvedimenti necessari per rendere operativo l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale per ambito territoriale tramite gare ed è stato predisposto uno specifico Protocollo di collaborazione tra il Ministero dello sviluppo economico, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, l'ANCI, e la Presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali per assicurare l'implementazione dei decreti attuativi da parte degli enti locali e per fornire loro assistenza.
Ancora in attesa di completamento il progetto di metanizzazione nel Mezzogiorno. Il "Programma generale" di metanizzazione del Sud, avviato con la delibera CIPE dell'11 febbraio 1988, secondo le originarie previsioni doveva essere attuato in un "Triennio operativo" cui avrebbe dovuto far seguito un "Biennio operativo". Esso è invece ancora in via di completamento, sia perché il numero di comuni interessati era particolarmente elevato (oltre 2.500), sia perché le risorse finanziarie che lo Stato ha destinato alla attuazione attraverso le leggi finanziarie si sono andate progressivamente riducendo, fino ad esaurirsi del tutto a partire dall'anno 2004.
Al 31 dicembre 2012, risultano complessivamente finanziate 1.876 iniziative in altrettanti comuni, di cui n. 671 iniziative a valere sugli stanziamenti disposti con la legge 7 agosto 1997, n. 266, della quale si è più direttamente occupato il Ministero dello sviluppo economico. La spesa complessiva a carico dello Stato, in larga misura già sostenuta, ammonta a circa due miliardi di euro. Per la definitiva attuazione del Programma occorrono circa 20 milioni di euro.

Il d.lgs. 28/2011 ha apportato modifiche al d.lgs. 22/2010 in materia di ricerca e coltivazione di risorse geotermiche, introducendo la sperimentazione volta alla ricerca e lo sviluppo per nuove centrali geotermoelettriche a ridotto impatto ambientale.
Gli impianti pilota sono caratterizzati da emissioni nulle, potenza nominale installata non superiore a 5 MWe per ciascuna centrale e re-iniezione del fluido geotermico nelle stesse formazioni di provenienza. Possono essere conferiti titoli minerari per un impegno complessivo autorizzabile non superiore ai 50 MWe.
Nel corso dell'anno 2012 le domande presentate hanno saturato la potenza massima complessiva disponibile di 50 MWe. Attualmente 9 di esse sono state esaminate dalla CIRM (Commissione per gli Idrocarburi e le Risorse Minerarie)
La legge 134/2012 (art. 38-ter) ha ampliato l'elenco delle infrastrutture ed insediamenti strategici disponendo che lo sono "gli impianti per l'estrazione di energia geotermica di cui al decreto legislativo 11 febbraio 2010", ma senza specificarne la tipologia. Tale modifica pone un problema interpretativo su quali siano da considerare gli impianti strategici ovvero i soli "impianti pilota" o al

contrario tutte le tipologie di impianti per l'estrazione di energia geotermica dalla cui soluzione discendono effetti sulla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, e quindi le modalità di autorizzazione in armonia con le competenze sancite dal Titolo V della Costituzione.
Sono state implementate le procedure atte a garantire elevati standard di sicurezza negli impianti di produzione e stoccaggio di idrocarburi in accordo con le disposizioni dell'Unione Europea e effettuati accertamenti di produzione, verifiche su apparecchiature a pressione, apparati di sollevamento e impianti di messa a terra, visite ispettive su impianti di perforazione e produzione.
A seguito degli eventi sismici verificatisi in Emilia Romagna nei giorni 20 e 29 Maggio 2012 l'Amministrazione è stata impegnata in una serie di attività di carattere ispettivo e informativo finalizzate a verificare lo stato degli impianti ed a divulgare, per quanto di propria competenza, le corrette informazioni relative all'evento intercorso.
Sono in corso di predisposizione i decreti attuativi concernenti rispettivamente la definizione delle modalità di diffusione dei dati relativi agli stoccaggi, le aree da adibire a stoccaggio, le modalità di presentazione delle istanze di esplorazione e di stoccaggio e la definizione delle tariffe/garanzie finanziarie dovute dal soggetto titolare dell' autorizzazione allo stoccaggio (d.lgs. 162/2011). Attualmente i campi di stoccaggio attivi in Italia sono 10, tutti realizzati in corrispondenza di giacimenti a gas esauriti, mentre 15 sono le concessioni vigenti.

Con la legge in materia di liberalizzazione (DL 1/2012 articoli 17, 18, 19 e 20) è stata effettuata un'ulteriore riforma del mercato dei carburanti, rispetto alla normativa emanata nel 2011 (DL 98/2011): sono state inserite significative misure per l'incremento delle modalità self-service, per la rimozione dei vincoli sulle attività non oil, per l'introduzione di altre tipologie contrattuali per regolare i rapporti tra Compagnie petrolifere e gestori degli impianti di distribuzione carburanti, la possibilità per i titolari ed i gestori dei punti vendita di riscattare l'impianto, anche consorziandosi o associandosi, l'abolizione di qualsiasi vincolo per gli impianti completamente automatizzati, il monitoraggio dei prezzi dei carburanti, il miglioramento della comunicazione e della trasparenza del prezzo all'utente e l'implementazione della chiusura degli impianti così detti incompatibili (alle norme urbanistiche, codice della strada etc.); ciò al fine di aumentare ulteriormente la concorrenza e di incidere nel medio - lungo periodo sul livello dei prezzi. Per garantire il contenimento dei costi e la sicurezza degli approvvigionamenti, con la legge in materia di semplificazione (DL 5/2012) sono state, inoltre, adottate rilevanti misure di semplificazione per le infrastrutture energetiche strategiche, la metanizzazione del mezzogiorno e in tema di bunkeraggio. Ed infine è stato portato a termine il recepimento della Direttiva 2009/119/CE del Consiglio U.E. del 14 settembre 2009 in materia di obbligo per gli Stati membri di mantenere un livello minimo di scorte di petrolio greggio e/o di prodotti attraverso il decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 249.

Progressi sono stati fatti nella attuazione del Piano nazionale di azione al 2020 per le fonti rinnovabili e nella riforma del sistema di incentivazione. La direttiva europea 2009/28/CE assegna all'Italia un obiettivo pari al 17 per cento di consumo di energia da fonti rinnovabili al 2020, quale contributo al raggiungimento almeno del 20 per cento del corrispondente consumo energetico per l'Unione europea. Nel 2010, come richiesto dalla citata direttiva, l'Italia ha definito il proprio Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili (Pan). Alla fine del 2011, la quota di energie rinnovabili sul consumo finale lordo di energia è risultata pari all'11,5 per cento, la quota attribuibile al settore elettrico è stata pari a poco meno del 24 per cento e la quota corrispondente all'utilizzo di energie rinnovabili per il riscaldamento ed il raffrescamento è circa l'11 per cento; il settore trasporti ha raggiunto, invece, una quota pari al 4,8 per cento. Tali risultati evidenziano un andamento positivo sia per l'obiettivo generale che per i singoli settori; l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili è aumentato, infatti, rispetto all'anno precedente in tutti i settori.
Il decreto legislativo 28/2011 ha previsto una serie di misure per favorire il raggiungimento, al 2020, degli obiettivi assegnati all'Italia in termini di consumo di energia da fonti rinnovabili sul consumo complessivo finale lordo di energia. Nel corso del 2012 sono stati definiti ed emanati i provvedimenti attuativi previsti dal decreto legislativo e tra questi i decreti ministeriali per l'incentivazione delle fonti rinnovabili, per il Fondo per l'innovazione tecnologica di cui all'art. 32 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, per i controlli e le sanzioni in materia di incentivi, sui requisiti tecnici e finanziari minimi per lo svolgimento delle gare per l'attribuzione delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, per la individuazione della metodologia per la verifica del raggiungimento degli obiettivi regionali. Inoltre sono state riviste le modalità incentivanti per le fonti energetiche rinnovabili (Fer), con l'obiettivo di rendere il sistema di sostegno economicamente più sostenibile e calibrare le azioni al livello di sviluppo tecnologico del settore. Due i decreti emanati al riguardo, uno relativo alla nuova disciplina delle modalità di incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici e un secondo sulle modalità di incentivazione della produzione da impianti a fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico.
Il provvedimento sul fotovoltaico pone le basi per lo sviluppo di medio-lungo periodo del comparto, accompagnandolo al raggiungimento dell'autosufficienza economica ma con un sistema di

incentivazione che permetta di ridurre l'impatto degli oneri sugli utenti finali ed accompagnare il settore al raggiungimento della competitività di mercato (cd. *grid parity*). Per il sostegno alle fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico si sono stabilite nuove modalità di incentivazione che promuovano l'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità degli oneri di incentivazione in misura adeguata al perseguimento degli obiettivi di sostegno e sviluppo alla diffusione delle energie rinnovabili e che garantiscano la prevedibilità degli oneri
Nell'anno sono state inoltre sviluppate attività per la definizione di un sistema di controlli che possa operare nel rispetto dei criteri di efficacia, efficienza e proporzionalità e con l'obiettivo di definire un sistema di verifiche ed accertamenti agile da gestire e che non aggravi inutilmente l'attività degli operatori; di uno schema di decreto per l'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi da richiedere, i parametri ed i termini relativi alla procedura di gara per le concessioni idroelettriche; dei criteri per definire la durata della concessione in rapporto all'entità degli investimenti.
Il GSE e l'ENEA, attraverso un lavoro coordinato con il MISE, stanno predisponendo la metodologia per la rilevazione dei dati necessari a misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi regionali in termini di diffusione delle fonti rinnovabili, in considerazione anche del contributo richiesto per il raggiungimento degli obiettivi previsti al 2020.

Il Programma Operativo Interregionale "Energie rinnovabili e risparmio energetico" FESR 2007-13 costituisce lo strumento attraverso il quale si dà attuazione alle previsioni del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, in materia di energia ed ha come obiettivi principali quelli di "*aumentare la quota di energia consumata proveniente da fonti rinnovabili e migliorare l'efficienza energetica, promuovendo le opportunità di sviluppo locale*". Il Programma si articola in tre Assi prioritari: *produzione di energia da fonti rinnovabili, efficienza energetica ed ottimizzazione del sistema energetico, assistenza Tecnica e azioni di accompagnamento.* Ad ottobre 2012 la funzione di Autorità di Gestione del programma è stata attribuita al Dipartimento per l'energia. Con provvedimento del 7 novembre 2012, il Capo dipartimento ha individuato la Direzione generale per l'energia nucleare, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica come nuova Autorità di Gestione del programma. I soggetti attuatori sono il MISE (attraverso due Direzioni generali, energia e incentivi) e il MATTM che, nell'anno 2009, hanno assunto il ruolo di organismi intermedi per l'attuazione delle linee di attività di rispettiva competenza, nelle Regioni dell'area Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Le linee di attività della Direzione, in quanto organismo intermedio, sono *Interventi a sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili nell'ambito dell'efficientamento energetico degli edifici e utenze energetiche pubbliche o ad uso pubblico; Interventi sperimentali di geotermia; Interventi per il potenziamento e l'adeguamento delle reti di trasporto ai fini della diffusione delle fonti rinnovabili e della piccola e micro cogenerazione - 208 milioni di euro.* Le attività operative del Programma presentano un andamento positivo, rispetto ai contenuti ed alle ricadute sul territorio, ma subiscono dei rallentamenti dovuti sia al ritardo complessivo di due anni con cui è partito il Programma (2009 piuttosto che 2007), sia ai tempi per le attività di appalto e gara, con conseguenti problemi nel raggiungimento del target di spesa. Con decisione del 19 dicembre 2012, la Commissione europea ha approvato la riprogrammazione del PON.

Nel quadro delle attività finalizzate all'adempimento degli impegni presi dall'Italia in sede comunitaria per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra è proseguita la partecipazione ai lavori del "Comitato nazionale per la gestione della Direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto" e la partecipazione ai lavori del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) per l'implementazione delle procedure operative per la gestione delle aste dei diritti di emissione di CO2 relative al periodo di *trading* 2013-2020.

Passi significativi sono stati compiuti nel programma che prevedeva il *decommissioning*, accordi internazionali e ricerca in materia nucleare. Con l'introduzione di nuove procedure previste dal DL 1/2012 si sono poste le condizioni per l'accelerazione delle attività di disattivazione e smantellamento dei siti nucleari. Ad agosto è stato emesso il decreto ministeriale di autorizzazione alla disattivazione della Centrale nucleare "Enrico Fermi", a settembre quello della Centrale nucleare del Garigliano e a novembre quello relativo alla disattivazione del Deposito di combustibile nucleare del comprensorio CESI di Segrate. Inoltre sono stati autorizzati la realizzazione, nel sito della Centrale nucleare di Borgo Sabotino (LT) di attività finalizzate alla bonifica ed alla decontaminazione della piscina del combustibile nucleare e di lavori finalizzati alla rimozione degli involucri della centrale. È stata inoltre effettuata l'analisi tecnica dei rapporti predisposti dall'esercente e relativi alla centrale di Caorso e alla centrale di Latina su eventuali conseguenze dello smantellamento. Per quanto riguarda l'importazione/esportazione di rifiuti radioattivi e combustibile nucleare esaurito, nel corso del 2012 sono state rilasciate 3 autorizzazioni mentre per il trasporto di materiale radioattivo in ambito nazionale i provvedimenti rilasciati sono stati 29. Relativamente alla problematica attinente l'ubicazione del Deposito nazionale, adibito allo stoccaggio permanente di rifiuti radioattivi di media

e bassa attività, nel corso del 2012 sono stati sviluppati approfondimenti tecnici da parte di ISPRA, finalizzati all'elaborazione dei criteri generali per l'identificazione da parte di Sogin dei siti idonei alla costruzione della struttura.

4.2 Competitività e sviluppo delle imprese (missione 11)

La Missione competitività e sviluppo delle imprese ricomprende tre programmi: si tratta della "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 3,7 miliardi (in crescita dai 3,4 miliardi registrati nel 2011). 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 aereonautico (circa 1.800 milioni), gli investimenti nel programma Fremm (435 milioni), le somme destinate al Fondo finanza di impresa (193 milioni) e interventi in materia di brevetti (46 milioni). Marginali o nulli i fondi destinati agli altri capitoli di parte capitale.

Missione: 011.Competitivita' e sviluppo delle imprese

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	45.898	38.512	39.056	38.089	38.057	37.759	2.043	1.468
di cui imposte pagate sulla produzione	*2.606*	*2.307*	*2.269*	*2.304*	*2.298*	*2.236*	*13*	*73*
Consumi intermedi	37.814	21.000	38.163	20.977	41.763	27.471	29.840	19.261
Trasferimenti di parte corrente	21.511	41.524	21.461	41.523	21.461	41.523	0	0
Altre uscite correnti	6.435	15.638	6.430	15.636	7.891	7.815	3.402	8.164
di cui interessi	*0*		*0*		*0*		*0*	
SPESE CORRENTI	**111.657**	**116.674**	**105.111**	**116.224**	**109.171**	**114.568**	**35.285**	**28.893**
Investimenti fissi lordi	73.222	47.133	73.222	47.115	122.975	60.268	68.825	51.771
Trasferimenti di parte capitale	2.995.862	3.269.927	2.987.777	3.266.815	3.454.494	3.391.490	1.337.356	856.430
di cui alle Amministrazione pubbliche	*1.044*	*7.949*	*1.044*	*7.949*	*20.999*	*7.476*	*0*	*472*
Altre spese in conto capitale	238.744	279.977	238.744	279.977	269.288	173.978	120.761	192.037
SPESE IN CONTO CAPITALE	**3.307.828**	**3.597.038**	**3.299.743**	**3.593.907**	**3.846.758**	**3.625.737**	**1.526.942**	**1.100.239**
SPESE FINALI	**3.419.485**	**3.713.712**	**3.404.853**	**3.710.131**	**3.955.929**	**3.740.305**	**1.562.227**	**1.129.132**
SPESE COMPLESSIVE	**3.423.773**	**3.713.917**	**3.409.137**	**3.710.335**	**3.958.408**	**3.740.410**	**1.569.479**	**1.133.364**

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. Le somme stanziate nel capitolo superano gli 800 milioni di cui oltre 490 sono destinati al Fondo di garanzia piccole e medie imprese e circa 130 sono relative a somme reiscritte di residui perenti. Sono invece classificati come altre spese in conto capitale i 280 milioni destinati al Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica: le somme destinate ad una contabilità speciale si sono tradotte solo in pagamenti (173 milioni).

Quasi totalmente di parte corrente è invece la spesa del programma "Promozione del movimento cooperativo: si tratta di circa 20 milioni in forte riduzione rispetto all'esercizi 2011 (erano superiori a 31 milioni). Il calo delle somme stanziate si concentra nei consumi intermedi e riflette le modifiche nell'organizzazione (con la soppressione della Fondazione Luzzatto) e le difficoltà incontrate nella internalizzazione delle funzioni.

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

in migliaia

Categorie	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	19.770	16.031	15.891	16.240	15.806	15.840	454	426
di cui imposte pagate sulla produzione	1.157	960	954	986	966	961	0	25
Consumi intermedi	11.661	5.413	10.927	5.366	26.265	5.283	5.637	3.479
Trasferimenti di parte corrente	21.511	41.524	21.461	41.523	21.461	41.523	0	0
Altre uscite correnti	5.578	5.248	5.573	5.248	5.451	5.159	122	211
di cui interessi	0		0		0		0	
SPESE CORRENTI	**58.519**	**68.215**	**53.853**	**68.377**	**68.983**	**67.804**	**6.213**	**4.117**
Investimenti fissi lordi	73.022	46.681	73.022	46.667	122.761	59.833	68.506	51.486
Trasferimenti di parte capitale	2.779.273	2.459.253	2.779.272	2.457.439	2.753.910	2.638.878	781.038	590.693
di cui alle Amministrazione pubbliche	1.044	7.949	1.044	7.949	20.999	7.476	0	472
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.852.294**	**2.505.934**	**2.852.293**	**2.504.105**	**2.876.671**	**2.698.711**	**849.545**	**642.179**
SPESE FINALI	**2.910.813**	**2.574.149**	**2.906.146**	**2.572.482**	**2.945.654**	**2.766.516**	**855.757**	**646.296**
SPESE COMPLESSIVE	**2.910.813**	**2.574.149**	**2.906.146**	**2.572.482**	**2.945.654**	**2.766.516**	**855.757**	**646.296**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nei primi mesi del 2012 è stata avviata un'attività di revisione degli interventi previsti dal "Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà"[6]. Una attività volta a ridisegnare la normativa per limitare e poter selezionare gli accessi anche in relazione alla diffusione assunta dalla crisi. Tale attività si è interrotta in seguito all'abrogazione dello strumento, ad opera dell'articolo 23 del DL n.83/2012, che ha introdotto una razionalizzazione del sistema di agevolazione alle imprese mediante l'istituzione del "Fondo per la crescita sostenibile". La norma ha previsto che gli interventi del nuovo "Fondo per la crescita sostenibile" siano destinati a tre macroaree, la ricerca, sviluppo ed innovazione; il rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo di impianti produttivi e il rilancio di aree che versano in situazioni di crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma; l'internazionalizzazione delle imprese.

Il provvedimento (articolo 27) ha delineato un riordino della disciplina in materia di riconversione e riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale complessa, prevedendo l'adozione, in tali aree, di *Progetti di riconversione e riqualificazione industriale*. L'intervento riguarda situazioni di crisi di specifici territori soggetti a recessione economica e perdita occupazionale di rilevanza nazionale derivante da una crisi di una o più imprese di grande o media dimensione con effetti sull'indotto e/o una grave crisi di uno specifico settore industriale con elevata specializzazione nel territorio. Con decreto del 31 gennaio 2013 sono state disciplinate le modalità di individuazione delle situazioni di crisi industriale complessa e determinati i criteri per la definizione e l'attuazione dei Progetti di riconversione e riqualificazione industriale.

Oltre a sostenere gli interventi per il recupero e reindustrializzazione dei siti produttivi inquinanti partecipando alle Conferenze di Servizi istruttorie e decisorie indette dal MATTM (riferite ai procedimenti di bonifica nei Siti di Interesse Nazionale), il MISE ha svolto la funzione di soggetto coordinatore degli interventi di reindustrializzazione nelle Aree di crisi industriali complesse posti in essere e disciplinati dagli Accordi di programma, già sottoscritti negli anni precedenti, da realizzarsi attraverso gli strumenti di agevolazione agli investimenti produttivi nazionali, comunitari e regionali a disposizione e definiti negli accordi stessi.

Nel corso del 2012 è stato autorizzato il deposito di 5 proposte di concordato (su 95 procedure interessate dal provvedimento di legge) presso i competenti Tribunali, mentre sono state chiuse, ai sensi dell'art. 213 della legge fallimentare, altre 26 procedure. Nel complesso le chiusure delle procedure di amministrazione straordinaria sono state 32 comprensive dei 5 concordati. Rientrano tra questi l'Accordo di Programma per la disciplina degli interventi di reindustrializzazione delle aree colpite dalla crisi del Gruppo Antonio Merloni, sottoscritto il 19 marzo 2010, e rimodulato dall'atto integrativo firmato in data 18 ottobre 2012 volto a riassorbire il maggior numero possibile di personale diretto attualmente in CIGS, favorire la piena utilizzazione degli stabilimenti produttivi, sostenere il rilancio delle PMI dell'indotto; l'Accordo di Programma del polo industriale di Termini Imerese, sottoscritto in data 16 febbraio 2011 con la Regione Siciliana, gli Enti locali, la FIAT, per far fronte alla dismissione dello

[6] Sulle modalità di funzionamento e sugli effetti conseguiti dagli interventi finanziati dal Fondo è di recente intervenuta la relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. Le criticità rilevate, condivise dall'amministrazione, hanno spinto alla revisione della normativa

stabilimento FIAT ivi ubicato; l'Accordo di Programma per l'area industriale del Porto di Genova, sottoscritto in data 28 luglio 2011, dal MISE, Ministero infrastrutture e trasporti, Regione, Provincia, Comune, Autorità portuale di Genova e Fincantieri, volto a creare le condizioni infrastrutturali necessarie affinché Fincantieri possa mantenere ed incrementare la propria capacità produttiva, dall'altro di riorganizzare ed ottimizzare le potenzialità delle infrastrutture portuali dell'area di Sestri Ponente del porto di Genova. Oltre alla partecipazione ai Comitati di Indirizzo e Controllo degli Accordi di Programma Quadro di Priolo, Piombino, Massa Carrara e Laghi di Mantova, nel corso del 2012 sono state proseguite le attività connesse all'esame del progetto di bonifica della Società Caffaro in A.S., operante nell'area del SIN di Grado e Marano, all'area di crisi di Porto Marghera, al rilascio della certificazione AIA per la Società ILVA di Taranto. Inoltre il MISE (insieme ad altre amministrazioni e a ENI e Novamont) ha sottoscritto un Protocollo d'intesa per la riqualificazione del polo petrolchimico di Porto Torres.

Nell'anno sono proseguite le attività relative alla partecipazione a programmi europei aeronautici, aerospaziali e navali ad elevato contenuto tecnologico, al Patto Atlantico e ai trattati internazionali di settore. Si tratta dei programmi per lo sviluppo e la costruzione del velivolo da difesa europeo Eurofighter (EFA), finanziato attraverso la legge 266/1997 e realizzato dalle industrie di quattro Paesi (Italia, Regno Unito, Germania e Spagna). Nel 2012, a questo si sono aggiunti i programmi Tornado e NH90, che insieme all'EFA hanno comportato risorse per 975 milioni di euro (impegni ed erogazioni).
Gli altri interventi attuati nel settore aeronautico per la partecipazione di imprese nazionali ad altri programmi industriali in collaborazione internazionale, riguardano NEURON (un programma europeo per la progettazione di un dimostratore tecnologico di Aeromobile di combattimento senza equipaggio a bordo -Uninhabited Combat AirVehicle, UCAV) e SICRAL (Sistema Italiano per Comunicazioni Riservate ed Allarmi), finanziati attraverso la legge 421/96, che insieme, nel 2012, assommano a circa 27 milioni di euro (erogazioni). Tali progetti vanno ad aggiungersi al programma FREMM (Fregate Europee Multimissione) a cui sono andati nel 2012 impegni ed erogazioni per 299 milioni. In tali programmi l'amministrazione del MISE istruisce le richieste presentate dal Ministero della difesa e gestisce gli adempimenti conseguenti.
Nel 2012 la legge 808/85 non è stata rifinanziata quindi non sono stati ammessi ad agevolazione nuovi progetti. Sono stati erogati circa 218 milioni relativi a finanziamenti concessi negli anni precedenti e sono stati esaminati i consuntivi dei progetti approvati nel 2011, provvedendo alla liquidazione delle quote parti di finanziamento maturate (dei 92 progetti complessivamente approvati dal Comitato nel luglio 2011, ne sono stati esaminati e liquidati 79, per un importo complessivo di 72 milioni).
Sono state portate a termine le procedure tecnico-amministrative, in collaborazione con il MEF, che hanno permesso l'avvio dei programmi, per un totale di euro 375 milioni, connessi all'attuazione delle tre convenzioni ex lege 421/96 firmate nel settembre 2011. A seguito delle disposizioni di cui all'art. 5 del DL 215/2011 è stato completato, con il Ministero della Difesa e il Ministero dell'Economia e Finanze, il lavoro di definizione dello schema di decreto interministeriale per l'attuazione dei programmi di cui alla legge 421/96, che è stato formalmente trasmesso alle altre due Amministrazioni per il concerto. Le attività previste sono state portate a termine ed il previsto target di 730 autorizzazioni di spesa è stato superato (1.019 autorizzazioni predisposte).
Le risorse finanziarie utilizzate per la partecipazione ai programmi sopra specificati sono assegnate sui capitoli 7420, 7421 e 7485; è stata impegnata quasi la totalità delle risorse finanziarie stanziate, ovvero 2.218,2 su 2.253,7 milioni.

Particolare attenzione è stata riservata alle misure per ridurre il fenomeno della contraffazione. In tal ambito può svolgere un ruolo importante la diffusione di strumenti tecnologici per la tracciabilità dei prodotti. A questo fine l'amministrazione ha sottoscritto una convenzione con l'Università di Roma che attraverso il Consorzio Roma ricerche gestisce un laboratorio tecnologico specializzato nello studio dei processi produttivi, distributivi e di vendita dell'impresa indispensabile per un'analisi del rapporto costi/benefici delle soluzioni da assumere.

Nell'ambito della procedura di registrazione dei marchi sono state introdotte due novità di rilievo: la pubblicazione del Bollettino Ufficiale dei marchi (in cui vengono pubblicate tutte le domande registrabili per consentire l'eventuale opposizione alla registrazione per motivi relativi); l'avvio della procedura di opposizione alla registrazione dei marchi con la quale il titolare di un marchio anteriore può far valere il suo diritto precedente ed impedire la registrazione di un marchio identico o simile a quello già registrato.
Nel corso dell'anno si è registrato, inoltre, un miglioramento qualitativo delle procedure di registrazione brevettuale grazie ad una sempre più rigorosa applicazione delle norme che regolano la fase preliminare di esame che consente di preselezionare le domande assoggettabili alla ricerca di anteriorità e pre-classificarle, secondo la classifica internazionale IPC, per il successivo invio all'European Patent Office (EPO) per la ricerca di anteriorità. Una attività cui sono state destinate

risorse crescenti: quelle stanziate sul capitolo 7476 (circa 9 dei 9,7 milioni stanziati), quelle riassegnate a tale finalità in corso d'anno (gran parte dei 52 milioni riassegnati), ulteriori 5,8 milioni riassegnati a fine esercizio che saranno utilizzati nel 2013.
E' proseguita poi l'attività di controllo delle possibili "non conformità dei prodotti a seguito delle segnalazioni provenienti dall'Agenzia delle dogane e dei Monopoli, Guardia di Finanza, Camere di commercio, Associazioni di consumatori e privati cittadini. Nell'ambito del protocollo d'Intesa, sottoscritto con Unioncamere e prorogato fino alla data del 31 dicembre 2012, si è conclusa l'attività ispettiva relativa al programma di vigilanza effettuato dalle Camere di commercio su prodotti potenzialmente pericolosi per il consumatore finale. Nel corso dell'anno sono stati trasmessi al Ministero, da parte delle Camere di commercio, complessivamente 180 fascicoli di cui 20 relativi a prodotti risultati conformi e 160 per segnalazioni di non conformità.

Un ulteriore obiettivo consisteva nella analisi e progettazione di iniziative dirette al rafforzamento strutturale ed al potenziamento della capacità innovativa del sistema produttivo nazionale, con particolare riferimento alle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile e della chimica verde.
Sono state avviate attività di ricerca, studio e analisi per lo sviluppo di nuove metodologie finalizzate all'analisi quantitativa dell'impatto sul sistema produttivo nazionale delle misure di riduzione delle emissioni di CO2. In tal senso il MISE ha attivato una convenzione con ENEA (cap. 7320 relative agli anni 2010, 2011 e 2012 per un ammontare di 1,5 milioni; al 31/12/2012 sono stati impegnati 1,3 milioni) per lo sviluppo di metodologie utili per un'analisi statistica in grado di elaborare in modo strutturato e sistematico i dati di emissione disponibili per gli impianti in ETS; la previsione degli impatti sul sistema produttivo conseguenti all'andamento ipotizzabile del mercato delle quote ETS, alla domanda di beni e servizi, all'implementazione di altre misure di politica industriale e alla diffusione di tecnologie "*low carbon*"; il supporto alla progettazione di misure di politiche industriali ai fini del controllo e bilancio dei benefici sul sistema.
Nel settore della chimica l'impegno ha riguardato l'applicazione del regolamento REACH, la cui complessità richiede un'attività di forte coordinamento a livello nazionale e comunitario.
Anche in materia di regolamento REACH è stata rinnovata la convenzione con ENEA (cap. 2247 - 399 mila euro) per attività di supporto nell'attuazione del regolamento (CE) n.1907/2006 concernente la registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche.

Programma 11.6 – Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo.

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	6.352	5.407	5.741	5.332	5.773	5.134	190	213
di cui imposte pagate sulla produzione	362	321	341	320	349	308	0	12
Consumi intermedi	20.618	8.095	20.178	7.606	11.508	10.595	19.619	14.784
Altre uscite correnti	21	6.077	21	6.077	17	28	4	6.053
di cui interessi	0		0		0		0	
SPESE CORRENTI	**26.991**	**19.578**	**25.940**	**19.014**	**17.298**	**15.757**	**19.814**	**21.050**
Investimenti fissi lordi	0	53	0	49	58	73	71	47
SPESE IN CONTO CAPITALE	0	53	0	49	58	73	71	47
SPESE FINALI	**26.991**	**19.632**	**25.940**	**19.064**	**17.356**	**15.830**	**19.885**	**21.097**
SPESE COMPLESSIVE	**31.279**	**19.837**	**30.224**	**19.268**	**19.834**	**15.934**	**27.137**	**25.329**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Gli obiettivi riconducibili al programma miravano a individuare nuove iniziative per lo sviluppo di interventi mirati al rafforzamento delle PMI e loro monitoraggio nello Small Business Act. Si trattava di verificare, per gli ambiti di competenza del MISE, quali interventi previsti dalla Direttiva del PCM in attuazione dello Small Business Act (SBA) del 4 maggio 2010 erano stati già avviati, quali conclusi e quali ancora da realizzare e a predisporre proposte operative da includere nella legge annuale sulle PMI. In particolare, era prevista l'analisi e la predisposizione di statistiche relative ai contratti di rete attivati, evidenziando i risultati ottenuti dalle PMI che hanno utilizzato tale strumento. L'attività svolta doveva essere funzionale alla predisposizione di un disegno di legge volto a introdurre "micro interventi" atti a migliorare la diffusione e l'utilizzo del Contratto di rete presso le medie e piccole imprese.

E' proseguita, inoltre, l'attività dell'Osservatorio sui Contratti di rete istituito nel gennaio 2012 (si è superata la soglia dei 550 Contratti di rete di cui circa 250 posti in essere nel 2012) e si è conclusa un'indagine qualitativa presso le imprese partecipanti. Buoni i risultati che emergono dall'Osservatorio. Lo strumento, introdotto dalla legge 33/2009 con l'obiettivo di consentire ad aziende anche geograficamente distanti, di aggregarsi, condividere *know-how*, investire in ricerca, avviare strategie di sviluppo ed internazionalizzazione sui mercati esteri, condividere risorse professionali qualificate, consente alle imprese coinvolte di aggregarsi intorno a un progetto ben definito, pur rimanendo autonome, indipendenti e senza la necessità di crescere sotto il profilo dimensionale. Per incentivarne l'utilizzo è prevista una serie di facilitazioni di carattere amministrativo, fiscale e finanziario.
In due anni e mezzo di operatività dello strumento (da marzo 2010 a novembre del 2012), sulla base dei più recenti dati forniti da Unioncamere-Infocamere, sono stati realizzati 523 Contratti di rete che coinvolgono poco meno di 2.800 imprese distribuite in tutto il territorio italiano con un ritmo di crescita maggiore a partire dall'estate del 2012[7].

Difficoltà sono state incontrate nella realizzazione dell'obiettivo che prevedeva il potenziamento della vigilanza di competenza del Ministero sulle società cooperative. Era prevista l'organizzazione e lo svolgimento di corsi di aggiornamento per i revisori, per il tramite dell'Associazione Italiana di studi cooperativi "Luigi Luzzatti". Il DL 95/2012 ha soppresso l'Associazione Luzzatti ed ha trasferito le funzioni ad essa attribuite al MISE che deve provvedere con i propri uffici mediante utilizzo di un apposito Fondo. Il Fondo non è stato istituito entro l'esercizio finanziario 2012. Le risorse finanziarie previste per la realizzazione dei corsi di formazione dei revisori di cooperative (cap. 2159 piano gestionale 33 per 1,9 milioni, residui 2011) non sono state erogate .

E' invece proseguita la gestione delle procedure di liquidazione coatta amministrativa delle società cooperative e di scioglimento per atto di autorità. Le spese necessarie al pagamento dei compensi dovuti ai commissari liquidatori nel caso di procedure incapienti gravano sul capitolo 2159; nel 2012 sono state pari a circa 1 milione.

---

[7] Dalle analisi svolte dall'Osservatorio emerge come 1/4 dei Contratti di rete stipulati rientra nel comparto produttivo dei Servizi alle imprese (prevalentemente "servizi e consulenza" e "servizi informatici"), a cui fanno seguito, con una quota intorno al 9 per cento ciascuno, quello relativo alla Meccanica e alle Infrastrutture/Costruzioni. Una significativa parte dei Contratti realizza attività e progetti in comune nel campo dell'innovazione tecnologica e dell'internazionalizzazione. Sotto il profilo delle prevalenze settoriali nel territorio, si registra una significativa presenza di Contratti operanti nei Servizi alle imprese in Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, evidenziando una "vocazione" terziaria dello strumento. Interessante è la presenza del settore delle Infrastrutture/costruzioni in Lombardia, del Tessile/abbigliamento/pelletteria in Toscana. Tra le regioni meridionali, si registra una rilevante presenza di Contratti di rete agricoli in Sardegna ed agroalimentari in Abruzzo e Campania. Oltre i 2/3 delle imprese contraenti sono localizzati al Nord del Paese; gli incrementi del 2012 rispetto al biennio precedente sono più rilevanti in Lombardia, Piemonte, Veneto. Quasi il 23 per cento delle imprese aderenti ai Contratti di rete opera in Lombardia, il 16 per cento in Toscana. Secondo recenti elaborazioni di Unioncamere (novembre 2012), circa la metà delle imprese che hanno stipulato un Contratto di rete opera nel settore manifatturiero, il 34 per cento in quello dei servizi, l'8 per cento nel commercio ed il 5 per cento nell'agricoltura/pesca. Al di là dei dati quantitativi, un'Indagine qualitativa svolta dal Ministero dello Sviluppo Economico-DG PMI e EC, nell'aprile 2012, su un campione di 300 imprese che hanno aderito ai Contratti di rete evidenzia come l'adesione a questa specifica e innovativa modalità di aggregazione sia legata al raggiungimento di obiettivi ben definiti all'interno di strategie articolate e condivise, abbia condotto ad alcuni vantaggi, abbia avuto infine un impatto positivo sulla performance congiunturale. In particolar modo, tra gli obiettivi considerati prioritari, nell'aggregazione con altre imprese, emergono: l'aumento della propria capacità competitiva di penetrazione sul mercato italiano (per il 63,8 per cento del campione intervistato), l'innovazione di prodotto e di servizio (59,9 per cento), la promozione di un marchio comune e la realizzazione di attività in ricerca e sviluppo (entrambe 52,3 per cento), l'aumento della propria capacità competitiva di penetrazione sui mercati europei (50,7 per cento). Nel contempo, oltre 1/3 delle imprese intervistate dichiara che l'avere aderito al Contratto di rete ha comportato il vantaggio di avere accresciuto il proprio *know how* e di avere migliorato le proprie relazioni commerciali aziendali. Inoltre, l'adesione delle imprese ai Contratti di rete (da almeno un anno) ha avuto un effetto positivo sulla performance delle principali variabili aziendali; in particolare una discreta quota di imprese intervistate segnala un incremento del fatturato e degli investimenti pari, rispettivamente, al 38,5 per cento e al 33,3 per cento del totale. E' opportuno segnalare, altresì, l'elevata quota percentuale di imprese (47,4 per cento) che ha indicato di avere mantenuto stabili i propri livelli occupazionali; questo dato assume una valenza fortemente positiva tenendo conto della grave fase recessiva in cui versa la nostra economia e, di conseguenza, il mercato del lavoro. Positive appaiono le previsioni sull'evoluzione delle stesse variabili da parte delle imprese che hanno aderito recentemente al Contratto di rete (da meno di un anno); quasi la metà prevede di aumentare il fatturato e gli investimenti mentre è pari a circa il 25 per cento la quota di imprese che segnala una flessione dei costi di produzione. Anche in questo caso, è opportuno evidenziare l'elevata quota di imprese (41,2 per cento) che prevede una stabilità dell'occupazione.

Riguardo alla semplificazione ed informatizzazione delle procedure amministrative è stata affidata alla società Eustema S.p.A. (231 mila euro, capitolo 2159) la realizzazione di un sistema software di gestione e ottimizzazione dei processi interni, per il miglioramento della produttività e dell'informatizzazione. Inoltre di concerto con Unioncamere e con il supporto tecnico di Infocamere è stata definita una nuova modulistica ad uso delle società cooperative per le comunicazioni con il Registro delle imprese e con l'Amministrazione (162 mila euro). Entrambe le iniziative sono finanziate con le risorse provenienti dal versamento del "contributo di revisione" dovuto dalle società cooperative ai sensi della legge 59/1992.

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

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	19.776	17.075	17.424	16.517	16.478	16.785	1.399	829
di cui imposte pagate sulla produzione	1.087	1.026	973	998	983	967	13	35
Consumi intermedi	5.536	7.492	7.057	8.005	3.990	11.593	4.584	997
Altre uscite correnti	836	4.314	836	4.311	2.423	2.629	3.275	1.899
di cui interessi	0		0		0		0	
SPESE CORRENTI	**26.148**	**28.881**	**25.317**	**28.833**	**22.891**	**31.007**	**9.259**	**3.726**
Investimenti fissi lordi	200	399	200	399	156	363	247	238
Trasferimenti di parte capitale	216.589	810.674	208.505	809.376	700.584	752.612	556.317	265.737
Altre spese in conto capitale	238.744	279.977	238.744	279.977	269.288	173.978	120.761	192.037
SPESE IN CONTO CAPITALE	**455.534**	**1.091.050**	**447.450**	**1.089.752**	**970.029**	**926.953**	**677.326**	**458.012**
SPESE FINALI	**481.682**	**1.119.931**	**472.767**	**1.118.585**	**992.920**	**957.960**	**686.585**	**461.738**
SPESE COMPLESSIVE	**481.682**	**1.119.931**	**472.767**	**1.118.585**	**992.920**	**957.960**	**686.585**	**461.738**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Nel corso del 2012 è proseguita l'attività volta all'avvio di interventi in favore di investimenti produttivi ad alto contenuto di innovazione. Sono stati adottati a valere sui due decreti ministeriali di agosto 2010 (denominati "Industrializzazione dei risultati di ricerca e sviluppo" e "Innovazione, miglioramento competitivo e tutela ambientale"), 24 decreti di concessione delle agevolazioni tutti i progetti istruiti positivamente nel corso dell'anno da Invitalia. Un'attività su cui hanno inciso difficoltà di avvio delle procedure e di affidamento degli incarichi di selezione a Invitalia. A fine anno, erano in svolgimento le attività propedeutiche alla stipula dei predetti contratti. Solo a seguito della stipula le imprese potranno presentare la richiesta di erogazione dell'agevolazione concessa.

Sono proseguite nell'esercizio le fasi per la negoziazione dei contratti di innovazione tecnologica per le Regioni Convergenza. L'obiettivo era pervenire alla presentazione delle proposte definitive relative ai 3 progetti - riguardanti le Regioni Convergenza - che avevano superato la fase negoziale ed all'avvio dell'istruttoria tecnica ed economico-finanziaria. A ciò sarebbe seguita la selezione e la successiva contrattualizzazione degli esperti propedeutica allo svolgimento dell'istruttoria tecnica mentre quella economico-finanziaria sarebbe stata svolta tramite banche convenzionate. Con la nomina degli esperti tecnico-scientifici è stato dato avvio alla fase dell'istruttoria tecnica ed economico-finanziaria che viene svolta dagli Istituti bancari convenzionati.

I contratti di sviluppo sono divenuti operativi sul finire del 2011. Alla conseguente possibilità di effettuare la presentazione delle domande, per il 2012 si è posto l'obiettivo di dare avvio alla fase di stipula di tali contratti, con la definizione e sottoscrizione di quelli che, entro il 31 ottobre 2012, avessero avuto esito istruttorio positivo in relazione alla fase pre-negoziale. Lo svolgimento dell'attività di controllo per la definizione e la stipula dei contratti di sviluppo tra Invitalia ed i proponenti, cui si sarebbe dovuta accompagnare l'attività di coordinamento, indirizzo ed autorizzazione nonché l'attivazione delle procedure relative ad ispezioni e controlli nei confronti di quella società e dei soggetti responsabili dei programmi agevolati tramite dei monitoraggi periodici ad hoc. Lo scorso 29 novembre è stata stipulata la convenzione con Invitalia e nell'ambito dell'attività di controllo per la definizione e stipula dei contratti di sviluppo tra Invitalia e i proponenti è stato definito lo schema di contratto ed è stata effettuata la vigilanza sull'attività di Invitalia in relazione allo svolgimento dell'iter istruttorio che ha condotto alla definizione dei primi contratti di imminente stipula.

Nel 2012 è cresciuto ulteriormente il numero degli accessi al Fondo di Garanzia: 61.408 le operazioni registrate nell'anno (erano solamente 1.200 le domande accolte nel primo anno di operatività, 24.600 nel 2009, circa 50.000 nel 2010 e poco più di 55.200 nel 2011). Nel solo 2012, attraverso la concessione di circa 4 miliardi di euro di garanzie, sono stati attivati a favore del sistema imprenditoriale circa 8,2 miliardi di euro di finanziamenti. Oltre il 60 per cento delle operazioni ammesse riguarda microimprese; gran parte delle domande accolte è relativa a imprese localizzate nel Nord (48,5 per cento) e nel Mezzogiorno (31,2 per cento); esse sono operanti nel settore dell'industria (26.720 operazioni) e del commercio (20.350 operazioni). La maggior parte delle imprese accede alla garanzia attraverso il canale dei Confidi e dei Fondi regionali: nel 2012, 41.309 operazioni di controgaranzia contro le 19.984 operazioni di garanzia diretta. Il 99,5 per cento delle imprese hanno ottenuto la garanzia del Fondo senza presentare garanzie reali e solo l'1,4 per cento non sono state ammesse. Nel 2012 lo strumento è stato riformato per garantire risorse sufficienti per assicurare la continuità operativa dello strumento e per aumentare la capillarità e allargare il suo raggio di azione. Il decreto-legge 201/2011 ha previsto un rifinanziamento dello strumento di 400 milioni annui fino al 2014, (art. 3, comma 4) e è stata data attuazione ad una disposizione del DL 185/2008 che prevedeva la possibilità del cofinanziamento del Fondo di garanzia da parte di regioni, banche, SACE ed altri organismi incrementandone la capacità operativa tramite la creazione di apposite sezioni speciali. Inoltre si è intervenuti su aspetti tecnici quali le percentuali di copertura, costi, importo massimo garantito, etc. modulando interventi ad hoc per categorie di imprese (es. imprese femminili, del Mezzogiorno, ...) e prevedendo garanzie anche per operazioni sul capitale di rischio e sui crediti certificati vantati dalle imprese nei confronti della PA.

Per incrementare l'utilizzo del Fondo Centrale di Garanzia da parte delle PMI ubicate nelle Regioni Obiettivo Convergenza, attraverso la rimodulazione dei criteri di accesso alla Sezione PON, si intendeva operare estendendo l'operatività del Fondo alle operazioni di finanziamento del capitale circolante (superando l'attuale vincolo che restringe l'utilizzo alle operazioni di investimento) e agli interventi di garanzia diretta (modalità attualmente riservata a pool di imprese). In questo contesto il 15 giugno 2012 è stato approvato da parte del Comitato di Sorveglianza di concerto con l'Autorità di Gestione (MIUR) la modifica del PON rimuovendo i vincoli in accesso alla Sezione per quanto riguarda le limitazioni alle operazioni di investimento e di garanzia diretta. Il Programma modificato, trasmesso alla Commissione UE il 3 agosto 2012, è stato approvato con Decisione del 31 ottobre u.s..

Anche nel 2012 è proseguito l'intervento di ricognizione, semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti e degli atti adottati nella gestione della legge n. 488/1992. L'ampiezza e (in parte) la disomogeneità delle modalità con cui vengono posti in essere atti e procedure interne adottati nell'applicazione degli incentivi alle imprese e la recente introduzione di nuovi interventi rendono necessario sviluppare degli interventi che consentano di definire modelli uniformi e standardizzati per le procedure e per gli atti dell'amministrazione. In quest'ambito, anche per l'anno appena trascorso, una prima linea di intervento è consistita nel porre in essere interventi di semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti e degli atti adottati nella gestione della legge 488/1992 censendo le attività gestionali e tra queste quelle gestite correttamente e definendo nuovi processi gestionali semplificati e modelli standardizzati di schemi di atti e di provvedimenti da adottare e da inserire nel sistema informatico. E' stata sviluppata un'attività tesa all'adozione delle procedure semplificate e redazione di nuovi modelli standardizzati di schemi di atti e di provvedimenti mediante la predisposizione dei previsti modelli (due *format* per decreto multiplo, di un *format* per prescrizione, di un *format* per fallimento e di un *format* per antimafia positivo).
L'attività di inserimento dei modelli standardizzati, tradotti in altrettanti Documenti di specifica tecnica, si è interrotta al termine dell'anno a causa del venir meno del supporto dell'assistenza tecnica assicurata da parte di Promuovi Italia in ragione del processo di trasferimento, non ancora ultimato, delle commesse affidate a Promuovi Italia disposto dall'art. 12, commi 71-74 del DL n. 95/2012 che ha comportato la mancata ultimazione del processo di adeguamento della piattaforma informatica e quindi il mancato completamento dell'attività prevista.
Parallelamente alla razionalizzazione e semplificazione procedurale è stato portato avanti un intervento di ridisegno funzionale del sistema di gestione degli incentivi.
L'obiettivo presentava uno sviluppo sostanzialmente in linea con le attese dal momento che sono stati completati nei tempi previsti lo studio di fattibilità per acquisizione ottica dell'archivio cartaceo e la predisposizione degli ambienti relativi ai singoli strumenti agevolativi per il data *warehouse* degli incentivi realizzando l'ambiente di data *warehouse* relativo alla Programmazione Negoziata, alla legge 488/92 e ai PIA.
Per quanto attiene, invece, la linea di attività riguardante la realizzazione della Banca Dati delle anagrafiche delle Imprese beneficiarie di incentivi (BDI) l'intervento si è interrotto al termine dell'anno. Anche in questo caso come segnalato per l'obiettivo precedente è infatti venuto meno il supporto dell'AT Promuovi Italia in ragione del processo di trasferimento, non ancora ultimato, delle

commesse affidate alla Società Promuovi Italia disposto dall'art. 12, commi 71-74 del DL n. 95/2012 che ha comportato la mancata ultimazione del processo di adeguamento della piattaforma informatica.

4.3. Regolazione dei mercati (missione 12)

Alla Regolazione dei mercati sono destinati nell'esercizio 67,1 milioni (in crescita rispetto ai 46,3 milioni del 2011). 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 (16,1 milioni), delle somme attribuite al fondo da destinare ad iniziative a favore dei cittadini alimentato dalle sanzioni irrogate dall'autorità garante della concorrenza e dall'autorità del gas (26,4 milioni), di quelle che nell'anno sono state stanziate per spese per patrocinio legale e liti (6,3 milioni) e del contributo agli organismi di normalizzazione e misura (2,4 milioni).

Nell'esercizio i pagamenti si sono ridotti dai 57,6 milioni del 2011 a 48,6, crescono quindi i residui finali di oltre il 60 per cento.

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

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	11.337	9.898	10.084	9.611	10.068	9.302	336	334
di cui imposte pagate sulla produzione	653	587	601	580	607	563	0	17
Consumi intermedi	7.669	29.291	7.549	29.266	20.667	18.251	12.978	21.158
Trasferimenti di parte corrente	18.165	17.475	18.160	17.369	18.770	17.276	24	110
di cui alle amministrazioni pubbliche	16.839	16.255	16.836	16.150	16.836	16.150	0	0
Altre uscite correnti	507	7.852	507	7.829	723	1.454	1.692	7.744
di cui interessi	0		0		0		0	
SPESE CORRENTI	**37.678**	**64.515**	**36.300**	**64.076**	**50.229**	**46.283**	**15.030**	**29.346**
Investimenti fissi lordi	0	235	0	215	351	134	137	203
Trasferimenti di parte capitale	2.000	0	2.000	0	400	0	5.600	3.600
di cui alle Amministrazione pubbliche	2.000	0	2.000	0	400	0	5.600	3.600
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.000**	**235**	**2.000**	**215**	**751**	**134**	**5.737**	**3.803**
SPESE FINALI	**39.678**	**64.749**	**38.300**	**64.290**	**50.980**	**46.417**	**20.767**	**33.150**
SPESE COMPLESSIVE	**46.343**	**67.143**	**44.966**	**66.684**	**57.643**	**48.550**	**21.034**	**33.678**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

E' proseguito nell'anno il monitoraggio delle disposizioni normative, ivi comprese quelle attuative di livello regionale, con profili anticoncorrenziali e delle disposizioni incompatibili con la disciplina in materia di concorrenza e con l'ordinamento comunitario. Un'attività funzionale, insieme alle segnalazioni dell'AGCM alla definizione di iniziative normative settoriali e trasversali, anche nell'ambito del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza e all'individuazione degli ambiti di intervento normativo ai fini della semplificazione delle norme. Essa comprende l'esame degli adempimenti connessi alla riforma del sistema camerale, al consolidamento del sistema dei controlli nell'ambito anche di rapporti di collaborazione con altri enti, in particolare con Unioncamere, su prodotti destinati al consumatore finale e, in ambito metrologico, su officine specializzate e su centri tecnici.

Uno degli obiettivi operativi era orientato ad individuare ambiti di criticità nei quali intervenire per introdurre ulteriori processi di liberalizzazione relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa, attraverso un'indagine preliminare delle legislazioni vigenti in materia di attività di servizio, ivi compresa l'attività commerciale, acquisendo e analizzando le segnalazioni da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM).

L'attività svolta è stata trasfusa in numerosi provvedimenti assunti nell'esercizio: il DL 201/2011, il DL 1/2012 e il DL 5/2012. Numerose le misure segnalate dall'AGCM in cui l'Autorità ha ribadito settori e interventi già indicati nella relazione annuale del 2011. Il Governo ha deliberato un pacchetto di norme in materia di liberalizzazione e semplificazione dell'avvio e dell'esercizio delle attività

produttive in parte inserite nel DL 179/2012 ed in parte nel disegno di legge governativo in materia di semplificazioni. A fine esercizio a seguito dell'analisi dei contenuti delle segnalazioni Antitrust è stata poi predisposta una nota contenente elementi di valutazione in materia di pubblica amministrazione, servizi pubblici locali, distribuzione carburanti, stampa quotidiana e periodica, settore bancario e assicurativo, settore farmaceutico, servizi professionali, sanità, consumatore e competenze dell'Autorità. L'attività è destinata a confluire in uno schema di decreto legislativo correttivo del provvedimento di attuazione della Direttiva servizi.

E' proseguito il processo di riforma del sistema camerale, avviato con l'emanazione del decreto legislativo n. 23/2010, per rafforzarne il ruolo a sostegno dei sistemi economici territoriali. L'attività svolta nel corso del 2012 si è concentrata sui requisiti di professionalità e sui criteri per l'espletamento della selezione degli aspiranti segretari generali di camere di commercio ai fini dell'iscrizione nell'apposito elenco (d.m. 26 ottobre 2012, n. 230). Sono stati predisposti gli schemi di regolamento concernenti, da un lato, la fissazione dei criteri generali per la determinazione del diritto annuale e dall'altro le disposizioni in materia di sanzioni del medesimo diritto.

Si è consolidato il sistema dei controlli su prodotti destinati al consumatore finale e in ambito metrologico. L'obiettivo prevedeva di rendere omogeneo su tutto il territorio nazionale l'espletamento delle attività di vigilanza relative alla sicurezza dei prodotti, alla metrologia legale e ai controlli sull'etichettatura e sull'efficienza energetica delle sorgenti luminose. Come stabilito nel Protocollo d'intesa tra MISE e Unioncamere sono stati istruiti ed esaminati 160 verbali pervenuti ed emessi i relativi provvedimenti restrittivi (di conformazione o divieto di commercializzazione) nei confronti di ditte operanti nei vari settori controllati. Sono continuati i controlli in campo di metrologia legale: dall'inizio del programma di vigilanza al 31.12.2012, sono stati verificati 618 centri tecnici, 750 metalli preziosi, 165 strumenti MID , 1.963 strumenti metrici, 1.215 strumenti metrici verificati da laboratori È stato anche completato il lavoro di censimento delle officine operanti nel settore dei cronotachigrafi. Per la realizzazione dell'obiettivo sono state utilizzate 750 mila euro a valere sul capitolo 1650 (residui anni precedenti).

Ha continuato ad operare l'Osservatorio del settore commerciale, dei prezzi e delle tariffe con la predisposizione del Rapporto sul sistema distributivo e il monitoraggio dei prezzi dei carburanti. E' stato inoltre reso pienamente operativo il riassetto dei sistemi informatici di gestione dei database ministeriali e di accreditamento dei gestori (il nuovo sistema è on-line dal 22 ottobre 2012), in grado di accogliere le comunicazioni di tutti gli operatori nazionali (circa 25.000 punti vendita di distribuzione carburanti), ed è stata elaborata una prima versione di decreto ministeriale che impone gli obblighi di registrazione e comunicazione dei prezzi di vendita al pubblico dei prodotti carburante, su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri di gradualità e sostenibilità.

Per le attività dell'osservatorio è stato stipulato un contratto annuale con Infocamere per la gestione della banca dati (22 mila euro a valere sul capitolo di spesa 1232) e con l'istituto G. Tagliacarne (6 mila euro a valere sul capitolo di spesa 1232).

Attuato nel 2011 il rafforzamento della vigilanza del mercato nel settore delle manifestazioni "a premio", nel corso dell'anno sono state esaminate 5.408 domande per concorsi e sono state avviate verifiche a seguito di segnalazione per concorsi a premio svolti senza aver effettuato alcuna comunicazione (con l'apertura di 104 procedimenti). I processi verbali sanzionatori sono stati n. 310 per un totale di euro 2,8 milioni, di cui pagati solo 211 mila.

In tema di politiche per i consumatori in ambito nazionale e interventi a favore della qualità dei prodotti e dei servizi per i consumatori sono state elaborate proposte normative in materia di tutela dei diritti dei consumatori e di recepimento di direttive comunitarie (ad esempio è stato predisposto il nuovo Regolamento di attuazione dell'art.137 del Codice del Consumo e sono state avviate le procedure di recepimento della direttiva 2011/83/UE del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori, che deve essere recepita entro il 13 dicembre 2013).

Per quanto attiene al Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, si è provveduto a predisporre lo schema di dPCM di modifica della composizione del CNCU, ed è stato emanato nel luglio 2012 lo schema di dPCM per il rinnovo del CNCU per il triennio 2012-2015, con la nomina dei relativi rappresentanti e supplenti designati dalle associazioni dei consumatori. Sono state ripartite le risorse finanziarie destinate ai progetti per i consumatori e derivanti dalle sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e riassegnate a valere sul capitolo di spesa 1650.

Nel corso dell'esercizio sono stati erogati i contributi per i progetti e le iniziative presentate dalle Regioni e dalle Associazioni dei consumatori (Altroconsumo; Federconsumatori; Adiconsum; Movimento difesa del cittadino). I progetti presentati dalle regioni, che riguardavano attività d'informazione, formazione e assistenza ai consumatori, sono stati articolati in due moduli, di cui il primo risulta concluso per la quasi totalità mentre il secondo, finanziato con risorse 2012, è stato avviato e si è proceduto all'erogazione della prima anticipazione. Le iniziative in favore dei consumatori sono state realizzate anche attraverso convenzioni stipulate negli anni precedenti con UNIONCAMERE, Fondazione BORDONI, ISTAT e ISVAP. Sono state attivate nuove convenzioni con UNIONCAMERE (3,6 milioni), con INVITALIA (convenzione per il potenziamento delle attività per la risoluzione extragiudiziale delle controversie per un importo di 2,5 milioni), con

CONSAP (7,6 milioni per il rimborso relativo alle polizze dormienti) e con l'Agenzia delle Dogane (0,2 milioni - convenzione Giocattolo sicuro 2013-2014). Infine 3,6 milioni sono stati trasferiti al Fondo di garanzia per il consumatore di pacchetti turistici presso la presidenza del consiglio.
Sempre nel 2012 sono state erogati 1,3 milioni relativi ad impegni perenti riassegnati nel 2011. Con riferimento all'utilizzo delle risorse finanziarie derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità per l'energia elettrica e gas (A.E.E.G.) riassegnate sul capitolo di spesa 1652, si è provveduto, sulla base delle risorse disponibili, ad effettuare la valutazione della proposta di finanziamento dei progetti a vantaggio dei consumatori di energia elettrica e gas. In particolare nell'anno di riferimento sono stati impegnati 1,5 milioni e liquidati 1,1 milioni relativi a residui degli anni 2010/2011 (a queste vanno aggiunte le risorse mobilitate a valere sui capitoli 1372 e 1231 (rispettivamente 0,5 milioni di cui 0,2 erogati e 0,15 milioni)

Per quanto concerne le politiche per i consumatori in ambito europeo, si segnalano solo alcune tra le iniziative più importanti a cui gli uffici del MISE hanno dato supporto. Si tratta della proposta di Direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori (ADR) e di Regolamento relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (ODR); della direttiva "Credito" ai "Consumatori" 2008/48/CE; della direttiva "Pacchetti turistici" 90/314/ECC; della proposta di Regolamento in materia di protezione dei dati personali e di quella concernete il programma d'azione per la politica dei consumatori, l'"Agenda europea dei consumatori" e l'"Agenda digitale", etc..

Per quanto riguarda le attività connesse al settore assicurativo, oltre che alle questioni inerenti alla Direttiva 2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione, sono stati predisposti gli schemi di decreto ministeriale relativi all'aggiornamento annuale degli importi per il risarcimento del danno biologico per lesioni di lieve entità, derivanti da sinistri conseguenti alla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti; il decreto che fissa per l'anno 2012, il contributo che i mediatori di assicurazione e riassicurazione devono versare al Fondo di garanzia; la misura del contributo dovuto dalle imprese di assicurazione alla CONSAP nel 2013; la misura del contributo dovuto dalle imprese di assicurazione alla CONSAP - Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A. – Gestione autonoma del Fondo di garanzia per le vittime della caccia.
Nel settore della metrologia legale la vigilanza si è concretizzata nell'emanazione di n. 706 provvedimenti di autorizzazione e nella predisposizione di uno schema di decreto legislativo, in attuazione della direttiva comunitaria 2011/17/UE relativa all'abrogazione di otto direttive in materia di metrologia (decreto legislativo 16 aprile 2012 , n. 46); nella predisposizione di un d.m. recante "Regolamento concernente i criteri per l'esecuzione dei controlli metrologici successivi sui contatori del gas e i dispositivi di conversione del volume, ai sensi del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 22, attuativo della direttiva 2004/22/CE (MID)" (d.m. 16/04/2012 n.75); nella predisposizione di un d.m. concernente "Regolamento concernente i criteri per l'esecuzione dei controlli metrologici successivi sui contatori dell'acqua e sui contatori di calore, ai sensi del decreto legislativo 2 febbraio 2007, n. 22, attuativo della direttiva 2004/22/CE (MID)".

Tra le attività relative alla vigilanza sulla sicurezza dei prodotti si collocano le verifiche istruite su segnalazioni provenienti da Agenzia delle dogane e dei Monopoli, Guardia di Finanza, Camere di commercio, associazioni di categoria e dei consumatori o da privati cittadini in relazione a prodotti con sospetta o evidente pericolosità. È stata data attuazione ad apposite convenzioni finalizzate al rafforzamento della vigilanza su prodotti specifici (Agenzia delle dogane e dei Monopoli, Istituto Superiore di Sanità - ISS e IMQ). Con l'attivazione del sistema GRAS/RAPEX, che ha sostituito il precedente RAPEX/REIS sono state introdotte importanti innovazioni per quanto riguarda non solo l'operatività del sistema ma anche le procedure di valutazione e gestione del rischio e le responsabilità dei soggetti coinvolti in ordine alle notifiche europee dei prodotti ritenuti pericolosi. Nell'anno 2012 si è avuto un significativo aumento dell'attività degli Stati Membri in quanto la Commissione europea ha ricevuto e convalidato 2.400 notifiche.
E' proseguita la sorveglianza sul mercato nel settore degli impianti, delle macchine, delle apparecchiature e di altri prodotti di competenza Sono stati predisposti gli atti di rinnovo ovvero nuova autorizzazione per gli organismi abilitati "per la denuncia di installazioni e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche, di dispositivi di messa a terra di impianti elettrici e di impianti elettrici pericolosi" e per gli organismi abilitati alle verifiche periodiche decennali dei serbatoi interrati per GPL, con la tecnica delle emissioni acustiche, ai sensi del d.m. 7 febbraio 2005.

4.4. Comunicazioni (missione 15)

Alla missione "Comunicazioni" sono stati destinati nell'anno circa 227 milioni, una riduzione consistente rispetto al 2011 (-190 milioni) da ricondurre essenzialmente

all'annullamento dello stanziamento destinato al Fondo per la diffusione di servizi audiovisivi in ambito locale che nel 2011 aveva uno stanziamento di 174,7 milioni passati tutti a residui finali. Anche nel 2012 gli importi fluiscono a 3 programmi. Il 70 per cento delle risorse è destinato a quello "Servizi di comunicazione elettronica e di radio diffusione" (15.8). Gli stanziamenti definitivi sono per circa il 90 per cento di parte corrente e riguardano per il 60 per cento trasferimenti correnti: si tratta dei contributi e del rimborso per gli oneri sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive locali (circa 105 milioni). Ad essi vanno ad aggiungersi trasferimenti all'Istituto europeo di standardizzazione, all'Unione internazionale delle telecomunicazioni e all'Unione postale universale per poco meno di 6 milioni. La riduzione dei trasferimenti correnti accentua ulteriormente il peso degli oneri per redditi da lavoro dipendente che nel complesso della misure assorbono oltre il 27 per cento dello stanziamento.

Missione: 015.Comunicazioni

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	63.349	62.242	58.887	59.993	59.482	57.375	519	2.941
di cui imposte pagate sulla produzione	3.810	3.984	3.547	3.623	3.609	3.472	2	151
Consumi intermedi	17.821	17.643	17.568	17.485	16.640	19.866	3.329	903
Trasferimenti di parte corrente	301.742	120.478	300.539	119.495	101.633	206.192	309.953	218.611
Altre uscite correnti	3.447	4.443	3.446	4.434	2.651	4.628	959	764
SPESE CORRENTI	**386.359**	**204.806**	**380.439**	**201.407**	**180.406**	**288.061**	**314.760**	**223.218**
Investimenti fissi lordi	1.064	22.182	1.054	22.165	34.565	22.647	765	283
Trasferimenti di parte capitale	30.000	0	30.000	0	23.160	15.920	21.524	5.397
SPESE IN CONTO CAPITALE	**31.064**	**22.182**	**31.054**	**22.165**	**57.725**	**38.566**	**22.289**	**5.680**
SPESE FINALI	**417.423**	**226.988**	**411.493**	**223.572**	**238.131**	**326.627**	**337.050**	**228.899**
SPESE COMPLESSIVE	**417.423**	**226.988**	**411.493**	**223.572**	**238.231**	**326.627**	**337.050**	**228.899**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel caso delle Comunicazioni, gli impegni in c/competenza risultano elevati (quasi il 99 per cento della massa impegnabile). In forte crescita i pagamenti complessivi rispetto al precedente esercizio (+37 per cento).

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

Programma 15.8 – Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione

Il programma per lo sviluppo della larga banda prevede che l'intervento sia realizzato, in cooperazione istituzionale, cofinanziamento e progettualità congiunta, dal Ministero dello sviluppo economico-Dipartimento per le comunicazioni e dalle Amministrazioni regionali e, per essi, da Infratel in qualità di soggetto attuatore del Programma Banda Larga in tutte le aree sottoutilizzate del Paese, ai sensi della legge n. 80/2005. Il Programma di Sviluppo della larga banda viene attuato in fasi successive, alcune delle quali già avviate e concluse, altre in corso di esecuzione. L'intervento viene associato ad una gara per la sottoscrizione di un Accordo Quadro. Nell'ambito dello stesso Accordo-Quadro vengono stipulati i contratti attuativi, relativi alle singole tratte di rete ottica che collegano i nodi di attestazione della rete di accesso alle dorsali.
Il I° intervento, avviato nel 2005, si è formalmente chiuso nel 2011, con il termine dei lavori relativi alla sua estensione. Il II° intervento, avviato nel 2009, si è concluso nell'anno 2012. Il III° intervento, avviato nel 2010, è previsto si concluda nel 2013. Il IV° intervento, il cui bando di gara è stato pubblicato il 28 dicembre 2011, ha visto lo svolgimento delle fasi preliminari nei primi mesi del 2012 e si dovrebbe chiudere nel 2014. Nel complesso a fine 2012 risultavano completati 6.684 km di nuove infrastrutture ottiche realizzate in tutte le regioni del territorio nazionale ad esclusione del Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, per investimenti complessivi di circa 285 milioni (MISE e Regioni), 1.091 aree di accesso connesse in fibra ottica, di cui 804 consegnati a Telecom per l'attivazione dei servizi a larga banda (MISE e Regioni); 2,5 milioni di cittadini abilitati ai servizi a larga banda, circa 512 km di infrastrutture di posa cedute agli operatori; circa 11.344 km di fibra

ottica ceduti. Un valore consegnato dell'IRU (*Indefeasible rights of use*) ad operatori per circa 26,6 milioni di euro[8].

Nel 2012 è stata completata la transizione alla televisione digitale terrestre. E' stato disposto lo *switch-off* delle regioni Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia. In esecuzione delle nuove modalità stabilite dalla legge 220/2010 ed a quanto disposto dal DL 34/2011, nel primo semestre dell'anno sono state svolte tutte le fasi per il passaggio al digitale in tutte le Regioni ancora da digitalizzare. Si è così concluso un processo che ha mosso risorse consistenti. Nel corso degli esercizi finanziari 2004-2012, attraverso diversi capitoli di bilancio, sono stati erogati complessivamente circa 448 milioni di euro: si tratta delle risorse confluite nei capitolo 7596 (circa 192 milioni tra il 2007 e il 2011), nel capitolo 7591 (250 milioni tra il 2004 e il 2006) e nel capitolo 7231 (9 milioni nel 2005) .
In particolare le risorse del capitolo 7596 (fondo per il passaggio al digitale) sono state destinate alla attribuzione di contributi per l'acquisto dei *decoder* avvalendosi delle convenzioni con Poste italiane S.p.A; alle iniziative per sensibilizzare la popolazione svolte attraverso le emittenti locali delle Regioni e Province in cui è previsto il passaggio alla tecnologia digitale attraverso le attività affidate con successive convenzioni stipulate con la Fondazione Ugo Bordoni e finalizzate a garantire il supporto tecnico, operativo e logistico al Ministero. Nel corso del 2012 si è provveduto agli adempimenti amministrativi e contabili necessari per integrare la disponibilità di cassa al fine di poter provvedere ai pagamenti in conto residui, relativi agli impegni degli anni precedenti, da effettuare nel corso dell'anno. Sono stati effettuati pagamenti per poco più di 15 milioni.

Nel corso del 2012 la procedura di gara per l'attribuzione del dividendo digitale interno (*Beauty contest*) è stata inizialmente sospesa e successivamente annullata in via legislativa in favore di un'asta onerosa (legge 44/2012). Nell'esercizio l'AGCOM, dopo aver elaborato e messo in consultazione pubblica un primo schema di delibera, recante le regole di gara, sta ancora svolgendo un confronto con i competenti uffici della Commissione Europea, prima di procedere alla approvazione definitiva del provvedimento.
Nel secondo semestre dell'anno è stata completata la fase di liberazione della banda degli 800 MHz e delle frequenze destinate al *Digital dividend*, prima attraverso il bando per l'attribuzione dei contributi alle emittenti disposte a rinunciare spontaneamente ai diritti d'uso e poi tramite il bando di gara per la riassegnazione nelle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Lazio, Campania e Sardegna. Per il rilascio volontario si è provveduto a definire la legittimità della domanda sulla base della struttura delle reti, mentre per la liberazione delle frequenze destinate alla banda degli 800 MHz e al *Digital dividend* si è provveduto, sulla base della pianificazione dall'AGCOM e della graduatoria, a definire i relativi *master plan*.

Gli introiti per il rilascio e la gestione dei titoli abilitativi sono stati nell'anno di particolare rilievo. Dell'introito complessivo sul capitolo 2569, di circa 462 milioni accertati in conto competenza e 456,3 milioni riscossi in conto competenza, 447,6 accertati in conto competenza ed 445,9 riscossi in conto competenza derivano da servizi di radiodiffusione sonora e televisiva (6,8 milioni accertati e

[8] Il primo intervento attuativo ha portato alla realizzazione di circa 2.142 Km di rete in fibra ottica posata. Sul totale delle infrastrutture collaudate, a fine settembre 2012, sono stati ceduti diritti di uso su almeno una coppia di fibre per circa 1.857 km di cavo, su almeno un tubo per circa 286 km corrispondenti in totale al 99 per cento della infrastruttura collaudata. E' stata completata l'attività di infrastrutturazione nelle regioni Basilicata, Puglia, Sardegna e Sicilia prevista nel 1° intervento concordata con le Amministrazioni Regionali, ed autorizzata dal Comitato di Indirizzo, con 8,3 milioni di nuove infrastrutture posate - comprensivi dei costi di progettazione, direzione lavori, acquisizione infrastrutture esistenti e lavori di scavo e posa della fibra ottica - su un piano di 8,8 M€ e 27 centrali complessivamente abilitate al servizio ADSL su 27 complessivamente pianificate. Anche le attività di cessione risulta avviata con una percentuale di infrastruttura ceduta del 82 per cento dell'infrastruttura entrata in esercizio. A settembre 2012 Infratel aveva ceduto circa 363 km di fibra ottica per un valore di circa 620 mila euro.
Nel corso del periodo maggio - settembre 2012 si è concluso il secondo intervento attuativo che ha condotto alla realizzazione con circa 65,9 milioni di nuove infrastrutture su un piano di 84,0 milioni con i lavori conclusi per 441 impianti, con 368 impianti già entrati in esercizio su 389 pianificati. Sono stati ceduti diritti d'uso sulle nuove infrastrutture realizzate per circa 548 Km ed un importo di circa 704 mila euro.
Il III° Intervento attuativo nelle regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Molise, Piemonte, Sardegna, Toscana e Veneto fa registrare un avanzamento significativo, con circa il 84 per cento della progettazione definitiva svolta e circa 27,3 milioni di contratti attuativi, il 69 per cento del totale, affidati alle aziende vincitrici del bando di gara. A settembre 2012 è stato realizzato di circa il 42 per cento del Piano, con circa 24,4 milioni di investimenti. Sono state cedute di circa 70 Km di nuove infrastrutture per un valore di circa 100 mila euro.
Importi liquidati nel 2012 a titolo di anticipo sul capitolo 7230 sono 21 milioni (e per un valore complessivo di 51.3 milioni a valere sui fondi FAS, FESR, FEASR e DM distretti). L'impegno finanziario complessivo del progetto Banda Larga ad oggi è di circa 288 milioni sul capitolo di bilancio 7230 (prevista futura integrazione di 150 milioni) e di circa 221 milioni di euro da parte delle regioni (più altri 40 milioni circa per la Banda Ultra Larga).

6,1 riscossi), da servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico (402,1 accertati e 401,9 riscossi), comprensivi dei versamenti rateizzati delle gare effettuate negli anni 2010 per le frequenze a 900 Mhz e nel 2011 per le frequenze in banda 800, 1800 e 2600 MHz (circa 300 milioni) e da servizi di comunicazione elettronica ad uso privato (38,7 milioni accertati e 37,8 riscossi).

Per quanto riguarda i contributi alle emittenti radiofoniche locali ammesse a benefici della legge 448/2001 nel 2012 è stato liquidato il contributo relativo al 2010. Per il 2009, andato in perenzione lo scorso esercizio, è attualmente in corso la procedura di reiscrizione fondi. Il bando 2011 è in lavorazione. Per il bando 2012 sono state ricevute le domande.

Dei contributi alle TV locali nel 2012 è stata pagata la prima tranche di integrazione (riassegnazione legge 488/99). Sempre nel 2012 è stato erogato il contributo 2011 (salvo pochi soggetti non in regola). Per il contributo 2012, a metà febbraio 2013 è terminata la ricezione delle domande ed è attualmente in corso la predisposizione delle graduatorie da parte dei Corecom. Occorre considerare, che per ciascun anno restano in sospeso: il saldo del 10 per cento, da erogare in seguito alla ricezione dei singoli dPCM della Presidenza del Consiglio dei ministri: il contributo delle emittenti non in regola col pagamento dei canoni o con contenziosi con Equitalia. Tali pagamenti vengono via via effettuati negli anni successivi, al ricevimento della documentazione mancante, previa eventuale reiscrizione dei fondi perenti.

Missione: 015.Comunicazioni
Programma 05: Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione
in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	51.915	50.934	48.420	48.807	48.988	46.654	382	2.353
di cui imposte pagate sulla produzione	3.184	3.310	2.915	2.946	2.967	2.819	2	126
Consumi intermedi	6.005	6.898	5.975	6.795	5.429	7.989	2.074	843
Trasferimenti di parte corrente	4.930	4.849	4.065	4.327	4.065	4.327	0	0
Altre uscite correnti	0		0		0		0	
SPESE CORRENTI	**62.850**	**62.681**	**58.460**	**59.928**	**58.482**	**58.969**	**2.456**	**3.195**
Investimenti fissi lordi	1.049	1.169	1.040	1.153	1.299	1.629	760	283
Trasferimenti di parte capitale	0	0	0	0	0	830	1.037	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**1.049**	**1.169**	**1.040**	**1.153**	**1.299**	**2.459**	**1.797**	**283**
SPESE FINALI	**63.899**	**63.850**	**59.500**	**61.081**	**59.781**	**61.428**	**4.253**	**3.478**
SPESE COMPLESSIVE	**63.899**	**63.850**	**59.500**	**61.081**	**59.781**	**61.428**	**4.253**	**3.478**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Missione: 015.Comunicazioni
Programma 08: Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione
in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	7.809	8.042	7.421	7.909	7.450	7.588	95	404
di cui imposte pagate sulla produzione	442	482	448	480	455	462	0	18
Consumi intermedi	11.052	10.505	11.051	10.478	10.673	11.448	1.006	32
Trasferimenti di parte corrente	295.722	114.407	295.384	113.947	96.457	200.749	309.834	218.387
Altre uscite correnti	3.440	3.921	3.440	3.912	2.640	4.104	956	763
SPESE CORRENTI	**318.024**	**136.875**	**317.297**	**136.246**	**117.220**	**223.889**	**311.891**	**219.586**
Investimenti fissi lordi	5	21.006	5	21.006	33.262	21.006	0	0
Trasferimenti di parte capitale	30.000	0	30.000	0	23.160	15.090	20.487	5.397
SPESE IN CONTO CAPITALE	**30.005**	**21.006**	**30.005**	**21.006**	**56.422**	**36.096**	**20.487**	**5.397**
SPESE FINALI	**348.029**	**157.880**	**347.302**	**157.252**	**173.642**	**259.985**	**332.378**	**224.983**
SPESE COMPLESSIVE	**348.029**	**157.880**	**347.302**	**157.252**	**173.742**	**259.985**	**332.378**	**224.983**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Programma 15.7 – Regolamentazione e vigilanza del settore postale

Uno degli obiettivi operativi riguardava la revisione delle condizioni generali del servizio postale universale, del contratto di programma con il fornitore del servizio universale, definizione degli obiettivi di qualità e manovra tariffaria, determinazione dei criteri di accesso alla rete postale, contenzioso, rapporti con organismi internazionali e comunitari.
Il d.lgs. 58/2011 in attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, ha riguardato il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità. Secondo quanto previsto dalle direttive europee 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. Il decreto legislativo ha 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. Sono così state trasferite le funzioni di regolamentazione e di vigilanza in materia postale all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.
A seguito del trasferimento delle funzioni di regolamentazione e di vigilanza in materia postale all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sono stati attivati tavoli di lavoro tra MISE e Autorità al fine di definire i limiti delle competente, con particolare riferimento alle attività finalizzate alla predisposizione del Contratto di Programma con il fornitore del servizio universale.
Spetta al MISE la funzione di rilascio delle licenze individuali e per il conseguimento delle autorizzazioni generali per i servizi postali non rientranti nel servizio universale. A ciò si aggiunge la tenuta del registro degli operatori privati; la determinazione del contributo relativo al fondo di compensazione degli oneri del servizio universale; l'amministrazione ed la disciplina delle modalità di funzionamento del fondo di compensazione ed l'acquisizione al bilancio e l'aggiornamento periodico dei contributi inerenti all'espletamento del servizio postale.
Le funzioni di rilascio dei titoli abilitativi all'offerta al pubblico di nuovi servizi hanno finora consentito l'ingresso sul mercato di circa 3.500 operatori privati. 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*"). Nel 2012 sono state rilasciate 500 licenze e 860 autorizzazioni generali a nuovi operatori postali privati.

Il fondo di compensazione è volto a garantire l'espletamento del servizio universale affidato a Poste Italiane. Esso è alimentato nel caso e nella misura in cui i servizi riservati non procurano al fornitore del predetto servizio entrate sufficienti a garantire l'adempimento degli obblighi gravanti sul fornitore stesso. A tal fine è stato predisposto un decreto direttoriale con il quale è stata fissata al 3 per cento (come lo scorso anno) degli introiti lordi conseguiti nell'anno 2011 la misura del contributo dovuto dai soggetti titolari di licenza individuale, riguardante il servizio postale universale, relativamente all'attività svolta nell'anno.
Infine di particolare rilievo nell'esercizio è l'elezione dell'Italia fra i Paesi membri del Consiglio di Amministrazione UPU (Unione postale Universale). L'UPU costituisce un riferimento essenziale per il mercato postale, grazie al ruolo di armonizzazione che svolge in campo normativo e di catalizzatore degli interessi dei soggetti che vi operano, nonché per la capacità di coglierne i molteplici aspetti innovativi, implementando le nuove tecnologie di comunicazione nel processo postale. L'Italia è stata inoltre inserita nel gruppo di lavoro concernente le problematiche Macroeconomiche del settore postale a livello globalizzato all'interno della Quarta Commissione.

Missione: 015.Comunicazioni

Programma 07: Regolamentazione e vigilanza del settore postale

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	3.625	3.266	3.045	3.277	3.045	3.134	41	185
di cui imposte pagate sulla produzione	183	193	185	198	187	191	0	7
Consumi intermedi	764	241	541	212	538	429	250	27
Trasferimenti di parte corrente	1.090	1.221	1.090	1.221	1.112	1.116	119	224
Altre uscite correnti	6	523	6	522	10	524	3	1
SPESE CORRENTI	**5.485**	**5.250**	**4.682**	**5.232**	**4.705**	**5.203**	**413**	**437**
Investimenti fissi lordi	9	7	9	7	4	12	5	0
Trasferimenti di parte capitale	0		0		0		0	
SPESE IN CONTO CAPITALE	**9**	**7**	**9**	**7**	**4**	**12**	**5**	**0**
SPESE FINALI	**5.495**	**5.257**	**4.691**	**5.239**	**4.708**	**5.215**	**418**	**437**
SPESE COMPLESSIVE	**5.495**	**5.257**	**4.691**	**5.239**	**4.708**	**5.215**	**418**	**437**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

Si interrompe nel 2012 la flessione dei fondi destinati alla missione "Commercio internazionale": essi raggiungono i 194 milioni dopo la forte contrazione registrata nel 2011 quando si erano ridotti a 173 milioni dagli oltre 312 milioni del 2010. 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 13,8 milioni).

Missione: 016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	12.680	12.333	11.752	12.165	11.986	11.751	94	455
di cui imposte pagate sulla produzione	768	752	712	740	726	714	0	26
Consumi intermedi	2.413	1.654	2.382	1.625	2.509	2.049	1.119	526
Trasferimenti di parte corrente	116.403	118.125	115.432	117.121	151.380	107.507	26.755	36.368
di cui alle amministrazioni pubbliche	105.507	104.261	104.540	103.271	135.040	86.981	15.962	32.252
Altre uscite correnti	18	21	17	21	18	19	11	13
SPESE CORRENTI	131.513	132.134	129.582	130.932	165.893	121.326	27.979	37.362
Investimenti fissi lordi	20.831	38.437	20.808	38.412	60.905	66.385	48.376	20.399
Trasferimenti di parte capitale	20.423	23.326	20.202	23.017	29.867	14.539	31.118	35.739
di cui alle Amministrazione pubbliche	10.107	17.886	10.107	17.860	17.678	12.660	24.467	26.100
SPESE IN CONTO CAPITALE	41.254	61.763	41.010	61.429	90.771	80.924	79.494	56.138
SPESE FINALI	172.768	193.898	170.592	192.361	256.664	202.250	107.473	93.500
SPESE COMPLESSIVE	172.768	193.898	170.592	192.361	256.664	202.250	107.473	93.500

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le spese in conto capitale sono relative a somme gestite dalla Simest (4,8 milioni) e alla realizzazione di campagne promozionali (circa 18 milioni). Di rilievo è poi lo stanziamento destinato a finanziare l'esecuzione dell'accordo di cooperazione Italia Russia sullo smantellamento di sommergibili nucleari (poco meno di 39 milioni. Il perdurare di incertezze nell'assetto organizzativo successivo alla trasformazione dell'ICE si riverbera in un ulteriore rallentamento dei pagamenti effettuati nell'anno (in riduzione del 20 per cento).

Programma 16.4 - Politica commerciale in ambito internazionale

Il programma mira ad accrescere, nel rispetto della regolamentazione europea, la competitività degli operatori nazionali e favorire lo sviluppo dell'interscambio con i Paesi firmatari degli Accordi bilaterali in vigore, mediante la diffusione tra gli operatori commerciali nazionali della conoscenza degli accordi conclusi e delle opportunità derivanti dagli stessi.

L'attività programmata relativa agli accordi bilaterali con Ucraina, India e Canada è stata in parte rivista anche per ragioni di opportunità politica. Hanno inciso sulla conclusione degli accordi per l'Ucraina la decisione assunta a livello UE di congelare la procedura della firma del negoziato concluso, per l'India la difficile soluzione del noto caso "Erica Lexie" e per il MERCOSUR i problemi dovuti alle recentissime misure di natura protezionistica, adottate in particolare da Argentina e Brasile.
Per quanto riguarda, invece, l'accordo CETA con il Canada, così come l'Accordo di libero scambio con Singapore, i negoziati non sono ancora arrivati alla loro conclusione formale.
In sostituzione di quanto previsto, l'attività è stata rivolta al negoziato per l'Area di Libero Scambio con il Giappone. L'avvio del negoziato UE è stato deciso dal Consiglio Affari Esteri - formato Commercio - del 29 novembre 2012 che ha approvato il mandato negoziale.

Nell'anno sono state portate a termine iniziative promozionali a favore delle PMI in grandi mercati di sbocco: Brasile, Russia, Emirati Arabi e India. Nel caso del Brasile l'iniziativa realizzata nel maggio 2012 si è basata su un *format* innovativo di collaborazione Stato – Regioni - sistema camerale, su richiesta delle Regioni italiane con l'obiettivo di effettuare un *match-making* fra i territori italiani e brasiliani e le rispettive realtà imprenditoriali individuando partnership e collaborazioni durature. Hanno partecipato 16 Regioni nonché tutti gli attori italiani dell'internazionalizzazione (Sistema camerale, Rete diplomatico-consolare, ICE-Agenzia, Camere di Commercio italiane in Brasile, SACE, SIMEST). Gli Stati brasiliani toccati dalla Missione sono stati scelti dalle Regioni in base alle vocazioni economiche dei loro territori e alle opportunità nei settori economici coinvolti - dall'aerospazio all'edilizia sostenibile, dalla moda all'agroindustria, dall'energia all'agroalimentare. La missione ha consentito la definizioni di accordi tra le amministrazioni territoriali italiane e brasiliane e tra la SIMEST e l'INDI (Agenzia del Governo dello Stato di Minas Gerais) che si occupa della promozione degli investimenti nel settore industriale.

Sono stati organizzati, inoltre, due eventi multisettoriali per la Federazione Russa al fine di promuovere non solo gli scambi commerciali fra i due Paesi, ma anche il partenariato industriale e gli investimenti sui reciproci mercati. E' stata promossa una missione , in collaborazione con Invitalia, di *incoming* di aziende provenienti dagli EAU (Lazio e Marche), per approfondire le opportunità di investimento nei settori: *clean rech, heath care, agri food e fashion.* La missione ha portato alla stipula di 4 *Non Disclosure Agreement* (NDA) e all'impegno di procedere alla definizione di partenariati e progetti bilaterali. Infine, nel mese di novembre si è svolto a Dubai il primo tavolo di cooperazione triangolare Italia/Afghanistan/EAU, con lo scopo di rafforzare la collaborazione industriale e gli investimenti italiani nel Medio Oriente, nonché gli investimenti emiratini in Afghanistan.

Nel 2012 il progetto "Machines Italia in India" - *follow up* della missione di sistema svoltasi nel 2011, promosso dal MISE in collaborazione con Federmacchine e finanziato a valere sulle risorse del Piano di Promozione Straordinario del Made in Italy 2010 - ha condotto alla organizzazione di: 8 seminari tecnologici, 5 missioni di *incoming*, 2 iniziative di formazione di operatori indiani in Italia e numerosi incontri, con il coinvolgimento di 1.039 aziende italiane e 818 indiane. Il progetto, inoltre, ha contribuito al finanziamento di due Centri tecnologici italiani, realizzati ex-novo e di imminente inaugurazione a Pune e a Ichalkaranji.

E' stata affidata la realizzazione di una piattaforma informatica per sviluppare un sistema sinergico tra la vigilanza sui prodotti a duplice uso e sulle sostanze chimiche (Regolamento UE 428/2009 e legge n. 496/1995, attuazione della convenzione di Parigi). Le aziende che producono, lavorano, trasformano/consumano, importano ovvero esportano i composti chimici sono tenute infatti a far pervenire dichiarazioni annuali di preventivo e consuntivo (nel 2012 sono pervenute 381 dichiarazioni consuntive 2011 e 230 dichiarazioni preventive 2013). Per la realizzazione lo stanziamento definitivo sul capitolo 2751 è di 425 mila euro.

Per lo sviluppo della collaborazione economica bilaterale attraverso i meccanismi di consultazione si è puntato sull'attivazione di commissioni miste per la cooperazione economica e di gruppi di lavoro intergovernativi con i Paesi strategici per lo sviluppo delle relazioni economico- commerciali bilaterali. Ne sono un esempio la Commissione mista per la cooperazione economica Italia-Cina[9] , la

[9] In tale ambito sono state affrontate varie tematiche, tra le quali un aumento degli investimenti cinesi in Italia, lo snellimento delle procedure doganali per le importazioni in Cina dei prodotti agroalimentari italiani, il progetto del

commissione Italia - Messico, il gruppo di lavoro bilaterale con l'Armenia, la Conferenza dei Paesi G8/Vicinato meridionale (Egitto, Giordania, Libia, Marocco e Tunisia), il Gruppo di lavoro italo-russo per la cooperazione economica e la modernizzazione, il Forum per la cooperazione economica, industriale e finanziaria Italia-Taiwan.

La gestione dei regimi degli scambi con i Paesi Terzi è disciplinata in ambito comunitario, nel quadro della politica commerciale comune. Di qui il rilievo dell'evoluzione della normativa comunitaria nei settori *dual- use*, agro-alimentare , tessile siderurgico, CITES e delle scelte assunte in questo ambito nel controllo delle esportazione di beni a duplice uso; delle attività di controllo sulle esportazioni verso i paesi terzi sensibili (soprattutto Iran e Siria) sottoposti ad embargo o a restrizioni commerciali; della partecipazione negoziale ai tavoli europei coinvolti nell'attività di compilazione delle Linee guida dell'Unione Europea per il Controllo delle esportazioni di beni duali; dell'avvio del dialogo tra la Commissione, gli Stati Membri e l'ENEF (*European Nuclear Energy Forum*) per il miglioramento della normativa sulle esportazioni di materiale nucleare e per la risoluzione delle problematiche delle industrie europee del settore; del dialogo tra la Commissione Europea, gli Stati Membri, le associazioni europee di industrie e le maggiori industrie produttrici appartenenti al settore *dual use* (l'Autorità nazionale per il controllo dei beni a duplice uso che istruisce le istanze di esportazione di beni e tecnologie a duplice uso, ha ricevuto ed esaminato 883 richieste di autorizzazione e rilasciando 844 autorizzazioni per un valore complessivo di circa 526 milioni di euro sono pervenute e istruite, inoltre, 46 richieste di autorizzazioni nazionali 71 richieste di autorizzazioni generali Comunitarie (AGEU) e sono stati rilasciati n. 16 Certificati internazionali d'importazione).
Tra le competenze dell'amministrazione anche la gestione degli embarghi e delle restrizioni commerciali previste dall'U.E. nei confronti di vari paesi quali la Corea del Nord, il Myanmar, la Siria, l'Iran (nel 2012 gli uffici hanno rilasciato 3.922 pareri su pratiche di esportazione verso l'Iran).

L'attività connessa con la tutela del Made in Italy, in attuazione della legge 350/2003 prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative agli importatori che introducono merci in Italia prive dell'indicazione di origine o con marchi che rechino fallaci indicazioni sull'origine stessa. Limitati i casi sanzionati: delle 47 segnalazioni, ne sono stati archiviati 32 ed emesse 6 ordinanze di ingiunzione). La competenza in tale materia è stata trasferita alle Camere di Commercio a decorrere dal 26.06.2012. Nel corso del 2012 sono state rilasciate 14.200 autorizzazioni *import/export* dei prodotti agro-alimentari, relative a circa tonnellate 4.500.000 di merci. Infine, nei settori tessile e siderurgico l'attività di rilascio delle licenze di importazione e dei documenti di vigilanza nel corso del 2012 ha visto il rilascio rispettivamente di 14 e 8.925 licenze nei settori tessile siderurgico.

E' proseguita nel 2012 l'esecuzione dell'Accordo di cooperazione Italia-Russia sullo smantellamento dei sommergibili nucleari radiati dal servizio, della gestione sicura dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare esaurito ratificato con legge 160/2005. Lo stanziamento previsto era di 360 milioni. Al 31.12.2012 sono stati complessivamente resi disponibili sul capitolo 7611, 281 milioni (38,1 nell'esercizio 2012), interamente impegnati. Alla fine dell'anno 2012 sono stati complessivamente trasferiti alla Sogin S.p.A., società incaricata per legge di provvedere al coordinamento generale ed allo svolgimento delle attività amministrative e operative finalizzate alla realizzazione dei progetti operativi, 261 milioni.

---

centro italiano per la logistica a *Tianjin*, l'incremento della commercializzazione dell'olio di oliva e della grappa in Cina, la riduzione delle aliquote doganali per l'importazione di prodotti di alta gamma, il rafforzamento della collaborazione nel campo fieristico

Missione: 016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo
Programma 04: Politica commerciale in ambito internazionale

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	6.504	6.276	6.043	6.108	6.161	5.885	32	248
di cui imposte pagate sulla produzione	394	385	370	371	377	357	0	14
Consumi intermedi	1.390	980	1.378	967	1.529	1.125	539	330
Trasferimenti di parte corrente	83	86	83	86	83	86	0	0
Altre uscite correnti	18	19	17	19	18	17	11	13
SPESE CORRENTI	**7.994**	**7.360**	**7.521**	**7.179**	**7.791**	**7.112**	**583**	**591**
Investimenti fissi lordi	20.623	38.218	20.603	38.201	60.633	66.143	48.046	20.103
Trasferimenti di parte capitale	0		0		0		0	
SPESE IN CONTO CAPITALE	**20.623**	**38.218**	**20.603**	**38.201**	**60.633**	**66.143**	**48.046**	**20.103**
SPESE FINALI	**28.617**	**45.578**	**28.124**	**45.380**	**68.424**	**73.256**	**48.628**	**20.694**
SPESE COMPLESSIVE	**28.617**	**45.578**	**28.124**	**45.380**	**68.424**	**73.256**	**48.628**	**20.694**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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

L'obiettivo comprende l'individuazione di aree e settori prioritari per l'internazionalizzazione e la definizione delle linee guida strategiche e l'attività relativa alla gestione della fase transitoria ed al raggiungimento dell'operatività della nuova Agenzia ICE , oltre che alla realizzazione di campagne promozionali straordinarie per il Made in Italy in Paesi *focus*, individuati come mercati di particolare interesse per le imprese italiane.
Tra gli obiettivi operativi quello di individuare le aree e i settori prioritari su cui indirizzare la strategia promozionale pubblica: dato il quadro economico nazionale e internazionale individuare scenari/opportunità sui principali mercati esteri nell'ambito dei lavori della Cabina di regia a cui è affidata la predisposizione delle linee guida di indirizzo strategico in materia di internazionalizzazione.

Ancora in corso il processo per il passaggio ad una piena operatività dell'Agenzia ICE istituita dal decreto legge 201/2011. Nell'aprile 2012 sono stati nominati i membri del Consiglio di amministrazione, nel maggio il Collegio dei revisori a giugno il Direttore generale dell'Agenzia. Nel successivo mese di luglio la Cabina di regia si è riunita e ha deliberato le prime linee prioritarie in materia di promozione e internazionalizzazione delle imprese (nel mese di ottobre sono state adottate le linee prioritarie di azione). Approvato a settembre lo statuto dell'Agenzia è stato pubblicato nel novembre. Sono state interamente trasferite all'Agenzia ICE le partecipazioni detenute dall'ex ICE in enti, associazioni e società. Solo a fine dicembre 2012 è stato emanato il dPCM che individua le risorse strumentali, finanziarie e i rapporti giuridici attivi e passivi e le risorse umane del soppresso Istituto ICE da trasferire all'Agenzia ICE e al Ministero dello sviluppo economico. La selezione del personale ex ICE da destinare al nuovo soggetto e la determinazione delle posizioni giuridiche e finanziarie passive da attribuire all'Agenzia si sono rivelate notevolmente complesse. E' stato, infine, approvato il regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia con decreto interministeriale (MISE e MAE, di concerto con MEF) del 28 dicembre 2012. Nel 2013 con l'approvazione del regolamento di contabilità e per la gestione delle spese in economia della medesima Agenzia nonché del decreto di definizione dei compensi degli organi della stessa si conclude la gestione transitoria e si avvia la piena operatività dell'Agenzia.

Limitate le risorse utilizzate del capitolo 7481 (Campagne straordinarie per il Made in Italy) destinate, per una quota di circa 13 milioni ai progetti e iniziative previste in fine anno dal DM 21/12/2012 (Piano di promozione straordinaria Made in Italy 2012).
Sono proseguite le iniziative promozionali a favore delle PMI[10]. Per la realizzazione sono state utilizzate le risorse allocate nel capitolo 7481 impegnate in anni precedenti.

[10] Si tratta di iniziative multisettoriali organizzate in India (missioni di operatori indiani, in concomitanza con specifiche fiere o del proseguimento del progetto "*Machine* Italia in India", in collaborazione con Federmacchine e ancora di due nuove iniziative dedicate, rispettivamente, alla promozione del *design* italiano e alla partecipazione al progetto "*Legem*", per la costruzione di una città indiana sostenibile e innovativa) negli Emirati arabi (seminari di presentazione ed informazione, incontri B2B e visite ad aziende italiane dei settori di riferimento da parte di rappresentanti governativi ed operatori degli Emirati Arabi Uniti e realizzazione della missione *incoming* da Emirati Arabi Uniti, che ha coinvolto 21 aziende di Lazio e Marche e di *incoming* di imprese emiratine del settore medico-

Sono poi proseguite le attività per la concessione dei contributi finanziari alle Camere di commercio italiane all'estero (legge 518/1970). Nel primo semestre 2012 sono stati liquidati 5,76 milioni di euro, relativi al co-finanziamento dei progetti realizzati nel corso dell'anno 2010, mentre nel secondo semestre sono state esaminate tutte le rendicontazioni di spesa dei programmi realizzati nell'anno 2011 e si è provveduto alla liquidazione dei relativi contributi nel dicembre 2012. Le risorse finanziarie erogate sono state pari a 7,3 milioni (capitolo 2501) Si tratta di erogazioni relative a strumenti di sostegno previsti dalla legge 1083/1954 - Enti, Istituti, Associazioni (53 domande approvate per 3,5 milioni), dalla legge 518/70 - Camere di Commercio italiane all'estero (72 domande, 7,3 milioni per i progetti 2011), dalla legge 83/1989 - Consorzi *export* multiregionali (76 domande relative per 2,3 milioni di contributi relativi al 2011), dalla legge 394/1981, art. 10 - Consorzi multiregionali agro-alimentari (approvate 25 domande e liquidati 256 mila euro per i progetti 2011), da accordi di settore con associazioni di categoria (approvate 5 intese operative con l'erogazione di 319 mila euro per i progetti 2011).
Va considerato che il capitolo 2501 presentava uno stanziamento di 13,7 milioni.

Per superare i problemi relativi alla scarsità di risorse finanziarie disponibili delle imprese esportatrici non si è potuto contare nel 2012 sullo strumento della "patrimonializzazione", un intervento operativo dall'aprile 2010 e finalizzato alla crescita dimensionale delle PMI esportatrici che usufruendo di un finanziamento agevolato possono consolidarsi, dal punto di vista patrimoniale, allo scopo di meglio competere sui mercati internazionali. La misura di sostegno che ha riscosso notevole successo (nell'arco di 18 mesi - aprile 2010/dicembre 2011 - era stato deliberato il finanziamento di 309 programmi di patrimonializzazione per complessivi 145 milioni), per mancanza di fondi è stata sospesa a fine 2011. Solo con il d.m. 21.12.2012 sono state apportate allo strumento le modifiche necessarie per il ripristino della sua operatività che dovrà comunque essere monitorata per evitare, in caso di mancato rifinanziamento del Fondo, un eccessivo assorbimento delle risorse rispetto alle altre misure di sostegno.
Analoga problematica si è posta nell'esercizio per il Fondo di Venture Capital la cui finalità è il sostegno degli investimenti all'estero delle imprese italiane attraverso la partecipazione, temporanea e minoritaria, al capitale delle società estere già partecipate da Simest e Finest. Le attuali disponibilità rendono necessario il costante monitoraggio delle risorse da parte del Comitato di Indirizzo e Rendicontazione per dimensionare l'entità dell'intervento pubblico ai rientri derivanti dalle cessione delle partecipazioni. Nel 2012 a fronte di 47 nuove operazioni di investimento all'estero, sono state deliberate partecipazioni per 22,4 milioni. Al sostegno delle imprese esportatrici sono destinate le risorse del Fondo 295/73. Con tale intervento si mira a stabilizzare il tasso di interesse applicato alle operazioni di credito all'esportazione di beni di investimento, aventi una dilazione di pagamento superiore ai 24 mesi. Nel 2012 le disponibilità del Fondo, per effetto del rifinanziamento di 150 milioni, sono state sufficienti ad assicurarne l'operatività. Sono state accolte 124 operazioni per un credito capitale dilazionato di 4,3 miliardi. Lo stanziamento di 150 milioni anche per il 2013 ne dovrebbe assicurare l'operatività.

sanitario, agroalimentare nei settori del marmo/pietre preziose e semipreziose, macchinario tessile e agro-business), in Russia (sono stati definiti i "settori merceologici" su cui incentrare i lavori della "Task Force italo-russa sui distretti e le PMI" e sono stati definiti i settori merceologici su cui incentrare i lavori della "Task Force sui distretti e le PMI") e in Brasile (con la realizzazione di 16 Road Show nelle Regioni e la missione di sistema in Brasile, che ha visto la partecipazione di 16 regioni e 250 imprese; in occasione della missione sono stati firmati 8 accordi e i sono svolti 1.200 B2B).

Missione: 016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo
Programma 05: Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	6.175	6.057	5.709	6.057	5.825	5.866	62	206
di cui imposte pagate sulla produzione	374	366	342	369	349	357	0	12
Consumi intermedi	1.023	675	1.004	658	980	924	579	196
Trasferimenti di parte corrente	116.321	118.040	115.349	117.035	151.297	107.422	26.755	36.368
di cui alle amministrazioni pubbliche	105.507	104.261	104.540	103.271	135.040	86.981	15.962	32.252
Altre uscite correnti	0	2	0	2	0	2	0	0
SPESE CORRENTI	123.519	124.774	122.061	123.753	158.102	114.214	27.396	36.771
Investimenti fissi lordi	209	219	205	211	272	242	331	296
Trasferimenti di parte capitale	20.423	23.326	20.202	23.017	29.867	14.539	31.118	35.739
di cui alle Amministrazione pubbliche	10.107	17.886	10.107	17.860	17.678	12.660	24.467	26.100
SPESE IN CONTO CAPITALE	20.632	23.545	20.407	23.228	30.139	14.781	31.449	36.035
SPESE FINALI	144.151	148.319	142.468	146.981	188.241	128.994	58.845	72.806
SPESE COMPLESSIVE	144.151	148.319	142.468	146.981	188.241	128.994	58.845	72.806

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

4.6. Ricerca e innovazione (missione 17)

Alla missione Ricerca sono riconducibili due programmi quello relativo allo "Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia" e quello relativo a "Innovazione e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni".

Il programma relativo alla ricerca in campo energetico presenta stanziamenti per circa 243 milioni in crescita del 5,9 per cento rispetto al 2011. Un dato che deve essere letto con attenzione. La crescita è infatti riconducibile esclusivamente al Fondo per la riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti nelle regioni interessate dall'estrazione di idrocarburi (le *royalties* pagate), cresciute nell'anno di oltre il 26 per cento. Un intervento, quest'ultimo, che assume più carattere di contributo compensativo che di una attività di ricerca. Al netto di tale importo le somme destinate al programma conoscono una seppur lieve flessione (-1,2 per cento) Anche nel 2012 incidono in misura rilevante sul totale dello stanziamento le somme destinate al finanziamento dell'Enea a cui è riferibile pressocchè l'intero ammontare della spesa in conto capitale (158,7 milioni). Al netto di tali importi, il programma si traduce in retribuzioni per 4,2 milioni e in consumi intermedi per un milione.

Missione: 017.Ricerca e innovazione

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	8.873	8.939	8.422	8.518	8.515	8.127	20	403
di cui imposte pagate sulla produzione	514	538	515	521	521	496	1	25
Consumi intermedi	2.310	1.200	2.015	999	1.073	1.603	1.270	610
Trasferimenti di parte corrente	1.205	91	1.205	53	0	53	1.205	0
di cui alle amministrazioni pubbliche	1.205		1.205		0		1.205	
Altre uscite correnti	55.495	152	55.495	152	34.804	0	59.201	180
SPESE CORRENTI	**67.884**	**10.382**	**67.137**	**9.721**	**44.391**	**9.782**	**61.696**	**1.193**
Investimenti fissi lordi	2.543	2.356	2.543	2.355	2.404	3.023	4.498	3.343
Trasferimenti di parte capitale	169.882	161.813	169.792	161.813	169.792	161.813	155	155
di cui alle Amministrazione pubbliche	166.693	158.714	166.693	158.714	166.693	158.714	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**172.425**	**164.169**	**172.335**	**164.168**	**172.196**	**164.836**	**4.653**	**3.498**
SPESE FINALI	**240.309**	**174.551**	**239.472**	**173.890**	**216.587**	**174.619**	**66.350**	**4.691**
SPESE COMPLESSIVE	**240.309**	**253.504**	**239.472**	**252.843**	**216.587**	**233.755**	**66.350**	**83.644**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

Di limitato rilievo finanziario il programma di ricerca per le Comunicazioni. Si tratta nel complesso di 10,4 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 (circa il 10 per cento delle somme pagate nell'esercizio si riferiscono tuttavia a spese di missione e per borse di studio

Programma 17.14 – Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale

Nell'anno 2012 la produzione di idrocarburi in Italia ha subito un leggero decremento rispetto all'anno precedente. La produzione di gas naturale è stata di 7,8 miliardi di standard metri cubi. L'andamento storico delle produzioni evidenzia il progressivo esaurimento dei vecchi giacimenti nazionali, non sufficientemente compensato dagli aumenti rilevabili, ad esempio, nelle Marche con l'entrata in esercizio nel 2011 di una nuova concessione. Anche la produzione di petrolio riscontrata nel 2012 (4,9 milioni di tonnellate), risulta in flessione rispetto ai dati 2011. Le regioni nelle quali si ha maggior produzione sono la Basilicata e la Sicilia. Seguono le zone marine. Nel corso dell'esercizio l'attività di perforazione ha interessato 33 postazioni, per un totale di 55.867 metri perforati. Di queste, 3 perforazioni sono relative ad attività esplorative, mentre le restanti si riferiscono a 9 pozzi di sviluppo, 15 *workover* su pozzi esistenti, 5 pozzi di stoccaggio e 1 pozzo di monitoraggio. Nell'ambito dell'attività di esplorazione sono stati sottoposti alla ricerca 4 pozzi esplorativi dei quali uno soltanto con esito positivo a gas. A seguito delle perforazioni effettuate nel corso dell'anno sono stati completati 35 pozzi dei quali 28 con esito positivo a gas, 1 positivo ad olio e 6 sterili. Al 31 dicembre 2012 sono vigenti 116 permessi di ricerca (di cui 95 in terraferma e 21 in mare) e 200 concessioni di coltivazione (di cui 134 in terraferma e 66 in mare).
Nel settore del controllo delle aliquote di prodotto spettanti allo Stato (*royalties*) nel periodo di riferimento sono stati effettuati riscontri incrociati con i dati di produzione. Per la destinazione di una aliquota di prodotto al fondo finalizzato alla riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per i residenti nelle regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi, sono state concluse tutte le fasi necessarie alla II erogazione dell'importo unitario da accreditare nella carta elettronica ("Bonus Idrocarburi") per i patentati della Regione Basilicata.
I ritardi nella presentazione della proposta di Piano triennale della ricerca di sistema elettrico da parte del CERSE (il Piano è stato approvato solo nel novembre) ha inciso sull'assegnazione delle risorse del Fondo per la ricerca di sistema elettrico nell'ambito di accordi di programma per le attività di ricerca di base. Non sono state avviate le attività per la stipula dei nuovi Accordi di programma con gli enti di ricerca (ENEA, CNR, RSE) già affidatari dei progetti di ricerca previsti dall'ultimo piano triennale approvato (PT 2009-2011). La prosecuzione delle attività di ricerca nell'ambito del Piano vigente è stata volta a portare avanti il coordinamento delle attività svolte dai soggetti affidatari degli accordi di programma allo scopo di evitare sovrapposizioni di attività ed ottimizzare le risorse disponibili. La legge 99/2009 art. 27, comma 38, prevedeva lo svolgimento di attività di analisi e di indagini statistiche nel settore dell'energia il MISE ha stipulato una Convenzione con ENEA che prevedeva la realizzazione di due diverse indagini sui consumi di energia da parte delle famiglie e da parte delle imprese e del terziario. L'indagine con la collaborazione dell'Istat è in corso di svolgimento.

Missione: 017.Ricerca e innovazione

Programma 14: Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	4.304	4.166	4.313	3.865	4.319	3.702	20	174
di cui imposte pagate sulla produzione	263	247	264	238	265	228	1	11
Consumi intermedi	1.506	936	1.408	760	676	1.130	958	554
Trasferimenti di parte corrente	1.205	91	1.205	53	0	53	1.205	0
di cui alle amministrazioni pubbliche	1.205		1.205		0		1.205	
Altre uscite correnti	55.495	152	55.495	152	34.804	0	59.201	180
SPESE CORRENTI	**62.510**	**5.346**	**62.422**	**4.829**	**39.798**	**4.884**	**61.384**	**909**
Investimenti fissi lordi	193	48	193	48	59	256	232	23
Trasferimenti di parte capitale	166.783	158.714	166.693	158.714	166.693	158.714	0	0
di cui alle Amministrazione pubbliche	166.693	158.714	166.693	158.714	166.693	158.714	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**166.976**	**158.762**	**166.886**	**158.762**	**166.752**	**158.971**	**232**	**23**
SPESE FINALI	**229.487**	**164.108**	**229.308**	**163.591**	**206.550**	**163.855**	**61.616**	**932**
SPESE COMPLESSIVE	**229.487**	**243.061**	**229.308**	**242.544**	**206.550**	**222.992**	**61.616**	**79.885**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

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

L'attività svolta dall'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione è particolarmente complessa ed estesa. L'Istituto è l'Organismo italiano per la Certificazione della Sicurezza Informatica (OCSI) e partecipa alle iniziative della Commissione Europea finalizzate al rafforzamento della sicurezza informatica (ad esempio progetto "Advanced Cyber Defence Center) con la realizzazione di studi ricerche e sperimentazioni in materia.
Ha competenza nelle procedure di accertamento di conformità dei dispositivi per la creazione di firme elettroniche con procedura automatica ai Requisiti di Sicurezza previsti dalla Direttiva 1999/93/CE, richieste dai principali produttori mondiali di tali dispositivi. Nel corso del 2012 si è ultimata la procedura di notifica alla commissione europea e agli altri Stati Membri delle nuove Regole tecniche nell'ambito di firma digitale redatte dall'Agenzia per l'Italia Digitale, alla cui stesura l'Istituto nella qualità di Organismo di certificazione, ha fornito un notevole contributo.
E' proseguita l'attuazione del progetto Sesamo II nell'ambito dell'Agenda Digitale Europea che riguarda l'analisi della sicurezza dei sistemi di pagamento mobili basati sull'uso di *smart card*, ovvero dispositivi hardware su un supporto di plastica con potenzialità di elaborazione e memorizzazione dei dati. In ambito internazionale l'Istituto ha contribuito alle attività di ricerca nell'ambito delle Azioni di coordinamento internazionali COST (European Cooperation in the field of Scientific and Technical Research) relative ai dispositivi integrati ed alle tecnologie *wireless* di tipo ottico a larghissima banda.
L'Istituto ha proseguito l'attività di vigilanza nell'ambito del Registro Italiano, analizzando le procedure di assegnazione e le problematiche correlate. A seguito della liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, l'istituto ha messo a punto la banca dati per la gestione delle risorse di numerazione previste dal Piano Nazionale ai fini del rilascio dei diritti d'uso. Esso gestisce, in particolare, le banche dati dei numeri telefonici di rete fissa e di rete mobile oggetto di portabilità per l'Autorità giudiziaria e per il Dipartimento informazioni per la sicurezza (DIS) organo della Presidenza del Consiglio dei ministri ai fini di indagini e intercettazioni. Dal 2004 fornisce agli operatori di rete fissa il servizio a pagamento per il corretto instradamento e terminazione delle chiamate da parte dei numeri di rete mobile ai fini dell'individuazione delle tariffe da applicare agli utenti e l'aggiornamento degli elenchi telefonici a seguito della portabilità dei numeri telefonici. Dai servizi resi sono scaturiti introiti pari a 487 mila euro
L'Istituto Superiore CTI partecipa alle attività di standardizzazione in ambito internazionale, europeo e nazionale, elaborando proposte in ambito ITU (International Telecommunication Union); - ETSI (European Telecommunications Standards Institute); - CEI (Comitato Elettrotecnico Italiano) e svolge attività di verifica e certificazione di conformità, nell'ambito dell'accordo con gli operatori radiomobili, delle stazioni radio di nuova generazione: GSM/UMTS/LTE.
L'Istituto è stato riconfermato per il triennio 2012 – 2014 come unico Organismo di certificazione mondiale dell'Interoperabilità dei Sistemi TETRA, standard che costituisce una piattaforma unificata per la comunicazione vocale e la trasmissione dati, in cui le due tipologie di servizi coesistono. Gli enti governativi e gli Stati membri dell'Unione Europea hanno dato un forte impulso all'elaborazione

dello standard TETRA. L'acquisizione di un unico standard digitale europeo nel mercato radiomobile è sostenuta da motivazioni di carattere economico, sociale e tecnologico. Dall'attività di verifica sugli apparati TETRA vengono percepiti introiti per 141 mila euro. Ai fini della sorveglianza e del controllo sul mercato, presso l'Istituto Superiore sono continuate le verifiche di conformità per una corretta utilizzazione dello spettro radioelettrico su apparati radio e terminali (Direttiva 1999/05/CE) e per i decoder televisivi e per televisori integrati. Presso l'Istituto opera il laboratorio Microonde che svolge attività di certificazione e collaudo sulle apparecchiature Ponti radio a microonde della rete pubblica e privata di telecomunicazione nazionale e sui dispositivi di piccola potenza operanti a microonde.

E' proseguita l'attività di ricerca per i servizi avanzati di TV interattiva. E' il caso del progetto TV++II destinato a realizzare un prototipo di una piattaforma software specializzata nel monitoraggio e nell'elaborazione delle opinioni relative ai programmi televisivi. Il progetto si inquadra nel processo di convergenza tecnologica tra televisione, *Internet* e dispositivi mobili.

Annessa all'Istituto è la Scuola superiore di specializzazione in telecomunicazioni, struttura di eccellenza per l'alta specializzazione nel settore delle comunicazioni elettroniche che opera in collaborazione con l'Università "La Sapienza" e persegue l'obiettivo di specializzare i giovani ingegneri nel campo dell'ICT, per consentire loro un inserimento flessibile ed efficiente nel mondo del lavoro.

Recentemente i corsi sono stati rimodulati con l'obiettivo di sviluppare un'offerta formativa che privilegi l'integrazione di settori specialistici della ricerca in contesti applicativi multidisciplinari coniugati al quadro tecnico-normativo di riferimento.

Nell'ambito delle attività di ricerca e di alta specializzazione nel settore delle comunicazioni elettroniche il MISE, tramite l'Istituto, ha promosso, in accordo con l'Università degli studi di Roma "La Sapienza", la costituzione di una "Scuola di Dottorato di ricerca sullo sviluppo delle comunicazioni e dell'innovazione tecnologica" con l'obiettivo è promuovere e sviluppare percorsi innovativi nella ricerca nel campo delle comunicazioni elettroniche e dell'innovazione tecnologica, per formare professionalità articolate, in grado di gestire il settore dal punto di vista economico, sociale, comunicativo, tecnico e giuridico.

Presso l'Istituto è effettuata la certificazione delle competenze informatiche con la gestione del Test Center ECDL per il rilascio della Patente Europea del Computer, ai dipendenti della Pubblica Amministrazione ed a giovani studenti.

L'Istituto svolge infine compiti di certificazione dei sistemi di misura della qualità dei servizi, di supervisione e di controllo del soggetto indipendente (Fondazione Ugo Bordoni) con la partecipazione ai tavoli tecnici e allo Steering Committee, relazionando annualmente all'Autorità rispetto alle attività svolte dal soggetto indipendente. Presso l'Istituto è stato allestito, nell'ambito del precedente progetto MediAccess, un laboratorio per la verifica della usabilità e accessibilità alle reti ed ai servizi in banda larga con il fine di indirizzare verso concrete linee di sviluppo i percorsi riconducibili alla *e-inclusion* nel quadro del più ampio riferimento dell'Agenda Digitale Europea e Italiana. Il percorso sperimentato dall'Istituto è la realizzazione di una postazione di telelavoro per personale disabile.

I temi d'interesse del progetto sono fortemente incentrati sull'elaborazione dei segnali digitali audiovisivi e prospettano applicazioni nei più diversi contesti economici e sociali. Il progetto "MAMI" si prefigge di realizzare una piattaforma di sperimentazione in cui vengano unificate le tecnologie multimediali, multisensoriali, interattive, 3D ad alta definizione, a supporto di una molteplicità di scenari applicativi: dall'addestramento in ambienti virtuali, alla rappresentazione volumetrica di manufatti artistici, al *design* industriale, alla valorizzazione del patrimonio ambientale, fino alla filiera della produzione televisiva e della cinematografia elettronica.

Nel 2012 si è pervenuti alla realizzazione di un prototipo per la riproduzione di contenuti audiovisivi sincronizzati con effetti sensoriali aggiuntivi, di tipo termico ed olfattivo, permetterà lo sviluppo di una piattaforma dimostrativa delle potenzialità di un servizio di comunicazione multimediale multisensoriale (4D) nel prosieguo delle ricerche sul tema. Numerosi gli studi su aspetti tecnici ed economici e sulle evoluzioni scientifiche sulla evoluzione delle reti realizzati nell'anno. Si tratta degli studi e delle sperimentazioni sull'evoluzione delle reti NGN (Nest Generation Networking) o "rete di prossima generazione" verso le reti del futuro a banda larga e ultralarga, intrinsecamente sicure ed a basso consumo energetico (green ICT); le sperimentazioni di traffico su configurazioni di Reti *wireless/wired* integrate con tecnologie ottiche e di quelle di *networking*, QoS (Quality of Service), su reti *ethernet* nel segmento metro-access di tipo misto attivo/passivo. Dagli studi e dalle sperimentazioni perseguiti sono scaturiti importanti risultati: è stato testato il buon esito dei test di ripristino del traffico in condizioni critiche; è stato confermato come la qualità dipenda dall'interoperabilità su reti di accesso *ethernet* nel segmento metro-access di tipo misto; è emerso che misure di alta potenza trasmessa in fibra ottica comportano il conseguente peggioramento della QoS; completato il collegamento in fibra ottica tra il TEST PLANT ISCTI ed il Museo storico del Dipartimento, si sono potute così verificare le applicazioni multimediali su reti ibride.

Sulla base dei risultati del progetto VATE (2010-2011), è stato portato avanti il progetto ATENA di analisi dei diversi scenari riguardanti la realizzazione di infrastrutture NGN. L'obiettivo è studiarne l'impatto dovuto alla domanda ed il conseguente andamento del debito relativo agli investimenti; quindi per quanto riguarda la crescita occupazionale ed in generale la crescita delle aziende anche in relazione alla diffusione dei nuovi servizi e/o applicazioni, virtualizzazione dei contenuti, realtà aumentata et alt, trainati dall'invasione sul mercato da parte dei dispositivi *smart* (*phones, tablets, pads*).

Infine non meno importante è lo studio delle tecnologie ottiche in relazione al risparmio energetico e per la riduzione delle Ton C02 non immesse nell'aria. Il progetto ATENA studia ed analizza il mercato economico Nazionale ed Internazionale per mettere a fattor comune tutti i meccanismi di guadagno diretto ed indiretto in grado di alleviare il peso di un investimento a livello Nazionale stimato in 8,3 miliardi. L'impatto finanziario di queste ricerche è stato limitato: per gli studi sulle reti NGN, gli impegni di spesa per investimenti sono stati pari a 187 mila euro cioè l'83 per cento della spesa prevista (225 mila) mentre le spese del personale sono state pari (161 mila) rispetto a una previsione di 162.000. Ulteriori azioni hanno interessato la sicurezza informatica: affidabilità di un sistema ICT, ormai divenuta fondamentale per la realizzazione delle reti di nuova generazione e vulnerabilità di sistemi operativi e di software commerciali di uso comune.

Missione: 017.Ricerca e innovazione

Programma: Innovazione Tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della societa' dell'informazione

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	4.569	4.773	4.109	4.654	4.196	4.425	0	229
di cui imposte pagate sulla produzione	251	291	251	283	256	268	0	14
Consumi intermedi	804	264	606	239	397	473	312	56
Altre uscite correnti	0		0		0		0	
SPESE CORRENTI	**5.373**	**5.037**	**4.715**	**4.892**	**4.593**	**4.898**	**312**	**284**
Investimenti fissi lordi	2.350	2.308	2.350	2.307	2.345	2.767	4.266	3.320
Trasferimenti di parte capitale	3.099	3.099	3.099	3.099	3.099	3.099	155	155
SPESE IN CONTO CAPITALE	**5.449**	**5.407**	**5.448**	**5.406**	**5.444**	**5.865**	**4.421**	**3.475**
SPESE FINALI	**10.822**	**10.444**	**10.164**	**10.298**	**10.037**	**10.763**	**4.734**	**3.759**
SPESE COMPLESSIVE	**10.822**	**10.444**	**10.164**	**10.298**	**10.037**	**10.763**	**4.734**	**3.759**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

4.7 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (missione 18)

Alla missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio" sono attribuiti stanziamenti per 1,2 milioni (in riduzione di oltre il 24 per cento rispetto al 2011) destinati in prevalenza a redditi da lavoro dipendente (1,1 milioni) e consumi intermedi, solo 143 mila euro per investimenti.

Missione: 018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

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

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	1.436	1.078	1.136	1.077	1.098	1.069	40	39
di cui imposte pagate sulla produzione	60	63	67	64	67	64	0	0
Consumi intermedi	139	77	136	68	176	83	51	9
SPESE CORRENTI	**1.575**	**1.155**	**1.272**	**1.145**	**1.274**	**1.152**	**90**	**48**
Investimenti fissi lordi	135	143	134	142	116	185	115	66
SPESE IN CONTO CAPITALE	**135**	**143**	**134**	**142**	**116**	**185**	**115**	**66**
SPESE FINALI	**1.710**	**1.298**	**1.406**	**1.286**	**1.390**	**1.337**	**205**	**114**
SPESE COMPLESSIVE	**1.710**	**1.298**	**1.406**	**1.286**	**1.390**	**1.337**	**205**	**114**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs –CDC

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

Il programma prevede interventi per la prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e l'impatto sui sistemi di comunicazione elettronica (18.10). L'amministrazione in tale ambito ha collaborato con le Autorità regionali e locali nella definizione dei piani di risanamento degli impianti radioelettrici (legge 36/2000); ha coordinato l'attività tecnica di controllo dei livelli di inquinamento elettromagnetico condotta dagli ispettorati territoriali, che nello specifico effettuano attività di collaborazione con ANPA e ARPA nelle misure di inquinamento elettromagnetico e con le autorità regionali nelle procedure di delocalizzazione o di riduzione a conformità di impianti radioelettrici (dPCM 8/7/2003); ha svolto attività di controllo e vigilanza in materia di inquinamento da campi elettromagnetici e radioattivo.
Un'attività che comprende anche la cura dei rapporti internazionali in materia di inquinamento da campi elettromagnetici e radioattivo.

4.8. Sviluppo e riequilibrio territoriale (missione 28)

La missione Sviluppo e riequilibrio territoriale (028) presenta stanziamenti definitivi (al netto di quelli non ripartiti del Fondo per la crescita e la coesione - capitolo 8425 - che non si è riflessa sulla gestione effettiva) in riduzione rispetto al 2011: dai 2,1 miliardi dell'esercizio precedente ai 1,9 miliardi del 2012.

Di tali stanziamenti, solo una quota marginale è relativa a spesa corrente. Si tratta di 45 milioni (59 milioni nel 2011), in prevalenza redditi da lavoro (25,6 milioni) consumi intermedi e altre spese correnti (10,7 milioni) relative a rimborsi alla Cassa depositi e prestiti per rate di ammortamento di mutui contratti nel settore dell'edilizia sanitaria.

Nel 2012 il riparto dei fondi ex-FAS ha alimentato capitoli di spesa del MISE per oltre 1.800 milioni di poco inferiori al spesa in conto capitale complessiva riferibile alla missione. Del complesso delle risorse stanziate circa 680 milioni sono state destinate all'acquisto dell'inceneritore di Acerra (355,6 milioni), alla ricostruzione dell'Abruzzo (278 milioni) e ad interventi resi necessari da condizioni atmosferiche avverse (40 milioni).

Missione: 028.Sviluppo e riequilibrio territoriale

in migliaia

Metriche	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi (RGS)		Pagato totale (RGS)		Residui finali (RGS)	
gruppo CATEGORIE-ASS	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**
Redditi di lavoro dipendente	30.355	25.592	24.218	26.014	24.256	25.589	713	555
di cui imposte pagate sulla produzione	1.948	1.577	1.467	1.577	1.480	1.545	80	32
Consumi intermedi	8.627	8.681	11.129	8.652	7.808	12.545	4.897	977
Altre uscite correnti	20.300	10.750	9.508	9.331	9.508	9.331	0	0
di cui interessi	20.300	10.750	9.508	9.331	9.508	9.331	0	0
SPESE CORRENTI	**59.282**	**45.023**	**44.856**	**43.997**	**41.571**	**47.465**	**5.610**	**1.532**
Investimenti fissi lordi	27.623	250.980	27.623	250.980	30.532	332.686	1.504	1.368
Trasferimenti di parte capitale	1.952.959	1.574.324	1.952.959	1.574.324	2.969.605	2.710.401	143.135	48.661
di cui alle Amministrazione pubbliche	442.837	1.518.101	442.837	1.518.101	1.498.708	2.209.953	39.154	45.776
SPESE IN CONTO CAPITALE	**1.980.582**	**1.825.304**	**1.980.582**	**1.825.303**	**3.000.137**	**3.043.087**	**144.639**	**50.029**
SPESE FINALI	**2.039.864**	**1.870.327**	**2.025.437**	**1.869.301**	**3.041.708**	**3.090.552**	**150.249**	**51.561**
Rimborso passività finanziarie	36.000	9.000	2.947	3.124	2.947	3.124	0	0
SPESE COMPLESSIVE	**2.075.864**	**1.904.327**	**2.028.384**	**1.897.425**	**3.044.655**	**3.118.676**	**150.249**	**51.561**

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 2012, l'attività di coordinamento e supporto alle amministrazione nell'ambito del QSN svolta è stata diretta a favorire l'accelerazione di alcuni degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari e la riprogrammazione del ciclo attualmente in corso, allo scopo di evitare la perdita delle risorse inutilizzate.
Tale attività ha portato all'elaborazione, in stretto raccordo con la Commissione Europea e le Amministrazioni titolari dei Programmi operativi, del Piano di Azione Coesione (PAC), con

l'obiettivo di colmare i ritardi e al contempo rafforzare l'efficacia degli interventi, in attuazione degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione Europea e al Presidente del Consiglio Europeo del 26 ottobre 2011. Il PAC - che si basa su alcuni principi fondamentali, quali la concentrazione su tematiche di interesse strategico nazionale, la "cooperazione rafforzata" con la Commissione europea, l'individuazione puntuale dei risultati attesi, la definizione delle azioni ed i relativi tempi, il coinvolgimento del partenariato sociale e la trasparenza delle informazioni - ha permesso la riprogrammazione dei fondi strutturali, per un ammontare complessivo di 11,09 miliardi. Essa è stata realizzata in tre fasi:

- la prima, avviata il 15 dicembre 2011, ha visto riprogrammati circa 3,5 miliardi di fondi gestiti dalle Regioni su quattro priorità: istruzione/formazione, agenda digitale, occupazione e ferrovie;
- la seconda fase, varata a maggio 2012, ha riguardato la concentrazione delle risorse (2,9 miliardi) derivanti da Programmi operativi delle amministrazioni centrali in ritardo di avanzamento su interventi riguardanti l'inclusione sociale, il miglioramento di alcuni servizi fondamentali per i cittadini e misure in favore dei giovani, nonché obiettivi di crescita e competitività delle regioni.
- la terza fase, realizzata a dicembre 2012, ha riguardato, infine, misure (per complessivi 5,7 miliardi) di contenimento degli effetti del ciclo economico negativo sulle imprese, sul lavoro e sulle persone, garantendo allo stesso tempo la salvaguardia degli interventi significativi già presenti nei programmi operativi.

Un contributo specifico è stato assicurato per sostenere particolari situazioni di ritardo nell'attuazione, attraverso la costituzione di *Task Force* (istituite dal Ministro per la coesione cooperazione rafforzata con la Commissione Europea) per la Regione Campania e per la Regione Siciliana. Con la stessa finalità è stata assunta la funzione di Autorità di certificazione dei programmi operativi interregionali "Attrattori culturali e ambientali per il turismo"e "Energie rinnovabili e risparmio energetico".
L'accelerazione nell'attuazione della politica di coesione compiuta nell'ultima parte del 2012 e la realizzazione del Piano di Azione Coesione hanno consentito all'Italia di raggiungere un valore della spesa certificata fino a oggi di 18,3 miliardi di euro, pari al 34 per cento della dotazione totale, superando così di oltre 2 punti percentuali il *target* nazionale previsto (31,5 per cento).

Tale attività di certificazione si è accompagnata all'esercizio delle funzioni di Autorità di gestione e allo svolgimento delle iniziative e degli adempimenti necessari per l'attuazione tempestiva del programma *Governance* e AT 2007 – 2013, che ha raggiunto una spesa totale - inclusiva del cofinanziamento nazionale - pari a 96 milioni di euro, per un valore della spesa certificata rispetto alla dotazione del Programma del 42,5 per cento (1,3 punti percentuali oltre il target previsto).

L'attività descritta ha potuto giovarsi di un più efficace monitoraggio circa l'utilizzo delle risorse grazie alla messa a punto, insieme al MEF-RGS-IGRUE, delle relative procedure, del miglioramento della gestione delle risorse finanziarie ed in particolare del sistema di collegamento tra le richieste di trasferimento delle risorse ed il monitoraggio della spesa, nonché del consolidamento e rafforzamento del Sistema dei conti pubblici territoriali.

Tale Sistema ha visto:

- l'ulteriore miglioramento delle metodologie finalizzate alla omogeneizzazione dei criteri utilizzati per la quantificazione e classificazione dei dati rilevanti;
- l'incentivazione all'utilizzo della banca dati e la sua evoluzione in direzione di modalità *open data*;
- l'implementazione del meccanismo premiale istituito dalla Delibera CIPE n. 19/08 "Definizione delle procedure e delle modalità di attuazione del meccanismo premiale e di sostegno collegato ai Conti pubblici territoriali. Nell'anno si è concluso l'iter di attribuzione di due *tranche* premiali istruite da tempo e non assegnate: la prima annualità della Delibera 19/98 (3,8 milioni di euro) e la seconda *tranche* prevista dalla delibera CIPE n. 1/2006 (5 milioni di euro). Il CIPE ha approvato la proposta di riparto nella seduta del 23 marzo 2012 il cui esito è stato recepito nella Delibera n. 42/2012. Sono state infine ripartite (Delibera 80/2012) la seconda e la terza *tranche* annuale della Delibera 19/08.

Per quanto concerne il monitoraggio, è inoltre proseguito nel corso dell'esercizio l'intervento di completamento del Sistema informativo di monitoraggio delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), finalizzato alla sua integrazione con il sistema di gestione e monitoraggio delle risorse aggiuntive comunitarie. Ciò allo scopo di disporre di un ambiente conoscitivo integrato sull'attuazione del QSN che consenta di evidenziare tempestivamente le criticità e sostenere/promuovere iniziative strategiche di riprogrammazione, supportando i processi decisionali e l'esercizio dei poteri di controllo e sorveglianza sull'impiego delle risorse della politica regionale tramite un innovativo sistema di monitoraggio. Sono stati, inoltre, assicurati gli strumenti informatici di supporto al monitoraggio dei nuovi Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS) (*cfr infra*), prevedendosi la completa tracciabilità degli iter procedurali caratterizzanti ciascuna tipologia di intervento.

La disponibilità dei flussi informativi rivenienti dal monitoraggio ha, infine, consentito di portare avanti il Progetto *OpenData*, finalizzato alla trasparenza e diffusione di dati ed indicatori sulle politiche finanziate da Fondi strutturali e FAS e sui singoli investimenti realizzati.
Nel corso del 2012 è stato attivato lo strumento "Opencoesione", che costituisce il primo portale - rivolto a cittadini, Amministrazioni, imprese e ricercatori - sull'attuazione degli investimenti programmati nel ciclo 2007-2013 da Regioni e amministrazioni centrali dello Stato con le risorse per la coesione. Esso consente la diffusione ed il riutilizzo di dati e informazioni, contribuendo a rendere la Pubblica Amministrazione più trasparente e a migliorare progressivamente la qualità dei dati stessi.

Il monitoraggio sistematico degli stati di avanzamento insieme all'individuazione, quantificazione e revisione di indicatori e target delle politiche finanziate da Fondi strutturali e dal FAS, ha consentito di implementare le analisi dirette alla misurazione dei risultati/impatti di politiche a livello territoriale, verificando ove fosse opportuno introdurre misure correttive e di miglioramento della qualità degli interventi realizzati. Ulteriori attività saranno necessari nel corso del 2013 per perfezionare il set di indicatori da utilizzare nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020.

Le valutazioni emergenti da tali analisi si sono poi riflesse, da un lato, nell'attività di supporto al Governo italiano nell'ambito dei negoziati europei riguardanti la definizione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 e del pacchetto legislativo relativo alla politica di coesione; dall'altro, nell'attività di sostegno alle Amministrazioni centrali e regionali circa l'implementazioni dei programmi operativi cofinanziati, con riferimento anche alle tematiche inerenti la concorrenza e il mercato interno e gli adempimenti connessi in materia di aiuti di stato.
Con riferimento al Quadro Finanziario Pluriennale, l'attività negoziale è stata volta a fornire contributi utili sia per la definizione di regole generali volte ad assicurare una migliore qualità della spesa (*better spending*), che per quanto attiene la definizione delle risorse da allocare alla politica di coesione. Al riguardo l'Italia ha chiesto che nel calcolo delle risorse da assegnare alle regioni meno sviluppate venisse tenuto in maggiore considerazione il parametro relativo alla disoccupazione, per rispondere in modo adeguato agli effetti della crisi economica e adottare un bilancio a sostegno della crescita e dell'occupazione. Si è, altresì, monitorato che nel negoziato venisse rispettato un equilibrio nell'assegnazione delle risorse alle aree in transizione, tale da assicurare alle regioni italiane comprese in questa categoria adeguate risorse, senza creare appesantimenti del contributo a carico dell'Italia.
Contestualmente alla gestione delle attività connesse al QSN 2007-2013 ed agli sviluppi relativi alla nuova fase di programmazione, il DPS ha operato per rafforzare la capacità di programmazione mediante altre linee di intervento: la revisione del modello di Accordo di Programma Quadro (APQ) attraverso la creazione di un modello di Accordo "rafforzato", maggiormente rispondente agli obiettivi del QSN, e la creazione dei Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS): con tali nuovi strumenti, nel corso del 2012, sono stati sottoscritti due contratti riguardanti le direttrici ferroviarie Napoli-Taranto e Salerno-Reggio Calabria, e predisposti i CIS riguardanti la strada statale Sassari-Olbia e la direttrice ferroviaria Catania-Palermo e (quest'ultimo sottoscritto in data 28 febbraio 2013).

I CIS, istituiti dall'articolo 6 del d.lgs. n. 88/2011, sono atti negoziali sottoscritti, d'intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con gli altri Ministri interessati, dal Ministro delegato per la coesione territoriale, dalle Regioni interessate, dalle altre Amministrazioni Pubbliche e dai concessionari di rilievo nazionale competenti.
Essi individuano tempi e modalità di attuazione degli interventi, in particolare: il cronoprogramma, le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e di monitoraggio, le sanzioni per eventuali inadempienze, le condizioni per l'eventuale definanziamento ovvero per l'attribuzione delle relative risorse ad altro livello di governo nel rispetto del principio di sussidiarietà.
Essi costituiscono un sistema innovativo, caratterizzato da numerosi punti di rottura con il passato, in quanto le risorse sono concentrate in un unico grande progetto; è fissato un crono programma fin dall'inizio della procedura, é previsto un sistema sanzionatorio se si accertano inadempimenti da parte del Concessionario o delle Amministrazioni centrali o regionali coinvolte; é indicato, per ogni intervento, il risultato atteso; é predisposto un Piano di comunicazione che consentirà a tutti i cittadini di acquisire puntuali informazioni in ordine allo stato di attuazione del CIS.
I CIS sono contraddistinti da organismi di *governance*, quali:
- -il Comitato di coordinamento (composto dai Sottoscrittori del Contratto e della preventiva Intesa). Verifica l'andamento e la prosecuzione delle attività. Di norma, si riunisce ogni 2 anni;
- -il Comitato di attuazione e sorveglianza, che è composto dal Referente unico del contratto, dai Referenti unici delle parti, dai Responsabili regionali della programmazione unitaria (qualora non coincidano con i referenti unici delle parti) e dal Responsabile del contratto di programma RFI. Esamina lo stato di attuazione del programma e adotta tutti gli atti di gestione/controllo conseguenti. Di norma, si riunisce ogni 6 mesi;
- -il Responsabile unico di contratto, che è un organo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, cui spettano il coordinamento e la vigilanza sull'attuazione del contratto;

• -il Referente unico di parte, che è l'organo delegato da ciascuna parte, cui spetta la vigilanza nell'esecuzione dei rispettivi impegni.

A tali attività si sono affiancate quelle ordinarie di accompagnamento dell'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, ivi comprese quelle connesse alla predisposizione del 2° Rapporto strategico sulla programmazione dei Fondi strutturali in Italia e, più in generale, l'attività di istruttoria delle proposte finalizzate all'assunzione di delibere da parte del CIPE attuative delle strategie di intervento nelle aree del Mezzogiorno.
In particolare nel 2012 sono state programmate le risorse nazionali del FSC e, per la quasi totalità, quelle regionali. Nel contempo è stata completata la riprogrammazione delle residue risorse FSC 2000/2006 e programmate quelle regionali del periodo 2007/2013. Nel 2012 con le delibere CIPE, in particolare, sono state destinate risorse FSC:
• al settore ambientale per il contrasto del rischio idrogeologico, 614,7 milioni di euro (delibera n. 8/2012);
• per il superamento di procedure di infrazione comunitaria in tema di depurazione – collettamento delle acque e bonifica di discariche, 1.691 milioni di euro (delibera n. 60 del 2012);
• per la bonifica di siti e trattamento rifiuti, sistema idrico integrato, difesa suolo e forestazione, 1.060 milioni di euro (delibera n. 87/2012).
• inoltre, con le altre delibere del 3 agosto del 2012, il CIPE ha assegnato 3.131 milioni di euro per interventi in ambiti strategici (promozione d'impresa, sanità, scuola/università, infrastrutture, riqualificazione urbana e assistenza tecnica).
E' stata inoltre curata l'istruttoria della riprogrammazione, completando l'iter della presa d'atto dei Programmi Attuativi Regionali (PAR), definendo quelli delle Regioni Veneto, Friuli-Venezia Giulia, e quello della Provincia autonoma di Trento; istruendo la riprogrammazione dei PAR Marche, Liguria e Toscana; attivando la valutazione periodica dello stato di attuazione dei PAR stessi.
Sono state condotte le istruttorie ai fini dell'assunzione della delibera Cipe n. 6/2012, sulla verifica dell'indifferibilità degli interventi infrastrutturali e dell'esistenza, per le iniziative finanziate con il Fondo infrastrutture, di titoli giuridici perfezionati. Tale verifica si è resa necessaria per l'assegnazione delle risorse recate dalla legge n. 183/2011, dopo l'imputazione dei tagli operati sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Tale processo ha reso possibile la prosecuzione di alcuni interventi, già finanziati dal Fondo Infrastrutture e poi assoggettati al taglio, e l'individuazione di esigenze infrastrutturali ulteriori ritenute indifferibili.
Con riferimento alle delibere settoriali riguardanti interventi infrastrutturali, sono state verificate, nell'ambito del processo di concreta strutturazione degli strumenti attuativi degli interventi, le coperture finanziarie delle diverse iniziative nella loro coerenza con la disponibilità del Fondo Sviluppo e Coesione e con le altre fonti di finanziamento. In particolare, si è avuto lo sblocco delle risorse FSC e loro destinazione in settori ritenuti strategici per la crescita del Mezzogiorno. Dopo le delibere CIPE del 3 agosto 2011 n. 62 e del 30 settembre 2011 n. 78 destinate, prevalentemente, a infrastrutture per la mobilità e la ricerca, con le delibere n.8 del 20 gennaio e n. 60 del 30 aprile 2012 sono stati finanziati interventi per altre infrastrutture di mobilità, per la tutela ambientale (depurazione delle acque e bonifica delle discariche), per la messa in sicurezza degli edifici scolastici e per il miglioramento dell'offerta museale, per complessivi 13,2 miliardi di euro. A tali risorse si aggiungono circa 4 miliardi di euro deliberati dal CIPE il 3 agosto 2012.
Nel corso del 2012 sono state inoltre modificate le modalità di accesso al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, di cui all'art. 2, comma 100, lettera a), della legge n. 662/1996, a valere sulle riserve comunitarie (riserva "PON Ricerca & Competitività" e riserva "PON Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico"), consentendo di ammettere a garanzia anche le operazioni con finalità di finanziamento del capitale circolante delle imprese. La rimozione dei vincoli riguardanti l'esclusivo riferimento a finanziamenti a fronte di investimento, risponde alle effettive esigenze delle imprese che, nella difficile fase congiunturale, evidenziano difficoltà nell'accesso al credito e scarsa propensione ad attivare investimenti. Tali modifiche dovrebbero, pertanto, consentire una operatività del Fondo, rimasto sostanzialmente inattivo nello scorso esercizio.
A fine anno è stata infine sottoscritta la convenzione tra Ministero e Invitalia (29 novembre 2012) ed approvata con decreto ministeriale del 7 dicembre 2012.
Invitalia, è stata individuata come soggetto gestore dei contratti di sviluppo direttamente dalla legge (art. 43 del DL 112/2008). Con successivi decreti sono stati definiti le modalità e i criteri con cui Invitalia svolge le predette attività nonché i rapporti e le rispettive competenze tra Invitalia e il Ministero. Con la convenzione, quindi, occorreva procedere, sostanzialmente, solo a disciplinare le modalità di trasferimento delle risorse assegnate ai contratti di sviluppo e a determinare le modalità di riconoscimento dei costi sostenuti da Invitalia per lo svolgimento delle attività nonché le modalità di rendicontazione di tali costi ed il relativo pagamento. Mancando l'assegnazione delle risorse finanziarie da destinare ai contratti – intervenuta solo nei primi mesi del 2012 – la convenzione è stata sottoscritta solo nel secondo semestre dell'anno.

Ad oggi sono state presentate 305 domande di agevolazione riguardanti l'intero territorio nazionale, delle quali tuttavia solo 36 hanno i requisiti per accedere ai finanziamenti (500 milioni, secondo quanto previsto dal decreto 21 marzo 2012) a valere sulle risorse del Programma Operativo Nazionale Ricerca e Competitività: il PON consente, infatti, di agevolare solo iniziative di tipo industriale con particolari caratteristiche di innovatività e localizzate nelle regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Inoltre delle 36 istanze, considerate le problematiche emerse nel corso delle diverse fasi delle istruttoria, si stima che solo 15 possano arrivare a concludere positivamente l'iter valutativo e sottoscrivere i relativi contratti.

Con d.m. 28 settembre 2012 sono stati destinati ulteriori 120 milioni di euro, rivenienti dalle cosiddette "risorse liberate" della precedente programmazione comunitaria 2000-2006, al finanziamento di programmi di sviluppo industriale, purché coerenti con i criteri di eleggibilità del PON Ricerca e Competitività, localizzati anche nelle regioni escluse dal PON ma incluse nei programmi operativi 2000-2006 (Basilicata e Sardegna), con priorità per le domande immediatamente cantierabili ma prive di copertura finanziaria e per gli investimenti nei territori caratterizzati da crisi industriale. Per le iniziative non industriali (più precisamente per i programmi di sviluppo turistico e commerciale) localizzate nelle regioni Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna, con il medesimo d.m. 28 settembre 2012, sono state rese disponibili ulteriori risorse, pari a 160 milioni di euro, aggiuntive rispetto a quelle previste dal PON Ricerca e Competitività, seppur limitate rispetto al fabbisogno determinato dalle domande presentate dalle imprese.

Si ricorda, infine, che poiché gli interventi approvati prevedono l'utilizzo di risorse comunitarie, Invitalia S.p.A. è sottoposta a tutte le verifiche e controlli previsti dai regolamenti europei inerenti l'utilizzo di risorse cofinanziate. Pertanto, il Ministero fornisce le metodologie e le procedure per lo svolgimento delle verifiche e dei controlli da parte di Invitalia e svolge i controlli su come la stessa attua le procedure individuate.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. Il ruolo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali alla luce dell'evoluzione del quadro normativo; 1.2. La programmazione strategica e gli atti di indirizzo generale*

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. La riduzione degli organici e la revisione degli assetti organizzativi; 2.2. Efficienza degli uffici territoriali; 2.3. Organi collegiali e Enti vigilati*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. L'andamento delle entrate; 3.2. L'andamento delle spese; 3.2.1. Debiti pregressi; 3.2.2. Formazione di residui passivi; 3.2.3. Riduzioni di spesa ai sensi dell'art. 10, comma 2, decreto-legge n. 98 del 2011; 3.2.4. Utilizzo della flessibilità di bilancio; 3.2.5. Misure di contenimento della spesa ai sensi del decreto-legge n. 78 del 2010*

4. Analisi degli andamenti gestionali delle principali missioni del Ministero: *4.1. Riparto delle risorse tra le diverse missioni; 4.2. Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"; 4.3. Missione 25 "Politiche previdenziali"; 4.4. Missione 26 "Politiche per il lavoro"; 4.5. Missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"*

Considerazioni di sintesi

I recenti interventi in materia pensionistica e la riforma del mercato del lavoro hanno consolidato il ruolo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, chiamato ad un sempre più importante compito di governo del complessivo sistema previdenziale in tutti i suoi pilastri e ad assicurare, sotto il profilo del completamento del quadro normativo e della necessaria attività operativa, il pieno raggiungimento degli obiettivi di crescita di una occupazione stabile e qualificata e l'erogazione di adeguate forme di tutela, nelle ipotesi di disoccupazione involontaria.

Ruolo che stenta, viceversa, ad emergere con riferimento alle attività per promuovere l'inclusione sociale, estremamente frammentate in una pluralità di interventi settoriali che andrebbero verificati nella loro importanza ed attualità e ricondotti in un quadro unitario, recuperando una capacità propositiva e programmatica.

La direttiva per l'azione amministrativa e gli altri documenti progettuali individuano, in modo coerente con il ruolo del Ministero, le missioni da svolgere, le priorità strategiche, gli obiettivi programmatici e quelli operativi. La direttiva, in particolare, come osservato dalla CIVIT, si caratterizza per la evidenziazione di indicatori di *outcome* e per il coinvolgimento nella definizione degli obiettivi dei soggetti istituzionali e delle formazioni sociali che operano nelle materie di competenza dell'Amministrazione.

L'assetto organizzativo, che aveva trovato una stabile definizione per effetto del d.P.R. n. 144 del 2011, necessita di essere rivisitato per effetto della riduzione degli uffici di livello dirigenziale e dell'organico del personale, disposto con dPCM dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in esito alle procedure previste dall'articolo 2 del decreto-legge n. 95 del 2012.

Nel predisporre il nuovo regolamento, particolare attenzione dovrà essere data alla organizzazione degli uffici territoriali, la cui efficienza comparata ha formato oggetto nel 2012 di uno specifico approfondimento da parte del Nucleo di valutazione della spesa.

L'attività di vigilanza sugli enti strumentali si è sostanziata, per quanto attiene all'ISFOL, nel completamento delle modifiche statutarie rese necessarie dall'art. 12 del decreto-legge n. 95 del 2012; mentre, con riferimento ad Italia Lavoro S.p.A., appare tutt'ora problematico il completamento della dismissione delle numerose partecipazioni societarie che facevano capo al predetto Ente.

Sotto il profilo contabile, le risorse gestite dall'Amministrazione, oltre 99 miliardi, sono rappresentate per il 98 per cento da trasferimenti agli Enti di previdenza.

Gli stanziamenti definitivi di competenza evidenziano un incremento del 20 per cento rispetto al 2011.

Anche per il 2012 appare rilevante il fenomeno dei debiti pregressi dovuto, soprattutto, a spese derivanti da condanne giudiziarie comprensive anche di interessi legali.

L'ammontare dei residui passivi, da ricondurre ai ben noti problemi di raccordo con la contabilità degli enti di previdenza, continua ad essere rilevante, anche se in evidente flessione rispetto al precedente esercizio.

L'Amministrazione, nel corso del 2012, ha fatto ampio uso degli strumenti di flessibilità del bilancio, sia per rimodulare le risorse tra i diversi capitoli e piani gestionali, sia allo scopo di effettuare pagamenti, in prossimità della chiusura dell'esercizio, su capitoli che presentavano un'insufficiente disponibilità di cassa.

I dati di rendiconto evidenziano una coerente attuazione delle specifiche misure di contenimento della spesa previste dal decreto-legge n. 78 del 2010.

Con riferimento alla gestione delle attività ricomprese nella missione 25 "Politiche previdenziali", va sottolineata la complessa vicenda relativa alla salvaguardia dei cosiddetti "esodati", in relazione all'applicazione delle nuove regole per la decorrenza del pensionamento. A seguito dei rilievi mossi dall'ufficio di controllo preventivo della Corte, che evidenziavano l'adozione di un criterio più restrittivo rispetto al testo normativo, sono stati necessari due successivi interventi da parte del legislatore.

L'attività di vigilanza sugli enti di previdenza obbligatoria è stata particolarmente orientata a garantire la piena attuazione del processo di accorpamento dei diversi istituti e alla verifica del conseguimento dei previsti risparmi di spesa.

Riguardo alla missione 26 "Politiche per il lavoro", il Ministero è stato impegnato nella gestione dei diversi ammortizzatori sociali, in particolare il ricorso alla cassa integrazione ordinaria evidenzia nel 2012 un incremento delle ore autorizzate, a fronte di un andamento in diminuzione di quella straordinaria e di quella in deroga.

Sotto il profilo contabile, permangono le criticità legate ad un utilizzo promiscuo del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, utilizzato sia per le politiche attive che per quelle passive del lavoro.

La decisione di trasferire il predetto Fondo dal titolo I parte corrente al titolo II spese in conto capitale, a partire dall'esercizio 2013, suscita perplessità, in relazione alla probabile perdita di importanza delle attività di formazione a vantaggio degli ammortizzatori sociali, anche in riferimento agli impegni, assunti nel 2011 con l'Unione Europea, finalizzati a garantire un adeguato cofinanziamento nazionale agli interventi in materia, che utilizzano risorse del Fondo sociale europeo.

Particolarmente significativa l'attività svolta dagli ispettori del lavoro. Nonostante la diminuzione di personale, il numero degli accertamenti ispettivi si è mantenuto stabile, con una selezione più mirata degli interventi, che ha consentito un significativo incremento delle sanzioni accertate e di quelle riscosse.

Le attività relative alla gestione dei flussi migratori sono state condizionate dal perdurare dell'emergenza Nord-Africa e da alcuni significativi cambiamenti del quadro normativo di riferimento.

Con riferimento alle attività volte a favorire l'inclusione sociale, vanno segnalati i ritardi nel processo di revisione dell'indicatore di situazione economica equivalente (ISEE), dovuti alla sentenza della Corte costituzionale n. 297 del 2012, che ha dichiarato illegittimo l'articolo 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, nella parte in cui non prevedeva il coinvolgimento delle Regioni nel relativo procedimento.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

1.1. Il ruolo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla luce dell'evoluzione del quadro normativo

I recenti interventi in materia di riforma del sistema pensionistico, del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali connotano il quadro di riferimento dell'attività svolta dal Ministero nel 2012.

Le modifiche al sistema previdenziale finalizzate a rafforzare la sostenibilità nel lungo periodo della spesa, allo scopo di tener conto del progressivo invecchiamento della popolazione, si sono sostanziate nell'estensione del calcolo secondo il metodo cosiddetto contributivo *pro rata* a partire dal 2012 a tutti gli interessati, nell'armonizzazione dei diversi regimi pensionistici, nell'aumento delle aliquote contributive per i lavoratori autonomi, nell'innalzamento dell'età di pensionamento, con penalizzazioni per coloro che vi accedano prima dei 62 anni di età (art. 24 del DL n. 201 del 2011).

Di altrettanto, se non di maggior rilievo, per le attività di competenza del Ministero, la riforma del mercato del lavoro attuata con la legge 28 giugno 2012 n. 92 che ribadisce la centralità del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, rivitalizza l'istituto dell'apprendistato quale accesso privilegiato al mondo del lavoro, rivisita il sistema degli ammortizzatori sociali, introducendo l'Aspi (Assicurazione sociale per l'impiego) quale istituto destinato a sostituire le diverse indennità di disoccupazione e, con la prevista gradualità temporale, quelle di mobilità ed estendendo le tutele esistenti, in caso di disoccupazione involontaria, a soggetti in precedenza esclusi.

In tale contesto il Ministero è stato ed è chiamato a svolgere un ruolo determinante sotto il profilo programmatico, progettuale ed operativo[1].

---

[1] A testimonianza della complessità dell'azione svolta dal Ministero, comprendente anche l'emanazione di provvedimenti aventi rilevanza esterna e contenenti direttive per l'azione amministrativa, il competente ufficio di controllo preventivo ha comunicato di aver registrato, nel 2012, tra l'altro, i seguenti atti:
- D.I. concernente trasferimento di funzioni, risorse patrimoniali, strumentali, finanziarie e del personale dal soppresso ente IPSEMA all' INAIL;
-D.I. concernente trasferimento di funzioni, risorse patrimoniali, strumentali, finanziarie e del personale dal soppresso ente IPOST all'INPS;
- Decreto di ricollocazione delle risorse umane dall'IAS all'ISFOL;
- Nomina di dirigenti al collegio dei sindaci dell'INPS e dell'INAIL;
- D.I. Disciplina delle modalità con le quali la COVIP riferisce alle Amministrazioni competenti sui risultati del controllo conferitole ai sensi dell'art. 14 del DL 98/2011 (legge n. 211/2011);
- Decreto approvativo dell'atto convenzionale stipulato il 12.11.2012 modificativo della Convenzione Quadro stipulata il 20.12.2007 tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Italia Lavoro.
Per la rilevanza dei temi sociali affrontati vanno segnalati anche:
- gli accordi di programma con le regioni aventi ad oggetto la realizzazione di un programma nazionale di interventi finalizzati alla diffusione della conoscenza della lingua italiana destinato ai cittadini extracomunitari regolarmente presenti in Italia;
- il decreto interministeriale concernente approvazione del piano di impegno dei fondi 2011 dell'Istituto Nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro di cui alla determina del Commissario Straordinario dell'INAIL n. 53 del 29.12.2011;
- l'individuazione per il biennio economico 2011-2012 dei criteri e delle procedure per la realizzazione di studi e ricerche sulle discipline infortunistica e di medicina sociale.
Complessivamente sono pervenuti al controllo circa 800 atti dell'Amministrazione controllata.
L'Ufficio ha mosso numerosi rilievi e note di avvertenza (circa 50).

Fondamentale è l'attività di *governance* del complessivo sistema previdenziale in tutti i suoi pilastri e lo svolgimento dei compiti necessari ad assicurare il pieno funzionamento della riforma del mercato del lavoro sotto il profilo del completamento del quadro normativo, dei rapporti con gli enti di previdenza, della predisposizione di idonei strumenti di comunicazione e di informazione per promuovere gli obiettivi da raggiungere.

Strumentale alle attività sopra descritte è il monitoraggio sull'andamento dei nuovi istituti, sia in termini di esborsi finanziari che di impatto sul tessuto sociale, attività espressamente richiamata e potenziata nel testo della legge di riforma del mercato del lavoro, quale necessario presupposto per la definizione delle *policy* sulla base di una verifica dei risultati, alla luce dei quali adottare eventuali correttivi.

La rinnovata centralità del contratto di lavoro a tempo indeterminato sollecita, inoltre, sotto il profilo più strettamente operativo, una sempre maggior attenzione all'attività svolta dalle strutture territoriali in materia di vigilanza sul rispetto delle regole in materia di formazione del rapporto di impiego e di quelle attinenti la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro. Altrettanto importanti, in un periodo di crisi economica, i compiti di intermediazione finalizzati a prevenire conflitti sociali ed individuali.

Al di la del momento sanzionatorio, osserva la Corte, una costante presenza sul territorio dovrebbe consentire una maggiore *compliance* da parte delle imprese alle regole poste, non solo a tutela dei lavoratori, ma anche a garanzia del libero svolgimento di una sana concorrenza sui diversi mercati.

Considerazioni in parte diverse riguardano, invece, l'attività svolta nell'ambito delle politiche sociali, settore in cui il ruolo del Ministero - anche in relazione ai frequenti interventi normativi in tema di riparto di competenze tra i diversi organi delle amministrazioni dello Stato e tra questi ultimi e gli enti territoriali e locali - stenta ad emergere sotto il profilo della capacità progettuale. Come si evince dal quadro finanziario, in prosieguo esaminato, e dalla descrizione delle attività svolte, il Ministero gestisce una pluralità di iniziative ciascuna delle quali alimentata da uno specifico fondo, spesso a carattere minimale, a vantaggio di singole categorie di soggetti deboli, di complessivo scarso rilievo economico ed impatto sul tessuto sociale[2].

Si tratta di interventi che trovano il loro fondamento in normative risalenti nel tempo, periodicamente rifinanziate senza una verifica della attualità degli obiettivi e della efficacia dei singoli interventi in un più ampio quadro di riferimento.

E' in tale ambito che, sottolinea la Corte, può trovare applicazione il metodo della *spending review*, inteso come capacità di riprogrammare le iniziative finalizzate al contrasto alla povertà, alla marginalità ed alla esclusione, all'interno di un programma che ponga obiettivi strutturali di lungo periodo, concentrando le risorse su poche definite priorità da perseguire.

Tale necessaria attività di recupero progettuale appare quanto mai opportuna in vista dell'avvio del prossimo periodo (2014-2020) di programmazione degli interventi comunitari, allo scopo di utilizzare in modo sinergico le disponibilità del Fondo europeo per le politiche sociali e quelle nazionali, superando la logica frammentata che ha caratterizzato la gestione nei precedenti cicli (2000-2006 e 2007-2013).

Al riguardo, appare opportuno ricordare il Patto per l'occupazione e la crescita, approvato dal Consiglio europeo nel mese di giugno 2012, con il quale i Paesi membri dell'Unione si sono impegnati a combattere la disoccupazione, in particolare quella giovanile, avvalendosi della possibilità di finanziare, anche con risorse dei Fondi strutturali, gli incentivi a favore dell'occupazione, ed attuare contestualmente politiche di contrasto alla povertà, alla marginalità e all'esclusione sociale.

All'interno di tale rinnovato quadro programmatico potrebbero assumere diverso e maggiore

---

I rilievi formulati a chiarimento e superamento di perplessità sorte in sede istruttoria, finalizzati a migliorare e puntualizzare lo svolgimento dell'azione amministrativa in specifici settori di attività, spesso a rilevanza nazionale, hanno, in alcuni casi, determinato il ritiro dell'atto sottoposto al controllo.

[2] Sul punto si richiama il contenuto delle indagini svolte dalla Sezione di controllo sulla gestione relative alle Politiche giovanili (delib. n. 2 del 2013) e a quelle per le famiglie (delib. n. 2 del 2012).

significato le iniziative di sostegno al volontariato, per completare, in una logica di reale sussidiarietà, il complesso delle tutele nei confronti dei soggetti più deboli, privilegiando i settori meno coperti dall'intervento pubblico.

1.2. La programmazione strategica e gli atti di indirizzo generale

La direttiva generale per l'attività amministrativa, il piano triennale di attività e gli altri documenti progettuali individuano in modo coerente, con il sopra descritto ruolo del Ministero, le priorità strategiche da perseguire, gli obiettivi programmatici e quelli operativi.

La direttiva, come positivamente osservato dalla Commissione Indipendente per la Valutazione, l'Integrità e la Trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CIVIT)[3], si caratterizza per l'utilizzo di una significativa batteria di indicatori, non solo di output, ma anche di outcome, riferiti cioè all'impatto dell'attività svolta sul tessuto sociale ed economico del Paese. I predetti indicatori rinviano all'andamento di variabili di tipo macroeconomico e demografico, non direttamente misurate dal Ministero. Positivo è stato giudicato dalla CIVIT anche il livello di coinvolgimento nelle attività programmatiche dei cosiddetti *stakeholders*, cioè dei soggetti istituzionali e delle realtà economiche e sociali che operano nelle materie di competenza e di interesse dell'Amministrazione.

L'attività di programmazione per il 2012 ha tenuto conto dei risultati conseguiti nel precedente esercizio 2011, come certificati dai competenti organismi, che hanno attestato un quadro sostanzialmente regolare circa il grado di realizzazione dei risultati attesi.

La citata direttiva conferma l'individuazione delle aree strategiche di intervento[4] dell'attività del Ministero che fanno riferimento agli ambiti indicati nella seguente tabella:

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	

In particolare, la direttiva del Ministro sottolinea, in coerenza con la riforma del mercato del lavoro, la necessità di garantire il massimo impegno per il raggiungimento degli obiettivi di riordino del sistema delle tutele e della definizione degli istituti contrattuali.

Sotto tale profilo, viene richiamata l'importanza di un monitoraggio dell'efficacia della formazione professionale e dell'utilizzo del nuovo contratto di apprendistato.

L'attuazione della riforma postula, inoltre, un più stretto collegamento tra le politiche attive e passive del lavoro.

La programmazione dell'attività di competenza delle strutture territoriali, andrebbe, peraltro, maggiormente raccordata con quella delle altre istituzioni che svolgono compiti di vigilanza e controllo sulle imprese, come l'Agenzia delle entrate, la Guardia di Finanza, le Asl e gli enti strumentali del Ministero della salute.

Sotto tale profilo vanno ripresi ed intensificati i contatti, già in precedenza avviati, per un reale coordinamento dell'attività ispettiva presso le imprese, al fine di evitare duplicazioni, favorire sinergie, migliorare l'efficacia e l'efficienza delle verifiche.

---

[3] Rapporto individuale riferito al Ministero del lavoro e delle politiche sociali sull'avvio del ciclo di gestione sulla *performance* per l'annualità – Dicembre 2012.

[4] 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.

La Nota integrativa al bilancio di previsione dello Stato, finalizzata al raccordo tra la programmazione strategica e quella finanziaria, permette di rilevare il riallineamento delle poste contabili reso necessario dalla limitazione delle risorse che sono state a tale scopo rimodulate.

La CIVIT ha espresso un giudizio positivo[5] sul Piano della performance 2011-2013 del Ministero, collocandolo in una fascia superiore alla media del comparto, ritenendo di doverlo segnalare come esempio di *best practice* per l'attuazione del d.lgs. n. 150 del 2009.

L'Organismo Interno di Valutazione (OIV) ha fornito il supporto alle varie strutture del Ministero per la definizione degli indicatori, al fine di selezionare in modo equilibrato i parametri più adeguati.

Quanto sopra sulla base di una verifica del raggiungimento degli obiettivi strategici inclusi nel Piano della performance per il precedente periodo 2011-2013 e delle discordanze rilevate.

Il Ministero ha adempiuto, infine, ai previsti obblighi di trasparenza provvedendo a pubblicare nel proprio sito istituzionale, nella specifica sezione dedicata, gli atti ed i documenti previsti dalla normativa.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. La riduzione degli organici e la revisione degli assetti organizzativi

Nella relazione al rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2011, la Corte sottolineava come il tormentato percorso di riorganizzazione del Ministero del lavoro, dopo la fugace integrazione con quello della Salute, aveva trovato un sostanziale assetto ed una tendenziale stabilità con l'emanazione del d.P.R. 7 aprile 2011, n. 144, contenente il nuovo regolamento di organizzazione.

La Corte osservava in quella sede, tra l'altro, che, per quanto attiene al riallineamento tra i profili contabili e quelli operativi, rappresentava un dato sicuramente positivo l'accorpamento in una unica direzione generale e in un unico C.d.R. della gestione delle politiche attive e passive del lavoro, anche in relazione all'utilizzo promiscuo, per entrambe le predette finalità, delle risorse presenti nel Fondo per l'occupazione e la formazione.

Ai sensi del citato regolamento, il Ministero si articola a livello centrale in dieci direzioni generali[6], coordinate da un Segretario generale che opera alle dirette dipendenze del Ministro.

A livello periferico l'organizzazione si incentra su 18 Direzioni regionali del lavoro[7] e 91 direzioni territoriali[8], con compiti prevalentemente operativi in materia di vigilanza sul comportamento delle imprese, per quanto attiene al rispetto delle regole assunzionali e delle norme sulla salute dei lavoratori e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, alla intermediazione sociale, alla gestione dei flussi migratori sul territorio.

Successivamente all'approvazione del citato regolamento, il decreto-legge n. 138 del 2011 ha previsto un'ulteriore riduzione degli organici e, in seguito, il decreto-legge n. 95 del 2012, ha demandato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di ridefinire, con un ulteriore taglio (il quarto a partire dal 2008) il complessivo fabbisogno di personale delle amministrazioni centrali dello Stato.

---

[5] Nel dicembre 2012, la CIVIT ha pubblicato il Rapporto generale sull'avvio del ciclo di gestione della performance 2012.

[6] 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.

[7] Le direzioni regionali non sono presenti in Sicilia e nel Trentino-Alto-Adige, in relazione ai compiti attribuiti in materia alla regione siciliana e alle province autonome di Trento e Bolzano. Sotto il profilo organizzativo 9 direzioni regionali prevedono in organico 3 posti di funzione di livello dirigenziale non generale; 8 Direzioni 2 posti ed 1 Direzione ha in organico un solo dirigente di II fascia.

[8] Non sono state istituite direzioni territoriali nelle province di più recente istituzione.

In esito a tale ultima disposizione, il dPCM del 22 gennaio 2013 ha provveduto a rideterminare la dotazione organica del Ministero del lavoro in complessive 7.331 unità, fra cui 14 posti di dirigente di 1^ fascia, 145 di seconda e 7.172 unità di personale ammistrativo.

La tabella che segue dà conto dell'evoluzione della dotazione organica negli ultimi tre anni, alla luce della più recente normativa.

Riduzione assetti organizzativi

Organici personale dirigente	2009	2011	2012*	2013**
Organico Uffici dirigenziali I fascia	12	15	17	14
Organico Uffici dirigenziali II fascia	223	201	181	145
Totale organico uffici dirigenziali	235	216	198	159
Organici personale non dirigente	2009	2011	2012	2013
Area III	6.340	5.478	4.812	4.337
Area II	3.300	3.262	3.092	2.780
Area I	110	80	68	55
Totale organico personale non dirigente	9.750	8.820	7.972	7.172
TOTALE GENERALE	**9.985**	**9.036**	**8.170**	**7.331**

* Tabella A DPCM 7 febbraio 2012 in attuazione dell'art. 1, comma 3 DL 138/2011.

** Tabella 6 DPCM 22 gennaio 2013 in attuazione art. 2 DL 95/2012.

Da un raffronto con l'organico previsto nel citato regolamento n. 144 del 2011 emerge un complessivo taglio pari al 23 per cento. In particolare risultano ridotti complessivamente il 26 per cento dei posti dirigenziali[9] ed il 19 per cento del restante personale, con un rapporto tra le due categorie che passa da 1/42 ad 1/46.

Prendendo il 2009 come anno di raffronto, al fine di evidenziare l'entità di tutte le riduzioni effettuate a partire dal DL n. 112 del 2008, emerge una diminuzione delle complessive dotazioni organiche pari quasi al 35 per cento.

Con riferimento al personale non dirigente si conferma il sostanziale svuotamento dell'Area I che diviene una categoria residuale raggruppando appena 55 unità di personale.

In esito al predetto processo di rideterminazione del fabbisogno di personale e del numero degli uffici, l'Amministrazione dovrà procedere all'elaborazione e all'adozione di un nuovo regolamento di organizzazione, da emanare con le procedure previste dall'art. 2, comma 10-*ter* del citato DL 95/2012, tenendo conto delle misure specificate alle lettera da a) ad f) dell'art. 2, comma 10.

In sede di predisposizione del nuovo regolamento di organizzazione, osserva la Corte, come, in un'ottica di semplificazione, sussistano ancora possibili margini di flessibilità.

In particolare, le attività di comunicazione, pur considerando l'importanza delle iniziative in materia, potrebbero essere affidate alle singole unità organizzative, riallineando l'ordinamento amministrativo con la classificazione delle risorse per missioni e programmi.

Va, altresì, valutata la possibilità di una maggiore integrazione tra le competenze svolte dalla Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali e quella per il terzo settore e le formazioni sociali, nell'ottica di una visione unitaria delle politiche che ricomprenda l'intervento pubblico e quello privato.

[9] Nel 2012, l'organico della dirigenza di I fascia (17 unità) comprende anche due posti corrispondenti all'incarico di componente del Collegio dei sindaci del soppresso INPDAP, ai sensi dell'art. 21, comma 5 del DL n. 201 del 2011.

2.2. Efficienza degli uffici territoriali

Il Nucleo di revisione della spesa pubblica, nell'ambito delle iniziative attivate ai sensi del decreto-legge n. 98 del 2011, ha effettuato un'analisi dell'efficienza organizzativa degli uffici periferici del Ministero del lavoro.

Si tratta, come detto di 18 direzioni regionali e 91 direzioni territoriali che raggruppano circa l'85 per cento del personale dell'Amministrazione.

L'analisi ha evidenziato in via generale un apprezzabile livello medio di efficienza, con significative differenze di punteggio, peraltro, se si prende in considerazione il complesso delle attività svolte e non solo quella ispettiva.

Le strutture maggiormente efficienti, con riferimento alla distribuzione geografica, sono concentrate nel centro-nord, con un terzo degli uffici che si colloca a livello più alto.

Gli uffici più virtuosi sono risultati quelli con una maggior presenza di personale specialistico, mentre poco influenti si sono rivelate le dimensioni delle strutture, in relazioni a possibili economie di scala.

L'attività del Nucleo ha ovviamente tenuto conto del diverso contesto di riferimento influenzato dalla sottostante realtà imprenditoriale e dal tasso di illegalità maggiormente presente in alcune aree del Paese.

La verifica, estremamente complessa per il numero di variabili prese in considerazione, ha scontato, tuttavia, la mancanza di dati completi ed omogenei per quanto attiene al *costo della produzione*, con particolare riferimento alle attrezzature utilizzate ed agli immobili sede dei diversi uffici.

Il modello necessita di essere integrato con uno studio dei fabbisogni a livello territoriale, con riferimento alla diversa composizione sociale e demografica dei territori.

Il Ministero ha comunicato che terrà conto delle risultanze della predetta ricognizione. Le attività già avviate per la rimodulazione degli organi territoriali prevedono la soppressioni degli uffici che insistono nelle province di nuova istituzione, l'accorpamento della direzione regionale e di quella territoriale nei capoluoghi di provincia, il dimensionamento degli organici di ciascuna sede sulla base di parametri oggettivamente prefissati, quali il numero delle imprese, l'importanza del fenomeno immigrazione, il tasso di illegalità.

2.3. Organi collegiali e Enti vigilati

L'assetto organizzativo del Ministero è stato caratterizzato, nel 2012, dalla definitiva perdita di operatività di numerosi organi collegiali[10].

Con dPCM del 6 dicembre 2010, era stata prorogata per un biennio l'attività degli organismi previsti dagli articoli 1 e 2 del d.P.R. 14 maggio 2007[11], n. 107 e dall'art. 1 del d.P.R. n. 96 del 2007[12], fino al 10 agosto 2012 per i primi e fino al 2 agosto del medesimo anno per gli altri.

---

[10] L'art. 29 del DL n. 223 del 2006 ha disposto, a fini di riduzione delle spese per le amministrazioni statali e per eliminare duplicazioni organizzative e funzionali, il riordino degli organi collegiali e degli altri organismi, comunque denominati, anche monocratici, delle amministrazioni pubbliche, anche mediante soppressione o accorpamento delle strutture. In seguito, il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, all'art. 68 ha previsto disposizioni volte ad accelerare il processo di riordino degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, entro il triennio 2009-2011, la graduale riduzione di tali organismi fino al definitivo trasferimento delle attività ad essi demandate nell'ambito di quelle istituzionali delle Amministrazioni. In particolare, ai sensi del comma 2, per gli organismi di cui sia riconosciuta la perdurante utilità, la proroga di cui all'art. 29, comma 2-*bis* del DL 223/2006 non può superare il termine di due anni. L'art. 12, comma 20, del decreto-legge n. 95del 2012 ha disposto, infine, a decorrere dalla scadenza del mandato, il definitivo trasferimento alle amministrazioni competenti delle attività svolte da organismi collegiali oggetto del procedimento di riordino.

[11] Si tratta del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, del Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, del Collegio istruttorio, dell'Ufficio della consigliera o del consigliere nazionale di parità, della Rete nazionale delle consigliere e dei consiglieri di parità.

[12] Comitato per i minori stranieri, Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, Osservatorio nazionale per il volontariato, Osservatorio nazionale dell'associazionismo, Commissione di indagine sulla esclusione sociale.

Pertanto, alle previste scadenze, le attività svolte dai predetti organismi sono state trasferite alle rispettive Direzioni generali di riferimento. Dalle relazioni trasmesse, si evince che la predetta semplificazione non ha comportato problematiche sul piano organizzativo.

Un cenno va fatto alle problematiche organizzative degli enti strumentali del Ministero. Con riferimento all'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), il Ministero ha curato le attività necessarie per l'approvazione del nuovo statuto dell'Ente, vigilando sulla corretta attuazione di quanto disposto dall'art. 12, comma 90[13] del DL n. 95 del 2012. L'Amministrazione ha predisposto uno schema di dPCM in cui si delinea un nuovo assetto organizzativo, con una sola Direzione Generale cui assegnare le attività amministrative (che prima erano svolte da tre uffici dirigenziali di livello generale) e una macroarea cui assegnare le attività di ricerca. Il citato schema prevede, inoltre, la soppressione di due posti di livello dirigenziale, la riduzione dei componenti del Consiglio di amministrazione e altre misure di revisione organizzativa per il contenimento della spesa.

L'attività svolta dal Ministero con riferimento a Italia Lavoro[14] S.p.A. ha riguardato, principalmente, il monitoraggio del Piano delle dismissioni delle partecipazioni societarie detenute dal predetto Ente, approvato dal Ministero in data 23 ottobre 2008. A tale data le società partecipate, a vario titolo, da Italia Lavoro erano 27. Nel periodo ottobre 2008-aprile 2012 il numero delle partecipazioni societarie si è ridotto di venti unità[15] (si trattava di 15 società miste e di 5 società strumentali). Si evidenzia, peraltro, come per tre delle partecipazioni cedute sia in atto un contenzioso legale.

Con riferimento alle restanti 7 società[16], al momento due quote di partecipazione sono in liquidazione, mentre maggiormente complessa si rileva l'attività di dismissione delle restanti cinque.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. L'andamento delle entrate

Le entrate rientranti nella gestione finanziaria del Ministero del lavoro e delle politiche sociali hanno tutte natura extratributaria e si riferiscono, per lo più, all'applicazione delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, in esito all'attività ispettiva. Sotto il profilo contabile afferiscono tutte direttamente al centro di responsabilità "Segretariato generale", che ne cura anche la riassegnazione alle diverse strutture.

Nel 2012 gli accertamenti sono stati pari a 252 milioni. Le somme riscosse ammontano a 225,2 milioni, a fronte di previsioni definitive di cassa pari a 41,5 milioni.

---

[13] *"In funzione del processo di razionalizzazione dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL), istituito con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1973, n. 478, e di contenimento dei costi degli organismi collegiali, il regime di commissariamento del suddetto Istituto disposto, a partire dal 22 dicembre 2011, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, i cui effetti sono confermati, mediante la nomina di un dirigente generale di ruolo del Ministero, è prorogato fino all'approvazione del nuovo Statuto, volto a riordinare il predetto Istituto secondo regole di contenimento della spesa e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2012."*

[14] Italia Lavoro S.p.A. è interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che esercita i diritti dell'azionista d'intesa con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, alla cui vigilanza, in via esclusiva, è sottoposta la Società.

[15] Le venti partecipazioni cedute sono di seguito indicate:
Societa' miste: Ge.se.ma S.p.A. Ales S.p.A.Geo eco S.p.A. Tasti S.p.A. Santa teresa S.p.A. Siracusa risorse S.p.A. Trapani servizi S.p.A. Sersan S.p.A. Flegrea lavoro S.p.A. Taranto Isolaverde S.p.A. Melito multiservizi S.p.A. Sial servizi S.p.A. Ghelas multiservizi S.p.A. Carbinia S.p.A.
Societa' strumentali: Lab italia s.r.l. Sersud cosis S.p.A. Ce.fris coanan s.c.a.r.l. Italia lavoro sicilia

[16] Partecipazioni in liquidazione: Omniamedia S.c.p.a. - Biosphera S.p.A.
Partecipazioni correnti: Nocera Multiservizi S.p.A. - Patto terr. dell'agro S.p.A. - Consorzio promo - Multiservizi Lepini - IN.SAR. S.p.A.
Partecipazioni cedute in contenzioso: Bari multiservizi S.p.A. - Molfetta multiservizi S.p.A. - Co.an.an. S.c.a.r.l.

Entrate	Previsioni Iniziali di Cassa	Previsioni Definitive di Cassa	Versamenti	Accertato	Riscosso
Segretariato generale	17.170.000,00	41.531.352,00	207.797.488,80	251.967.729,06	225.184.742,57

Le entrate maggiori si evidenziano sul capitolo 2573 (con accertamenti pari a 77,8 milioni) 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 lavoro (per 37,7 milioni di somme accertate) e sull'art.7, che riguarda le sanzioni amministrative per l'inosservanza delle disposizioni in materia di collocamento e la violazioni degli obblighi connessi alla tenuta del registro d'impresa nel settore agricolo (somme accertate pari a 38,8 milioni).

La tabella di seguito riportata evidenzia le riassegnazioni ai sensi del comma 1 dell'articolo 2, d.P.R. n. 469 del 1999, relative ai primi 10 mesi del 2012 e quelle del comma 2 del medesimo d.P.R. che riguardano gli ultimi 2 mesi del 2011, ripartita per centri di responsabilità. Con numerosi DMT[17] sono state riassegnate risorse per complessive per 19,2 milioni.

La Direzione generale per le politiche del personale, innovazione, bilancio e logistica è il centro di responsabilità che ha ricevuto nel 2012 le maggiori riassegnazioni (62,3 per cento) sui capitoli 2911 e 4763 "Competenze fisse e accessorie al personale". Tali importi derivano dal capitolo di entrata 3635 al quale sono affluite le somme riguardanti competenze accessorie non erogate agli interessati.

(valori assoluti)

entrata		Spesa	
capitoli	competenza	capitoli	competenza
SEGRETARIATO GENERALE			
3635	13.102.605,00	1201-1205	44.858,00
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E			
3635	13.102.605,00	2911-2914-4763-4767	12.003.803,00
DIREZIONE GENERALE PER LA COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE IN MATERIA DI LAVORO			
3635	13.102.605,00	3061-3065	56.134,00
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO			
3635-3499	15.050.150,00	4061-4065-7206	2.180.776,00
DIREZIONE GENERALE DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI E DEI RAPPORTI DI LAVORO			
3635-2368	16.102.605,00	4961-4965-5063	3.122.017,00
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEI SERVIZI PER IL LAVORO			
3635	13.102.605,00	3871-3875	159.763,00
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI E ASSICURATIVE			
3635	13.102.605,00	4231-4235	160.958,00
DIREZIONE GENERALE PER L'INCLUSIONE E LE POLITICHE SOCIALI			
3635 - 2573	13.543.542,00	3420-3425-3671	715.691,00
DIREZIONE GENERALE PER IL TERZO SETTORE E LE FORMAZIONI SOCIALI			
3635	13.102.605,00	5141-5145	40.198,00
DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE			
3499 - 3635	13.377.053,00	3680-3685-3783-7560	727.460,00
DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA			
3635	13.102.605,00	2901-2905	51.108,00
		Totale riassegnazioni	**19.262.766,00**

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

[17] Le riassegnazioni sono state attuate nel 2012 con i seguenti DMT: nn. 20723-36123-50098-74677-77333-77785-90744-93086-100594-109539.

3.2. L'andamento delle spese

Dalla tabella che segue, si rileva che, nel 2012, gli stanziamenti definitivi di competenza sono risultati pari a 99,1 miliardi (di cui 96,9 relativi ai trasferimenti di parte corrente agli enti previdenziali).

Rispetto al dato del 2011, gli stanziamenti definitivi di competenza sono aumentati di circa il 20 per cento, dato riconducibile, ovviamente, all'andamento dei trasferimenti di parte corrente[18] che si incrementa di un'analoga percentuale.

In crescita anche gli stanziamenti sulla categoria Consumi intermedi (20 per cento) e, in misura minore, gli Investimenti fissi lordi (7 per cento). Un forte calo hanno subito, invece, gli stanziamenti riferiti alla categoria Altre uscite correnti (-72 per cento), come in flessione risultano anche i trasferimenti di parte capitale[19] (-23 per cento) e i Redditi da lavoro dipendente (-3 per cento), in relazione alla diminuzione del personale e al blocco della crescita dei trattamenti retributivi[20].

A fronte di una massa impegnabile di 99,6 miliardi, gli impegni sono stati 98,2 (il 98,5 per cento). Dei 117,6 miliardi spendibili, si è tradotto in pagamenti circa l'84 per cento. I residui finali sono stati pari a 14,6 miliardi, mentre 4,6 miliardi sono state le economie di cui 0,8 quelle sulla competenza.

Con riferimento alle sole spese rimodulabili[21], lo stanziamento iniziale di competenza evidenzia un calo del 58,3 per cento rispetto al 2011. Tuttavia, nel corso della gestione sono stati emanati decreti di variazione (DMT) per un totale pari a 200,2 milioni[22], cui vanno aggiunte le variazioni apportate in sede di assestamento (euro 846.000). Complessivamente, per quanto attiene le spese rimodulabili, le variazioni intervenute in corso d'anno hanno più che compensato la riduzione disposta con la nota di variazione di bilancio. In esito a quanto sopra, lo stanziamento definitivo di competenza delle spese rimodulabili, rispetto al 2011, è cresciuto dell'8 per cento.

---

[18] Nell'ambito dei Trasferimenti di parte corrente, i Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche rappresentano il 99,3 per cento.

[19] Nell'ambito dei Trasferimenti di parte capitale, i Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche rappresentano il 99,8 per cento.

[20] Sul punto si rinvia alla Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico approvata dalle Sezioni Riunite in data 13 giugno 2013.

[21] Il disegno di legge di bilancio riporta uno stanziamento riferito alle sole spese rimodulabili pari a 217,5 milioni, ridotto dalle note di variazione alla legge di bilancio a milioni 205,9 (nel 2011 lo stanziamento iniziale era pari a 494,7 milioni)

[22] Nell'ambito di tale importo, il 98 per cento è relativo alla categoria di spesa 6 "trasferimenti correnti a imprese". Tali assegnazioni hanno riguardato i capitoli 2180 "Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell' incremento dell' occupazione giovanile e delle donne" e 5062 "Somma da erogare ad imprese, anche in forma cooperativa, i loro consorzi, gli enti pubblici economici, le associazioni sindacali dei lavoratori ed i centri di formazione professionale, per il finanziamento dei progetti di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro".

ANDAMENTI GESTIONALI PER CENTRI DI RESPONSABILITA'

(in migliaia)

Centro di responsabilità	Cabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	Segretariato generale	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	Totale
Residui definitivi iniziali (RCS)	561,72	50,54	48.555,16	216,02	4.272.813,45	21.030,43	10.890,36	13.254.563,97	568.164,57	306.403,02	19.494,54	4.228,75	18.506.972,55
Stanziamento iniziale di competenza	12.971,94	3.877,09	361.705,55	1.471,43	5.028.067,21	16.469,79	20.598,39	69.236.054,34	25.554.666,07	2.779,36	2.126,92	30.868,43	100.271.656,52
Stanziamento definitivo di competenza	14.489,35	4.384,16	390.662,01	1.595,85	5.251.985,48	20.104,41	13.958,16	67.818.709,81	25.511.360,68	33.915,79	16.965,76	37.098,57	99.115.230,04
Massa Impegnabile (Cdc)	14.525,21	4.384,16	416.640,38	1.597,11	5.703.983,23	20.104,41	15.444,34	67.818.709,96	25.511.365,73	33.918,69	16.965,93	37.098,57	99.594.737,72
Impegni Totali (RCS)	8.975,47	3.568,23	353.916,84	1.462,93	5.371.095,03	18.837,53	14.256,84	66.549.691,46	25.510.387,27	286.906,92	16.339,92	34.652,27	98.170.090,72
Stanziamento definitivo di cassa	14.997,14	4.428,58	433.388,75	1.810,59	6.575.145,36	41.133,24	20.483,83	68.065.813,59	25.884.461,33	327.231,92	29.638,26	41.090,73	101.439.623,33
Massa Spendibile (Cdc)	15.051,07	4.434,70	439.217,17	1.811,87	9.524.798,94	41.134,84	24.848,52	81.073.273,78	26.079.525,25	340.318,81	36.460,31	41.327,32	117.622.202,58
Pagato totale (RCS)	9.532,22	3.578,70	356.022,75	1.725,80	6.374.016,56	23.659,73	18.115,66	65.687.723,12	25.694.172,94	282.779,57	17.028,93	36.854,94	98.505.210,92
Residui Finali Totali (Cdc)	200,80	40,07	18.507,12	79,10	2.766.233,82	3.500,80	4.653,44	11.339.238,89	183.414,96	44.642,37	16.441,84	1.736,50	14.378.689,71
Economie/Maggiori spese comp (Cdc)	5.253,97	814,42	47.162,72	2,33	18.385,07	982,06	543,83	1.508,07	956,76	514,21	463,10	2.234,91	78.821,45
Economie/Maggiori spese res (Cdc)	28,01	1,11	2.611,48	3,27	224.904,87	12.991,78	1.358,38	4.044.803,05	200.978,63	12.379,50	2.524,62	215,83	4.502.800,52

La tavola successiva dà conto della composizione della spesa complessiva, suddivisa nelle sue due componenti, corrente e capitale, per categoria economica.

(Importi in migliaia di euro)

Categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	398.439	0,4	343.325	0,3	355.657	0,4	11.786	0,1
di cui imposte pagate sulla produzione	*23.462*	*0,0*	*20.039*	*0,0*	*20.047*	*0,0*	*1*	*0,0*
Consumi intermedi	83.826	0,1	86.040	0,1	82.298	0,1	25.494	0,2
Trasferimenti di parte corrente	96.935.641	97,8	96.934.773	97,9	95.380.658	96,8	11.788.557	81,1
di cui alle amministrazioni pubbliche	*96.265.480*	*97,1*	*96.264.666*	*97,2*	*94.653.768*	*96,1*	*11.520.244*	*79,3*
Altre uscite correnti	3.552	0,0	3.348	0,0	1.797	0,0	2.428	0,0
di cui interessi passivi	*116*	*0,0*	*116*	*0,0*	*148*	*0,0*	*41*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**97.421.458**	**98,3**	**97.367.486**	**98,3**	**95.820.409**	**97,3**	**11.828.265**	**81,4**
Investimenti fissi lordi	9.267	0,0	9.266	0,0	7.448	0,0	7.299	0,1
Trasferimenti di parte capitale	1.684.505	1,7	1.668.233	1,7	2.677.353	2,7	2.699.805	18,6
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*1.682.205*	*1,7*	*1.665.934*	*1,7*	*2.675.448*	*2,7*	*2.699.357*	*18,6*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**1.693.772**	**1,7**	**1.677.500**	**1,7**	**2.684.802**	**2,7**	**2.707.104**	**18,6**
SPESE FINALI	**99.115.230**	**100,0**	**99.044.986**	**100,0**	**98.505.211**	**100,0**	**14.535.370**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**99.115.230**	**100,0**	**99.044.986**	**100,0**	**98.505.211**	**100,0**	**14.535.370**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs - CDC

3.2.1. Debiti pregressi

In continuità con l'attività svolta nel 2011 e in conformità alla circolare MEF n. 38 del 2010, l'Amministrazione ha proseguito ad espletare gli interventi ricognitivi volti all'individuazione delle situazioni debitorie pregresse.

Per provvedere all'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni ed organismi vari, è stato istituito un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 1, comma 50 L.F. n. 266 del 2005).

Al 31.12.2011[23], i debiti accertati per le varie categorie economiche risultano dettagliati nella tavola che segue:

valori in euro

Categoria economica	Situazione debitoria al 31/12/2011 al netto dello smaltimento debiti
2 - Consumi intermedi	84.993,79
9 - Interessi passivi e redditi da capitale	72.991,01
12 - Altre uscite correnti (Spese per liti)	3.192.055,77
Totale	**3.350.040,57**

Nonostante l'attività di analisi e revisione delle procedure per l'integrazione degli stanziamenti iniziali in corso d'anno, 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.

[23] Con d.m. 65180/2012 sono state disposte le variazioni in aumento, in termini di competenza e cassa, dei capitoli dello stato di previsione del Ministero, per il ripianamento dei debiti pregressi alla data del 31/12/2011 relativi a spese di funzionamento.

La situazione dei debiti scaduti ed esigibili relativa al 2012, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del DL n. 35 del 2013, risulta pari a 1,24 milioni, di cui euro 62.900 per fitti passivi. Le spese per liti e interessi per mora assorbono circa il 91 per cento dei debiti (1,15 milioni). Ad avviso dell'Amministrazione, la perdurante problematica dei debiti pregressi va ricondotta, in parte, al pagamento in conto sospesi in relazione agli insufficienti stanziamenti di bilancio e ai tempi lunghi per le integrazioni necessarie al ripianamento del debito nei confronti delle tesorerie provinciali che hanno anticipato le somme dovute.

3.2.2. Formazione di residui passivi

L'ammontare totale dei residui passivi, pari a 14,5 miliardi, è in gran parte costituito da quelli formatisi sui capitoli concernenti trasferimenti alle gestioni previdenziali (14,2 miliardi), con un decremento, peraltro, rispetto al 2011, del 21 per cento (-3,7 miliardi).

La formazione dei residui è dovuta in parte 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 ed in parte dagli slittamenti temporali delle attività progettuali finanziate. Tale problematica è oggetto di particolare attenzione da parte dell'Amministrazione che sta operando un'analisi delle singole partite debitorie, che coinvolge l'Ufficio centrale di bilancio, nonché l'INPS, per accertare se vi siano risorse non più dovute in quanto non più supportate da una persistente situazione giuridica passiva. L'analisi è svolta sia sui residui passivi perenti che su quelli correnti.

Al fine di evitare la formazione di ulteriori residui, l'Amministrazione ha richiesto agli Enti previdenziali di trasmettere, nell'anno di competenza per ogni singolo intervento finanziato, sia la previsione annuale di spesa, sia i cosiddetti "preconsuntivi", in modo che, attraverso la previsione iniziale, vengano impegnate le risorse in relazione ai reali fabbisogni, mentre, attraverso i "preconsuntivi" vengano erogate le risorse nello stesso anno dell'assunzione dell'impegno contabile.

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 corrente	Ammontare reiscrizioni	Residui perenti di parte capitale	Ammontare reiscrizioni
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
2012	3.046.705.492,03	109.834.601,33	12.140.860,28	27.010.304,50

Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Va segnalato il rilevante divario fra l'importo richiesto dall'Amministrazione per reiscrizioni nel 2012 (pari a 1,8 miliardi), e quello assentito dal Ministero dell'economia e delle finanze pari a 136,8 milioni (109,8 di parte corrente e 27 di parte capitale).

L'ammontare totale delle somme eliminate per prescrizione è pari euro 984.000, di cui 693.000 relative al Titolo I e 291.000 al Titolo II. Le economie su residui passivi perenti sono pari a euro 63.000 e si riferiscono maggiormente alla categoria economica 02.

3.2.3. Riduzioni di spesa ai sensi dell'art. 10, comma 2, decreto-legge n. 98 del 2011

In sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio[24] per il triennio 2012-2014, il Ministero ha trasmesso al MEF le proposte di riduzioni della spesa, ai sensi dell'art. 10, comma 2

[24] La circolare RGS n. 23 del 2011 ha dettato le indicazioni per l'attuazione delle riduzioni di spesa, di cui all'articolo 10, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.

del decreto-legge n. 98 del 2011, pari rispettivamente a 107,2 milioni per l'anno 2012, a 33,5 per l'anno 2013 e, a decorrere dal 2014, a 43,6.

Nella categoria "Consumi intermedi", sono state effettuate riduzioni con particolare riferimento ai capitoli denominati "Spese per acquisto di beni e servizi", presente in tutti i Cdr. Inoltre, sempre per tutti i Cdr, sono stati ridotti i piani gestionali relativi alle spese postali, nonché i capitoli relativi a "Spese per acquisto di attrezzature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librarie". Ulteriori riduzioni, sempre su capitoli relativi alle spese di funzionamento, sono state apportate al programma 10 "Servizi e sistemi informativi per il lavoro"[25] della missione 26 "Politiche per il lavoro", e al programma "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi"[26], riferito alla missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia".

Il totale complessivo di riduzioni effettuate sulle spese di funzionamento risulta pari 1,4 milioni per ciascuna delle tre annualità.

Sono state, inoltre, ridotte, per tutti e tre gli anni, le risorse afferenti ai due Fondi da ripartire iscritti nel Cdr "Segretariato generale"[27]. Sempre in sede di predisposizione del bilancio preventivo, sono state, inoltre, ridotte le risorse presenti nel capitolo 7206 "Fondo sociale per occupazione e formazione". In particolare, il taglio ha riguardato parte delle risorse destinate alla stabilizzazione dei Lavoratori Socialmente Utili (LSU), l'intera quota di quelle destinate alla riduzione dell'orario di lavoro per la formazione dei lavoratori e l'intera quota di quelle destinate alla repressione del lavoro sommerso[28].

In sede di predisposizione delle previsioni di bilancio per l'esercizio finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015, il Ministero ha proposto riduzioni pari, rispettivamente, per l'anno 2013 a 48,4 milioni, per l'anno 2014 a 46,1 e, a decorrere dal 2015, per 51,5 milioni.

3.2.4. Utilizzo della flessibilità di bilancio

Nel 2012 risultano effettuate 296 variazioni di bilancio, comprendenti prelevamenti dai fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese impreviste e per le autorizzazioni di cassa. Numerose risultano le variazioni compensative, sia in termini di competenza che di cassa, tra i piani di gestione dei capitoli per l'acquisto di beni e servizi, attuate con Decreti Direttoriali. L'Amministrazione ha, inoltre, utilizzato lo strumento delle variazioni compensative previsto dall'art. 6, comma 14, del DL n. 95 del 2012. Tali variazioni compensative sono intervenute in prossimità della chiusura dell'esercizio allo scopo di procedere a pagamenti su alcuni capitoli che presentavano un'insufficiente disponibilità di cassa.

E' stata, infine, attuata una rimodulazione delle risorse di fattore legislativo tra missioni diverse, ai sensi dell'art. 2, comma 1 del DL n. 78 del2010, come indicato nella tabella che segue:

---

[25] In particolare si è provveduto all'azzeramento delle risorse previste per i piani gestionali nn.18, 19, 20, 21 e 23.

[26] Le risorse sono state azzerate sui piani gestionali nn. 2, 19, 22 e 23.

[27] Sul capitolo 1155 "Fondo da ripartire per provvedere a eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge" risulta una riduzione di euro 9.320 e sul capitolo 3601 "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 rassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato"di euro 100.000.

[28] Ulteriori riduzioni sono state operate sui capitoli 3971, 4337, 5062 e 5203; mentre le risorse sono state azzerate sui capitoli 3936, 5241 e 7984.

Rimodulazione delle risorse tra Missioni	
Missione 26 "Politiche per il lavoro"	+320.000
Missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche"	-413000
Missione 33 "Fondi da ripartire"	+93.000

3.2.5. Misure di contenimento della spesa ai sensi del decreto-legge n. 78 del 2010

Gli effetti delle specifiche misure di contenimento della spesa previste dall'art. 6, commi 11, 12, 13 e 14 del DL n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122/2010, sono riportati nella tavola seguente:

Tipologia spesa	Anni	Impegni	Importi esclusi	Tetto di spesa	Variazioni compensative	Importi rilevanti per il limite di spesa
Studi e consulenze (20%)	2009	513.478,90		102.695,78	DDG cap. 1081 da pg 13 a pg 14 euro 2.500,00	
	2012	21.953,91		102.695,78		
capitoli/pg 2012	1081/14-4281/15-4293/1-5012/15					
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (20%)	2009	590.414,84		118.082,77		
	2012	65.339,96		118.082,77		
capitoli/pg 2012	1081/7-3111/15					
Missioni (50%)	2009	3.421.267,60		1.710.633,85	Vari DMC dal fondo consumi intermedi (cap. 1152)	
	2012	5.402.759,41		1.710.633,85		
capitoli/pg 2012	1081/2/3-1263/2/3-2917/2-4812/2/3-2952/2/3-3111/2-3435/3/4-3689/2/3-3886/3/4-4112/3/4-4282/2/3-5012/2/3-5191/2/3					
Attività di formazione (50%)	2009	284.704,00		142.352,00		
	2012	78.557,53		142.352,00		
capitoli/pg 2012	2917/13-4812/22					
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture (20%)	2009	141.248,38		112.998,71	DMC da cap 1152 a cap 1081 pg 21 euro 30.000 (per auto blindata gabinetto esente)	
	2012	133.064,54		112.998,71		
capitoli/pg 2012	1081/12/21-1263/11/18-2917/10/17-2952/10/17-3111/11/21-3435/13/25-3689/12/23-3886/12/17-4112/12/17-4282/10/19-4812/11/18-5012/10/17-5191/12/20					

Per quanto riguarda il superamento del limite della spesa per missioni, il Ministero ha asserito che è determinato da spese sostenute per missioni effettuate dagli ispettori del lavoro e per la partecipazione a riunioni presso organismi internazionali, che sono esenti dalle riduzioni.

Ugualmente, il superamento del limite previsto nell'acquisto di autovetture è dovuto all'onere connesso all'utilizzo, per motivi di sicurezza, di un'autovettura blindata, ritenuta anche dal MEF fuori dal campo di applicazione della norma di contenimento.

Sulle sponsorizzazioni, invece, l'Amministrazione ha affermato che nel 2012 non sono state sostenute spese per tale tipologia di spesa.

Non sono state, invece, fornite informazioni né dal Ministero, né dall'Ufficio centrale del Bilancio sull'ammontare delle spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli

immobili utilizzati nel 2011 e nel 2012, riguardo all'applicazione del limite di spesa previsto dall'art. 8, comma 1[29] del citato decreto-legge n. 78 del 2010.

4. Analisi degli andamenti gestionali delle principali missioni del Ministero

4.1. Riparto delle risorse tra le diverse missioni

Le Missioni gestite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono complessivamente sei, di cui quattro si riferiscono agli ambiti istituzionali di intervento dell'Amministrazione. Le restanti due fanno riferimento ai "Servizi istituzionali generali delle amministrazioni pubbliche" e ai cosiddetti "Fondi da ripartire", rappresentati da quelli iscritti nel C.d.R. "Segretariati generale", indicati nella precedente nota 27.

Si riporta di seguito la tabella riguardante l'andamento delle risorse gestite dal Ministero, suddivise tra le varie missioni per il biennio 2011-2012.

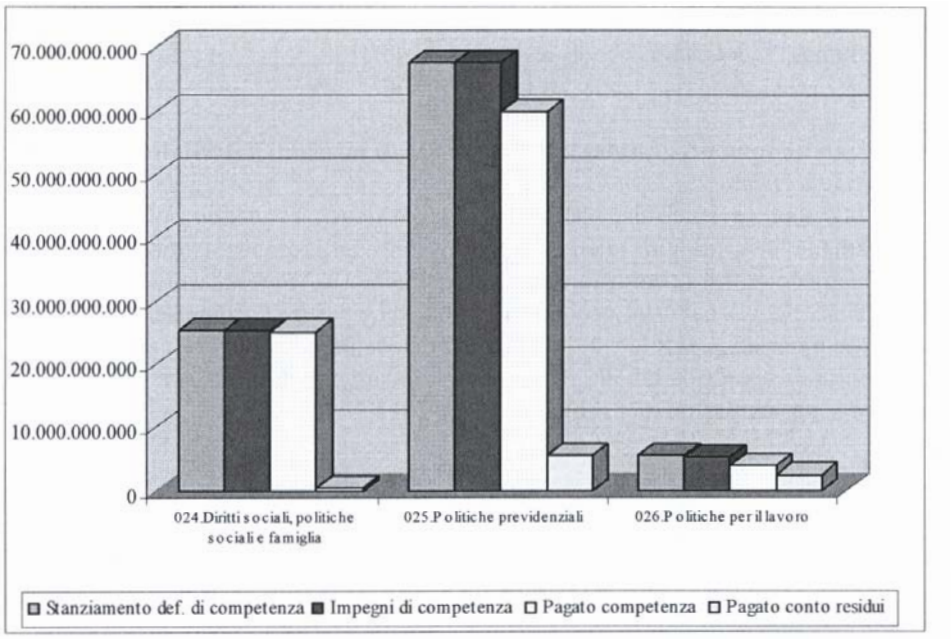
in migliaia

	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
Missione	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25.400.371	25.545.276	25.394.598	25.543.805	25.784.951	25.976.953	620.988	228.062
025.Politiche previdenziali	51.243.824	67.818.710	50.947.270	67.817.202	49.016.998	65.687.723	13.254.564	11.339.240
026.Politiche per il lavoro	5.995.494	5.658.504	5.938.719	5.597.695	5.985.380	6.753.584	4.325.371	2.928.528
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	17.683	16.966	17.650	16.503	36.882	17.029	19.495	16.444
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	62.014	64.163	57.140	49.593	57.138	46.200	8.440	10.885
033.Fondi da ripartire	31.247	11.611	30.755	11.611	31.079	23.723	24.536	12.211
Totale	**82.750.632**	**99.115.230**	**82.386.132**	**99.036.409**	**80.912.429**	**98.505.211**	**18.253.392**	**14.535.370**

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

Il seguente grafico evidenzia, per le tre missioni che raggruppano la quasi totalità delle risorse, l'andamento degli stanziamenti definitivi di competenza, degli impegni di competenza, dei pagamenti in conto competenza e in conto residui. La composizione della spesa globale deve tener conto di due fattori preponderanti dovuti all'incidenza delle missioni 25 (Politiche Previdenziali) con il 68,42 per cento e 24 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia) che rappresenta il 25,77 per cento sull'intero bilancio del Ministero.

[29] Il limite previsto dall'articolo 2, comma 618, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 per le spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato a decorrere dal 2011 è determinato nella misura del 2 per cento del valore dell'immobile utilizzato. Resta fermo quanto previsto dai commi da 619 a 623 del citato articolo 2 e i limiti e gli obblighi informativi stabiliti, dall'art. 2, comma 222, periodo decimo ed undicesimo, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. Le deroghe ai predetti limiti di spesa sono concesse dall'Amministrazione centrale vigilante o competente per materia, sentito il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Le limitazioni di cui al presente comma non si applicano nei confronti degli interventi obbligatori ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 recante il «Codice dei beni culturali e del paesaggio» e del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, concernente la sicurezza sui luoghi di lavoro. Per le Amministrazioni diverse dallo Stato, è compito dell'organo interno di controllo verificare la correttezza della qualificazione degli interventi di manutenzione ai sensi delle richiamate disposizioni.



Fonte: elaborazioni su dati R.G.S.

Di seguito un'analisi dettagliata dell'andamento della gestione con riferimento alle quattro missioni principali, disaggregato, per quanto attiene alla missione 26, nei principali programmi di spesa.

4.2. Missione 24 "diritti sociali, politiche sociali e famiglia"

Come evidenziato nel paragrafo 1, gli interventi del Ministero, ricompresi all'interno della missione 24, estremamente frammentati, fanno riferimento a risorse stanziate in specifici fondi, con finalità predeterminate. Di seguito una breve disamina dei risultati gestionali.

Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS)

La gestione del predetto fondo nel 2012 è stata caratterizzata dal mancato accordo con le Regioni per quanto attiene al piano di riparto delle risorse, in relazione alla forte diminuzione delle disponibilità passate da 380 milioni nel 2010, a 178 nel 2011 e a soli 10 milioni nel 2012.

Pertanto, si è dovuto ricorrere alla procedura prevista all'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, che, in caso di mancata intesa, prevede l'intervento di una deliberazione motivata del Consiglio dei Ministri.

In relazione a quanto sopra, il decreto di riparto del Fondo è stato registrato dalla Corte il 27 novembre 2012, con conseguente disponibilità delle somme solo a partire dal successivo mese di dicembre.

E' stata comunque completata l'emissione dei relativi titoli entro la fine dell'esercizio finanziario.

Nel 2012, inoltre, è proseguita l'attività di monitoraggio delle iniziative già finanziate

Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (FIA)

Il predetto Fondo, istituito con la legge n. 285 del 1997, dopo essere confluito in maniera indistinta nel FNPS, è attualmente ripartito tra 15 città (cosiddette "riservatarie"), indicate dall'articolo 1 della medesima legge, allo scopo di finanziare la sperimentazione di progetti ed interventi in tema di attuazione dei diritti di bambini e adolescenti.

Alcune criticità hanno riguardato, in relazione alla perenzione delle risorse provenienti dall'esercizio 2009, gli interventi di competenza di alcune città riservatarie (Roma, Palermo,

Genova, Napoli e Reggio Calabria). Nonostante l'iter per la riassegnazione delle somme si sia concluso solo nel mese di novembre, sono stati, comunque, tempestivamente predisposti i decreti di assegnazione e i titoli di spesa.

Ulteriori problematiche hanno riguardato la non completezza della rendicontazione di alcuni interventi, che non ha consentito di procedere al pagamento delle quote di competenza.

Fondo per le non autosufficienze

Il Fondo previsto dalla legge di bilancio per il 2007 (n. 296 del 2006), al fine di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali, su tutto il territorio nazionale, relativamente alle persone non autosufficienti, non è stato rifinanziato per il 2012. Nel corso dell'anno sono, peraltro, proseguite le attività di verifica delle attività svolte a valere sui finanziamenti previsti per il 2010 e per il 2011 pari a 400 milioni, anno in cui è stata effettuata l'erogazione di 100 milioni a favore di ciascuna regione, da utilizzare a favore di persone affette da sclerosi laterale amiotrofica (SLA).

Interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale

La ridefinizione dell'indicatore di situazione economica equivalente, prevista dall'articolo 5 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, ha subito un ritardo dovuto alla sentenza della Corte costituzionale n. 297 dell'11 dicembre 2012, che ha dichiarato illegittimo il citato articolo 5, nella parte in cui non prevede il coinvolgimento delle regioni nelle attività relative.

Solo in data 13 giugno 2013 la Conferenza unificata Stato-Regioni ha dato parere favorevole ad uno schema di provvedimento, il cui testo è ora all'esame delle Camere per il previsto parere.

Il nuovo indicatore proposto tiene conto dei risultati di un monitoraggio sul funzionamento del precedente istituto, che ha evidenziato talune distorsioni nell'applicazione dei parametri che venivano a favorire le famiglie con una situazione economica migliore.

Con riferimento al programma "Carta acquisti", le iniziative previste dall'articolo 2, commi 46, 47 e 48 del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, che prevedevano l'avvio di una sperimentazione nei comuni con più di 250.000 abitanti[30], con affidamento agli enti no-profit della gestione operativa, sono state ridefinite dall'articolo 60 del decreto legge 27 gennaio 2012, n. 5, che ha viceversa ricondotto le attività alla diretta responsabilità dei Comuni, ed esteso il beneficio anche ai cittadini comunitari e agli stranieri con diritto di soggiorno di lungo periodo, con conseguente ritardo nell'avvio delle attività.

Nel corso del 2012 è peraltro proseguita l'erogazione delle carte e degli accrediti del programma Carta acquisti originario.

Per quanto attiene alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, il Ministero ha assicurato il supporto tecnico ai lavori del tavolo di confronto con le Regioni e le Provincie autonome.

Nel 2012 sono proseguite le attività previste dal progetto nazionale per il potenziamento dell'istituto dell'affidamento familiare. In sede di Conferenza unificata sono state approvate le linee di indirizzo, che tengono conto dei risultati conseguiti negli anni precedenti.

Da ultimo, va segnalato che è in avanzata conclusione la prima fase del progetto di sperimentazione di un modello di presa in carico domiciliare, condotto in collaborazione con l'Università di Padova e dieci delle città riservatarie. Le finalità sono quelle di coniugare una maggiore efficacia degli interventi di supporto ai nuclei familiari multiproblematici, al fine di prevenire l'allontanamento dei minori dalla famiglia. La sperimentazione vede protagonisti 94 nuclei familiari e 137 bambini. Sono state individuate in tutte le realtà le famiglie di controllo e completate le fasi di rilevazione finale dei dati.

[30] Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Catania, Venezia, Verona.

4.3. Missione 25 "Politiche previdenziali"

Problematiche connesse con la salvaguardia dei cosiddetti "esodati"

Nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2011, sono già state commentate le linee guida e gli obiettivi del recente intervento in materia pensionistica, contenuto nell'art. 24 del DL n. 201 del 2011.

Nel corso del 2012, il Ministero è stato impegnato nella complessa vicenda legata alla salvaguardia di alcune specifiche categorie di lavoratori, dalla modifica ai requisiti di accesso al sistema pensionistico.

L'articolo 24, commi 14 e 15 della legge citata, oltre ai soggetti che avevano già maturato il diritto ad essere collocati a riposo secondo le previgenti regole, prevedeva una deroga in favore di coloro che ancorché avessero maturato i requisiti per il pensionamento successivamente al 31/12/2011, fossero comunque prossimi al pensionamento e rientranti in categorie espressamente definite dal legislatore, in relazione ad una difficoltà nella permanenza sul mercato del lavoro.

La citata norma non individua, peraltro, con esattezza il numero e la tipologia degli interessati ma fissa un limite di spesa demandando ad un successivo decreto ministeriale l'esatta individuazione dei destinatari.

Con decreto del ministro del lavoro del 1 giugno 2012, il numero dei beneficiari viene fissato in 65.000, facendo riferimento a coloro che matureranno i requisiti per il pensionamento entro un periodo non superiore a due anni dalla entrata in vigore della normativa.

A seguito dei rilevi del competente ufficio di controllo della Corte sugli atti del predetto Ministero, che sottolineavano l'adozione di un criterio restrittivo nella individuazione dei salvaguardati rispetto al testo normativo, è stato necessario un successivo intervento normativo.

Il contenuto del citato decreto ministeriale è stato infatti richiamato e fatto salvo dall'articolo 22 del decreto legge n. 95 del 2012. Il citato articolo prevedeva, peraltro, una ulteriore estensione della platea dei beneficiari da effettuare con la medesima procedura.

Il successivo decreto ministeriale, che individuava ulteriori 55.000 destinatari della deroga, ha avuto una vicenda analoga a quello precedente: le obiezioni dell'ufficio di controllo sono state, infatti, superate dalla previsione contenuta nell'articolo 1, comma 23 della legge di stabilità per il 2013 che espressamente dà copertura normativa alle scelte effettuate con entrambi i decreti ministeriali citati.

Attività di governance del sistema di previdenza obbligatoria

Il Ministero svolge attività di vigilanza sulla previdenza obbligatoria gestita da enti previdenziali pubblici, enti previdenziali privati e sugli istituti di patronato e di assistenza sociale.

Le riforme avviate con il DL n. 78 del 2010 e proseguite con il DL n. 201 del 2011, hanno previsto la soppressione/incorporazione di alcuni enti previdenziali pubblici, il riassetto dei relativi organi istituzionali, nonché la confluenza dell'ENPALS e dell'INPDAP nell'INPS. Attualmente, il nuovo INPS è l'unico ente pubblico di previdenza di primo pilastro, mentre l'INAIL resta l'unico centro di responsabilità, a livello nazionale, in materia di assicurazione, prevenzione, sicurezza e ricerca nel campo dell'infortunistica sul lavoro.

Il Ministero ha dettato istruzioni operative per assicurare la piena continuità delle funzioni e l'economicità della gestione, verificando il rispetto della normativa sul contenimento delle spese di funzionamento degli apparati pubblici.

Con riferimento alla riduzione della spesa per consumi intermedi, l'INPS ha dichiarato che, al fine di definire esattamente la categoria economica alla quale riferire la riduzione suddetta[31], di aver effettuato un'attenta analisi delle spese contenute nella categoria IV "Uscite per l'acquisto di beni e servizi" del bilancio dell'Istituto, individuando quale base di calcolo per l'applicazione

[31] La circolare MEF n. 31 del 23 ottobre 2012 ha fornito indicazioni in merito all'applicazione dell'art. 8, comma 3 del DL n. 95 del 2012, nonché alla definizione del concetto di "consumi intermedi"; inoltre, ha stabilito che la riduzione dovesse attuarsi mediante apposita nota di variazione al bilancio preventivo.

dell'art. 8, comma 3 del DL n. 95 del 2012[32], l'importo complessivo del 2010 pari a circa 1 miliardo, su cui applicare la percentuale del 5 per cento fissata per il 2012. Nella III nota di variazione al bilancio INPS, sono state recepite le riduzioni nella misura di 21,7 milioni, in misura inferiore a quanto stabilito (circa il 2 per cento anziché il 5 per cento), con la conseguenza che il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto ha, prudenzialmente, stabilito un limite nell'assunzione degli impegni di spesa, tranne quelli indifferibili.

Con riferimento agli enti di previdenza privati vigilati dal Ministero la principale tematica affrontata nel 2012 ha avuto ad oggetto l'applicazione della norma contenuta nel cosiddetto decreto Salva Italia (già citato decreto legge n. 201 del 2011) che ha previsto, a garanzia della stabilità finanziaria, l'obbligo di adottare misure volte ad assicurare l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche secondo bilanci tecnici riferiti a un arco temporale di cinquanta anni (il termine per l'adozione di tali misure, inizialmente fissato al 30 giugno, è stato successivamente differito al 30 settembre 2012).

Il Ministero ha provveduto nell'immediatezza dell'entrata in vigore della norma a convocare apposite Conferenze dei Servizi, finalizzate al raggiungimento di una posizione condivisa dei Ministeri vigilanti sulle linee operative per la predisposizione dei bilanci tecnici orientati alla sostenibilità cinquantennale, con le quali è stato chiarito il quadro giuridico di riferimento e fissati i definitivi criteri per la redazione dei bilanci tecnici, alla luce della nuova disciplina.

In esito a tali accordi, sono state emanate le circolari 22 maggio e 18 giugno 2012 indirizzate agli enti previdenziali privati a definitivo chiarimento della *ratio* e delle finalità delle nuove procedure di verifica della sostenibilità, fornendo i necessari indicatori di riferimento per la redazione dei bilanci tecnici.

Sono stati individuati quali criteri prioritari a guida degli enti nell'adozione delle iniziative di riforma:

- l'equità intergenerazionale e, in tale direzione, irrinunciabilità del sistema di calcolo contributivo (o comunque di un meccanismo fondato sulla proporzionalità tra contributi versati e prestazioni erogate, nel rispetto di un principio di equità attuariale) quale strumento più efficace di garanzia della tenuta dei sistemi;
- l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche in termini di tasso di sostituzione, da garantire con maggiori livelli contributivi, ovvero modificando, alternativamente o contestualmente, due leve: l'imponibile ai fini contributivi previdenziali e l'aliquota contributiva;
- l'indicizzazione dell'età del pensionamento alla speranza di vita;
- la revisione del "progetto pensionistico" tale da assicurare in senso sostanziale il consolidamento delle gestioni e la costruzione di un sistema assicurativo di reale copertura degli iscritti;
- la separazione della previdenza dalle forme di assistenza già assicurate dagli enti quale espressione di solidarietà all'interno della categoria professionale;
- l' abbattimento degli oneri di gestione anche attraverso la fusione o l'incorporazione di enti, realizzando così anche una migliore distribuzione degli andamenti demografici e delle fluttuazioni del mercato del lavoro.

I provvedimenti adottati, entro i termini prescritti, dagli Enti previdenziali privati, in ottemperanza al dettato normativo, sono stati oggetto di esame da parte della competente direzione generale e del MEF.

Nel termine prescritto, la maggior parte degli enti del d.lgs. n. 509 del 1994[33], hanno presentato delle riforme, corredate dal bilancio tecnico attuariale con proiezione cinquantennale; i rimanenti hanno, invece, presentato il solo bilancio tecnico attuariale con proiezione cinquantennale. Soltanto la Cassa Ragionieri non ha adottato nei termini previsti i necessari correttivi di riallineamento. Dall'attività istruttoria svolta dal Ministero e dal MEF, è emerso che le

---

[32] Il citato articolo ha previsto la riduzione da parte degli enti ed organismi pubblici, dotati di autonomia finanziaria, della spesa per consumi intermedi nella misura del 5 per cento nell'anno 2012 e del 10 per cento a decorrere dal 2013, rispetto a quella sostenuta per le medesime finalità nel 2010.

[33] Enpam-Cassa notariato-Enpaf-Cassa geometri-Inarcassa-Enasarco-Enpav-Cassa forense-Enpacl.

misure più frequentemente adottate dagli Enti al fine di consolidare la tenuta di lungo periodo, hanno riguardato l'inasprimento dei requisiti di accesso al pensionamento, l'elevazione delle aliquote contributive, la rimodulazione delle aliquote di rendimento della pensione, l'adozione del sistema c.d. retributivo sostenibile con l'ampliamento della base pensionabile all'intera vita lavorativa e la rideterminazione delle soglie di perequazione dei trattamenti pensionistici.

Nel corso del 2012, il Ministero ha potenziato il controllo sull'organizzazione e sulla attività nei confronti degli Istituti di patronato e di assistenza sociale, allo scopo di migliorare l'accesso e la qualità dei servizi offerti all'utenza.

Il d.m. n. 193 del 10 ottobre 2008 ha disposto che il finanziamento di tali istituti venga subordinato proprio ad una valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle prestazioni rese.

Con successive circolari sono stati ulteriormente chiariti i criteri per l'attribuzione del punteggio da attribuire agli istituti, ai fini della ripartizione del finanziamento, assicurato dal prelevamento di un'aliquota pari allo 0,226 per cento sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni pubbliche[34]. Entro il primo trimestre di ogni anno, viene erogato agli istituti, a titolo di anticipazione, l'80 per cento della quota spettante, mentre il saldo viene determinato solo al termine delle verifiche ispettive condotte dalle Direzioni territoriali del Lavoro.

Nello stato di previsione del Ministero è iscritto un apposito capitolo (4331)[35] denominato "Finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale" finalizzato all'erogazione delle predette somme.

Gli stanziamenti definitivi di competenza degli ultimi quattro anni del capitolo di spesa 4331 relativo alla Missione 25 "Politiche previdenziali", sono riportati nella tabella seguente:

Esercizio	Stanziamento definitivo di competenza
2009	396.969.082,00
2010	494.338.404,00
2011	423.197.909,00
2012	428.555.078,00

Le disponibilità risultano aumentate dell'1,2 per cento rispetto al 2011 e dell'8 per cento rispetto al 2009.

L'art. 12, comma 12-terdecies, del DL n. 78 del 2010, ha previsto, per il triennio 2011-2013, che gli specifici stanziamenti per il finanziamento dei predetti istituti devono essere ridotti di 30 milioni di euro annui. I risparmi derivanti dalla citata riduzione dovrebbero concorrere alla compensazione degli effetti derivanti dall'aumento contributivo di cui all'articolo 1, comma 10, della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

L'andamento della previdenza complementare nel 2012

In coerenza con quanto riportato nelle precedenti relazioni, si ritiene utile riportare un aggiornamento dei dati relativi alla previdenza complementare al 31 dicembre 2012.

Nel non favorevole contesto economico, il sistema della previdenza complementare ha continuato a mantenersi su un sentiero di crescita moderata, rimanendo comunque al di sotto del potenziale di sviluppo ipotizzato al momento della sua istituzione ad opera del d.lgs. n. 252 del 2005, come risulta dalla Relazione annuale per il 2012 presentata dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP).

---

[34] Il finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale viene suddiviso nelle seguenti percentuali: a) 89,90 per cento all'attività; b) 10 per cento all'organizzazione, di cui il 2 per cento per l'estero; c) 0,10 per cento per il controllo delle sedi all'estero, finalizzato alla verifica dell'organizzazione e dell'attività.

[35] Il capitolo 4331 rientra nella Missione 25 "Politiche previdenziali" del programma "Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati".

Al 31 dicembre 2012 i lavoratori iscritti a forme di previdenza complementare sono circa 5,8 milioni, un quarto del totale degli occupati (con un incremento del 5,3 per cento rispetto al 2011). La percentuale si riduce a un quinto se si considerano i soli lavoratori che nel corso del 2012 hanno effettuato versamenti contributivi. Persistono ampie differenze nelle percentuali di adesione secondo la condizione professionale, il sesso, l'area geografica di residenza, l'età, la classe dimensionale delle imprese. Sono in particolare i giovani, le donne, i residenti nel mezzogiorno, i lavoratori delle piccole e medie imprese a rimanere fuori dal sistema.

Soltanto il 18 per cento dei lavoratori con meno di 35 anni è iscritto a una forma pensionistica complementare. Il tasso di partecipazione sale al 24,7 per cento per i lavoratori di età compresa tra 35 e 44 anni e al 30,2 per cento per quelli tra 45 e 64 anni. Nel complesso, l'età media degli aderenti è di 44,6 anni, rispetto ai 42 degli occupati.

In termini di risorse gestite, il sistema della previdenza complementare ha oltrepassato i 104 miliardi, con un aumento del 15 per cento rispetto al 2011.

Alla fine del 2012, le forme pensionistiche complementari operanti nel sistema erano 536: 39 fondi pensione negoziali, 59 fondi pensione aperti, 361 fondi pensione preesistenti (di cui 233 fondi autonomi, cioè provvisti di soggettività giuridica) e 76 piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP); a questi si aggiunge FONDINPS, la forma pensionistica complementare istituita presso l'INPS e destinata ad accogliere i flussi di TFR dei lavoratori cosiddetti silenti, per i quali gli accordi collettivi non prevedono un fondo di riferimento.

Il numero delle forme pensionistiche, dopo l'esordio positivo registrato nel 2007 (anno di avvio della riforma), si è costantemente ridotto; dall'inizio del 2008 è diminuito di 93 unità.

I nuovi iscritti, sono stati circa 442.000. L'apporto maggiore è stato fornito dai PIP "nuovi", con 338.000 nuovi aderenti, seguiti dai fondi negoziali con 60.000 e dai fondi aperti con 57.000 unità; ai fondi preesistenti sono affluite 18.000 nuove adesioni. Il meccanismo delle adesioni tacite ha apportato 14.000 nuovi iscritti, appena il 3 per cento del totale. La quota prevalente si è diretta verso i fondi pensione negoziali (11.600, un quinto delle nuove adesioni a tali forme); poco più di 1.400 lavoratori sono confluiti in FONDINPS; marginale è risultato l'afflusso ai fondi pensione aperti e ai fondi pensione preesistenti. Ad oggi sono circa 122.000 i lavoratori aderenti in forma tacita a un fondo negoziale.

Per circa 198.000 iscritti non risultano effettuati versamenti nel corso del 2012, in aumento di 19.000 unità rispetto all'anno precedente; il fenomeno interessa il 10 per cento degli iscritti totali.

Il contributo annuo pro capite dei lavoratori dipendenti, è stato di 2.410 euro (2.320 nel 2011). Circa il 60 per cento degli iscritti ha scelto di conferire tutto il TFR al fondo negoziale, percentuale analoga a quella del 2011. L'incidenza degli aderenti che destinano solo il TFR e non effettuano versamenti a proprio carico, rinunciando in tal modo al contributo datoriale, resta limitata (intorno al 5 per cento del totale). Si tratta per la quasi totalità di aderenti "taciti".

Nel corso del 2012 sono usciti dal sistema 136.000 individui, in maggioranza per riscatti (90.000, di cui due terzi relativi a fondi negoziali) e prestazioni pensionistiche in conto capitale (circa 44.000, poco meno della metà riferite ai fondi negoziali). Nel 2012 i risultati di gestione delle forme pensionistiche complementari sono stati superiori al tasso di rivalutazione del TFR; quest'ultimo, in flessione rispetto all'anno precedente, si è attestato al 2,9 per cento. Rispetto al 2011 i costi medi sono rimasti sostanzialmente stabili per tutte le forme di previdenza complementare.

4.4. Missione 26 "Politiche per il lavoro"

La missione 26 identifica l'attività più significativa del Ministero che meglio connota il ruolo istituzionale svolto dallo stesso.

La tabella di seguito riportata disaggrega i dati contabili, desunti dal rendiconto 2012, delle risorse afferenti la predetta missione tra i diversi programmi di spesa.

A livello globale, si evidenzia, in primo luogo, una diminuzione del 5,6 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza, rispetto al 2011. Il Programma "Politiche attive e passive

del lavoro" rappresenta il 93 per cento degli stanziamenti dell'intera missione; nell'ambito del predetto programma il capitolo relativo al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione rappresenta circa il 32 per cento delle disponibilità[36]. La gestione delle disponibilità presenti nel Fondo è oggetto di specifico approfondimento nel programma 6 "Politiche attive e passive del lavoro", di seguito analizzato.

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, il programma "Servizi territoriali del lavoro" raggruppa la spesa del personale in servizio presso le strutture territoriali.

Il costo del predetto personale che, come evidenziato nel paragrafo 2.2, svolge una pluralità di compiti non tutti riconducibili alla missione 26, andrebbe imputato *pro-quota* ai diversi programmi cui fanno riferimento le attività svolte.

MISSIONE: 026.POLITICHE PER IL LAVORO

Programma	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanz competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali
Politiche attive e passive del lavoro	5.028.067,21	223.918,28	5.251.985,48	3.808.478,39	2.565.538,17	4.272.813,45	2.907.492,44
Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	3.877,09	507,07	4.384,16	3.530,49	48,21	50,54	40,46
Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	16.469,79	3.634,62	20.104,41	15.813,00	7.846,73	21.030,43	3.501,27
Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	30.868,43	6.230,15	37.098,57	33.102,04	3.752,90	4.228,75	2.021,65
Servizi e sistemi informativi per il lavoro	20.598,39	-6.640,23	13.958,16	9.727,69	8.387,98	10.890,36	4.830,65
Servizi territoriali per il lavoro	300.293,16	29.084,30	329.377,47	285.278,94	10.353,76	16.187,56	10.561,20
Servizi di comunicazione istituzionale e informazione in materia di politiche del lavoro e in materia di politiche sociali	1.471,43	124,42	1.595,85	1.513,49	212,31	216,02	80,47
Totale	**5.401.645,49**	**256.858,61**	**5.658.504,11**	**4.157.444,05**	**2.596.140,05**	**4.325.417,11**	**2.928.528,15**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I pagamenti sulla competenza raggiungono il 73,47 per cento sugli stanziamenti definitivi, il pagato in conto residui rappresenta il 41 per cento del pagato totale.

I residui finali (2,90 miliardi) del programma "Politiche attive e passive del lavoro" sono diminuiti, rispetto al 2011, di circa il 47 per cento (erano 4,27 miliardi).

Programma 6 Politiche attive e passive del lavoro - Ammortizzatori sociali

All'interno del programma 6 particolare rilievo assume, per la sua attualità, la materia degli ammortizzatori sociali.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali dello Stato, nell'ambito della programmazione delle attività per l'anno 2012 (approvata con la delibera n. 19 del 22 dicembre 2011), ha disposto l'effettuazione di una specifica indagine sull'evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali, con particolare riferimento alla spesa complessivamente sostenuta, al numero delle ore effettivamente utilizzate e, più in generale, all'impatto sull'economia del Paese.

La predetta indagine, in corso di svolgimento, è stata rimodulata al fine di tener conto delle profonde novità introdotte in materia dalla riforma del mercato del lavoro.

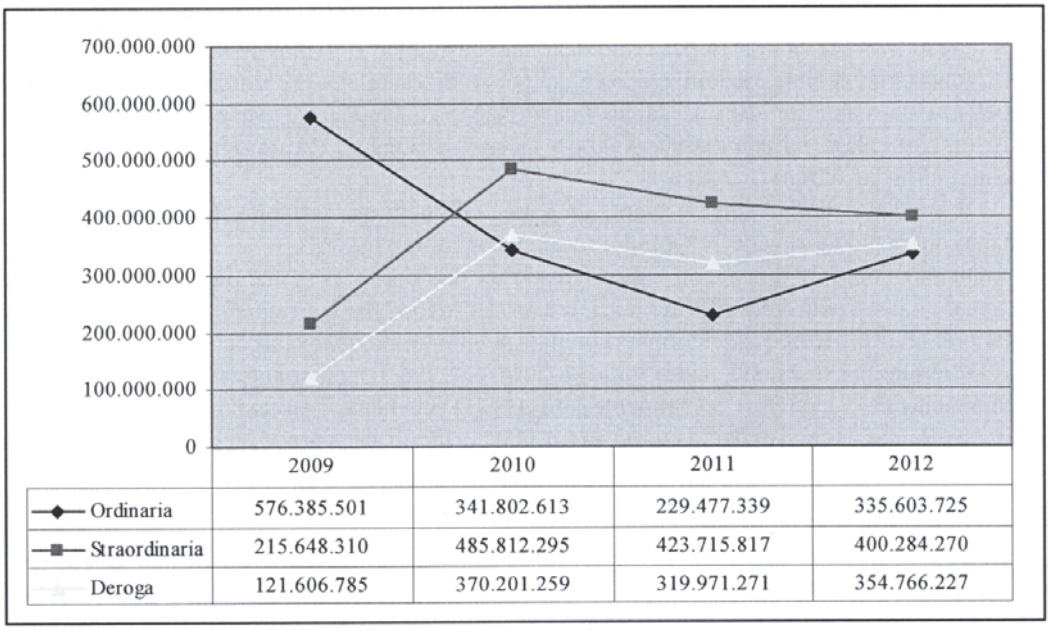
---

[36] Con il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, vengono finanziati anche gli ammortizzatori in deroga, che ne rappresentano la voce più significativa.
Rispetto all'esercizio 2011, lo stanziamento definitivo di competenza degli ammortizzatori in deroga è diminuito del 19 per cento, il pagato totale è aumentato del 46 per cento, con un calo dei residui totali del 33 per cento.

In attesa dell'avvio dei nuovi istituti, il grafico seguente evidenzia la serie storica 2009-2012 delle ore autorizzate per la Cassa integrazione ordinaria, straordinaria e per quella in deroga.

La Cassa integrazione ordinaria, dopo il picco registrato nel 2009, evidenzia un successivo *trend* in discesa e una ripresa della crescita nel 2012. In tale anno la Cassa integrazione straordinaria e quella in deroga mostrano, viceversa, un andamento in diminuzione, confermando il *trend* del 2011, dopo aver visto entrambe un fortissimo incremento nel 2010[37].

ORE DI CASSA INTEGRAZIONE AUTORIZZATE
SERIE STORICA 2009-2012



	2009	2010	2011	2012
Ordinaria	576.385.501	341.802.613	229.477.339	335.603.725
Straordinaria	215.648.310	485.812.295	423.715.817	400.284.270
Deroga	121.606.785	370.201.259	319.971.271	354.766.227

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione

Il predetto fondo, iscritto nel capitolo 7206, raggruppa le risorse presenti nel Fondo per l'occupazione, istituito dall'art. 1, comma 7 del DL n. 148 del 1993, e quelle destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, nonché, infine, le disponibilità destinate in via ordinaria dal CIPE al cofinanziamento nazionale degli interventi in materia di formazione.

La trasformazione del Fondo, disposta ai sensi dell'art. 18, comma 1 del DL 185 del 2008, ha consentito di collegare le azioni formative con l'erogazione degli ammortizzatori sociali e di disporre di disponibilità finanziarie adeguate a fronteggiare l'emergenza occupazionale. La citata normativa ha disposto, anche, l'assegnazione allo stesso di una quota delle risorse nazionali disponibili dell'ex Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), quantificate dal CIPE in euro 4.000.000.000 e totalmente impegnate nel corso del 2009 per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga.

[37] Con riferimento alle attività svolte per reinserimento lavorativo e il sostegno all'occupazione e al reddito, il Ministero ha trattato nell'anno 2012 oltre 7.300 istanze di autorizzazione alla cassa integrazione, emanando 6.865 decreti. Si tratta in dettaglio di 7.031 relative a CGIS ex legge 233/1991-integrazione salariale in seguito alla stipula di contratti di solidarietà (DL 726/1984) - indennità di disoccupazione speciale ai sensi dell'art. 11 legge n. 223/91 - istanze di concessione degli ammortizzatori sociali per le aziende del settore aeroportuale ai sensi dell'art. 2, comma 37, della legge n. 203/2008 e 281 relative alla concessione di ammortizzatori sociali per le aziende del settore aeroportuale ai sensi dell'art. 2, comma 37, della legge n. 203/2008, nonché di quelli riferiti a imprese plurilocalizzate, con unità produttive situate in diverse Regioni.

Lo stanziamento presente sul capitolo di bilancio 7206 è stato ripartito, a partire dal 2011, in dieci piani di gestione, al fine di finanziare misure straordinarie di politica attiva del lavoro intese a sostenere i livelli occupazionali.

La Corte nella precedente relazione relativa al Rendiconto generale dello Stato per il 2011, osservava come, a causa di una iniziale ripartizione delle risorse non del tutto coerente alle finalità previste dai singoli piani, era stato necessario procedere ad un'ampia rimodulazione. Tale criticità si è riproposta anche nell'esercizio 2012.

Al fine di ovviare alla problematica sopra evidenziata, in sede di predisposizione del bilancio 2013 - tenendo conto anche delle valutazioni del Nucleo di analisi e valutazione della spesa - è stato rivisto fin dall'origine il riparto delle disponibilità tra i diversi piani gestionali.

Lo stanziamento iniziale di competenza del capitolo 7206 è stato pari, nel 2012, a 1,6 miliardi, assorbito per circa il 74 per cento dal piano gestionale 1 "Ammortizzatori in deroga".

Nonostante le integrazioni disposte in corso di esercizio, lo stanziamento definitivo di competenza del capitolo 7206 ha subito una flessione di circa il 23 per cento rispetto al 2011, dovuta, in particolare, ad una diminuzione per i piani gestionali 1 "Ammortizzatori in deroga" e 4 "Incentivi all'occupazione".

La predetta diminuzione è stata, in parte, compensata dal forte incremento in termini finanziari del piano gestionale 2 "Obbligo formativo e apprendistato".

Quanto sopra in linea con quanto disposto dal d.lgs. 14 settembre 2011, n. 167 che, anticipando i contenuti della riforma del mercato del lavoro, ha configurato l'apprendistato quale contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione giovanile.

Oltre che per le finalità sopra indicate, le risorse del Fondo sono state impiegate sia per il sostentamento dei Lavoratori Socialmente Utili (LSU), mediante l'erogazione dell'assegno per le attività svolte dagli stessi e dell'assegno per il nucleo familiare, sia per incentivare l'occupazione con misure di politica attiva del lavoro. Nel 2012, sono state assegnate per tale finalità alle regioni interessate[38] risorse pari a 75,4 milioni, relative a 10.091 unità di LSU, mentre per la stabilizzazione di LSU è stato erogato un contributo totale ai comuni con meno di 5.000 abitanti[39] pari a 17,9 milioni, con cui sono stati stabilizzati 1.930 LSU.

In relazione alla complessità degli interventi e alle difficoltà di programmazione, anche nel 2012, il rendiconto evidenzia un elevato ammontare di residui passivi (2,6 miliardi), in netto calo, peraltro, rispetto al 2011.

A decorrere dall'esercizio finanziario 2013, la legge di bilancio 24 dicembre 2012, n. 229 ha trasferito il citato Fondo dal titolo II "Spese in conto capitale" al titolo I "Spese correnti", con l'istituzione del capitolo 2230, avente analoga denominazione e uno stanziamento iniziale di competenza pari 1,8 miliardi di euro.

Tale riclassificazione suscita motivate perplessità in relazione alla classificazione degli interventi per la formazione nell'ambito del titolo II della spesa. Al riguardo va osservato che la formazione non può essere interamente ricondotta alle misure di sostegno all'apprendistato, considerato che tale contratto presenta caratteristiche peculiari e si connota per una stretta correlazione fra formazione e immediato impegno lavorativo. Va sottolineato, inoltre, che, come in precedenza evidenziato, il Fondo per l'occupazione e la formazione risulta alimentato anche da risorse provenienti dall'ex FAS (Fondo aree sottoutilizzate), destinate ad interventi in conto capitale, con la conseguenza che la nuova classificazione potrebbe porre problemi di dequalificazione della spesa.

Al riguardo va considerato che la garanzia di un adeguato cofinanziamento nazionale degli interventi di formazione che utilizzano anche risorse provenienti dal Fondo sociale europeo era stata assicurata dal Governo italiano nel 2011, in sede di verifica della spesa sostenuta a valere sul predetto fondo.

---

[38] Le Regioni interessate sono state: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia.

[39] Ai sensi dell'art. 1, comma 1156, lett. f), legge n. 296/2006, parte delle risorse del Fondo sono destinate all'erogazione di un contributo ai comuni con meno di 5.000 abitanti per la stabilizzazione di LSU.

Utilizzo dei fondi strutturali europei

Con riferimento ai Fondi strutturali europei, il Ministero del lavoro è responsabile dell'attuazione dell'obiettivo 1 nell'ambito del programma operativo nazionale *governance* e dell'obiettivo 2 del programma azioni di sistema, che utilizzano entrambi quota parte del Fondo sociale europeo e del Fondo di rotazione istituito presso il Ministero dell'economia per il relativo cofinanziamento.

Il quadro generale degli andamenti finanziari vede, al termine del 2012, penultimo anno del periodo di programmazione 2011-2013, un ammontare di spesa certificato per l'obiettivo 1, pari al 45 per cento di un importo disponibile di 428 milioni, e al 56 per cento, su un importo di 72 milioni, per l'obiettivo 2.

Nel corso del 2012 sono state certificate spese per un importo complessivo di 31,4 milioni a valere sulle risorse di provenienza comunitaria e di 47,2 milioni a valere sul cofinanziamento nazionale.

L'ultima fase di attuazione degli interventi ha richiesto una modifica di carattere finanziario con una riduzione delle risorse nazionali pari a 89 milioni, destinati a confluire nel piano nazionale coesione. Il valore del cofinanziamento diminuisce pertanto in percentuale passando dal 60 al 51,2 per cento delle disponibilità utilizzate e da utilizzare.

Programma 9 "Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro"

Gli ispettori del lavoro, in servizio presso le direzioni territoriali del Ministero, concorrono alle attività di vigilanza sulla regolare applicazione delle norme in materia di lavoro insieme agli uffici ispettivi dei vari enti previdenziali, alla Guardia di finanza e alle ASL.

La tabella di seguito riportata evidenzia i risultati dell'azione di vigilanza complessivamente svolta dagli ispettori delle Direzioni regionali e territoriali del lavoro, nonché da parte di funzionari dell'INPS e dell'INAIL, nel corso dell'anno 2012.

MONITORAGGIO ATTIVITA' DI VIGILANZA ANNO 2012

DATI NAZIONALI

Organo di controllo	Aziende Ispezionate	Aziende irregolari	N. lavoratori irregolari	N. lavoratori totalmente in nero	Recupero contributi e premi evasi (in euro)
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	139.937	75.087	163.305	47.877	450.079.448,00
INPS	80.960	59.823	78.207	44.261	1.124.159.151,00
INAIL	22.950	19.910	53.734	8.055	57.464.693,00
TOTALE	**243.847**	**154.820**	**295.246**	**100.193**	**1.631.703.292,00**

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Nel 2012 sono state ispezionate n. 243.847 aziende, pari al 15 per cento di quelle iscritte all'INPS nell'anno di riferimento. A parità di aziende ispezionate, l'attività svolta nel 2012 si connota per una più mirata selezione degli interventi effettuati, che ha consentito di evidenziare un maggior numero di violazioni sostanziali.

In particolare, le aziende irregolari rilevate sono risultate in numero superiore all'anno precedente (+3 per cento) e pari al 63 per cento di quelle ispezionate. Per quanto concerne

l'ammontare dei contributi e dei premi evasi, l'importo recuperato è stato pari a 1,6 miliardi, registrando un aumento del 33 per cento rispetto al 2011 (1.225.165.438).

Le verifiche effettuate dal personale ispettivo del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali si attestano su una percentuale pari al 57 per cento del totale.

Quanto sopra nonostante il forte decremento pari al 5,21 per cento del numero di unità ispettive in forza presso gli Uffici territoriali rispetto all'anno precedente[40].

Il numero di aziende complessivamente ispezionate è stato pari a circa 140.000, inferiore a quello relativo all'anno 2011 (n. 148.553), ma in linea con gli obiettivi programmati per l'anno di riferimento.

L'analisi dei risultati dell'attività di vigilanza svolta dal personale ispettivo ministeriale ha evidenziato un'elevata percentuale di irregolarità, piuttosto stabile negli anni, con un'azienda su due in situazione di irregolarità. Nel 2012 la percentuale di irregolarità si è, anzi, ulteriormente incrementata fino ad arrivare al 54 per cento degli accessi effettuati.

Sono state verificate complessivamente oltre 416.000 posizioni lavorative. Il numero di lavoratori irregolari - pari a circa il 40 per cento delle posizioni lavorative complessivamente esaminate - ammonta a circa 163.000 unità. La percentuale maggiore di lavoratori irregolari pari al 62 per cento è stata riscontrata nel settore del terziario, mentre nel settore edile è pari al 18 per cento, nell'industria al 16 per cento, nel settore agricolo al 4 per cento. Nel 2012, sono state irrogate 47.877 maxisanzioni per l'impiego di lavoratori in nero, con una flessione di quasi il 10 per cento rispetto al 2011.

Si riporta di seguito il dettaglio delle somme introitate per l'irrogazione di sanzioni a seguito di attività ispettiva negli anni 2007-2012.

ANNI	SANZIONI RISCOSSE	% 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
2012	186.840.840,00	29,23

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

4.5. Missione 27 "Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti"

L'attività svolta dal Ministero nel 2012 in materia di immigrazione è stata condizionata dal perdurare della cosiddetta emergenza Nord-Africa e dai mutamenti intervenuti nel quadro normativo di riferimento.

Al termine del 2012 il numero di extracomunitari regolarmente presenti in Italia (3.740.000 circa) registra un lieve incremento rispetto all'anno precedente. Le donne rappresentano circa il 50 per cento delle presenze, mentre risulta significantemente cresciuta la percentuale di minori (dal 21,5 al 24 per cento). Il numero dei minori nati in Italia, più di 500 mila, rappresenta il 60 per cento del totale.

I soggetti con un permesso di soggiorno a tempo determinato passano da 1.639.000 nel 2011 a 1.896.000 nel 2012, superando abbondantemente la percentuale del 50 per cento delle presenze regolari.

[40] 3.156 unità (a fronte di 3.325 del 2011), di cui n. 2.864 ispettori amministrativi, n. 292 ispettori tecnici, a cui vanno aggiunti n. 456 militari dell'Arma dei Carabinieri, in forza presso il Comando Carabinieri per la Tutela del Lavoro, i Gruppi Carabinieri ed i Nuclei Ispettorato del Lavoro (NIL).

Nel decorso esercizio il previsto decreto sui flussi ha avuto ad oggetto 35.000 lavoratori stagionali (le domande presentate sono state circa 73.000) e 13.850 ingressi per lavoro dipendente ed autonomo

Il quadro normativo di riferimento è stato caratterizzato dal recepimento di direttive comunitarie in materia, da norme specifiche e dai riflessi sulla gestione degli immigrati regolari delle norme contenute nella riforma del mercato del lavoro.

L'art. 23, comma 11, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, ha istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il *Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati,* al fine di estendere le procedure, già sperimentate per l'emergenza Nord-Africa, alla gestione ordinaria della predetta categoria di soggetti particolarmente deboli, con un valore di complessivi 5 milioni[41].

Il decreto legislativo n. 109 del 2012 - che ha dato attuazione alla direttiva U.E. 2009/52/CE - ha inasprito le sanzioni a carico dei datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Il citato d.lgs. prevede, inoltre, per le ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, il rilascio di un permesso di soggiorno umanitario nei confronti dello straniero che presenta denuncia o coopera nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro.

Lo stesso provvedimento contiene, inoltre, una norma transitoria (art. 5) volta a far emergere i rapporti di lavoro irregolari. In base a tale disposizione, i datori di lavoro che occupavano irregolarmente da almeno tre mesi lavoratori stranieri, hanno potuto dichiarare la sussistenza del rapporto entro il 15 ottobre 2012.

A tale data, risultano presentate oltre 130 mila dichiarazioni di emersione, oltre l'85 per cento delle quali relative a rapporti di lavoro domestico.

Da un primo sommario esame, il Ministero, sulla base dell'applicazione di specifici indicatori di rischio, ha fatto presente come gran parte delle domande evidenzino anomalie, con elevata probabilità di un utilizzo distorto della normativa volto ad eludere i requisiti previsti per la regolarizzazione.

Va poi citato il decreto legislativo n. 108 del 2012 (attuativo della direttiva 2009/50/UE), che ha introdotto la nuova categoria dei cosiddetti lavoratori altamente qualificati, consentendo a questi ultimi un ingresso in Italia al di fuori delle quote (vale a dire in ogni periodo dell'anno e senza i limiti numerici fissati con i decreti sui flussi).

Il DL n. 5 del 2012 ha impattato anche sulla disciplina dell'immigrazione: in particolare, l'articolo 17 prevede una procedura semplificata per ottenere il nulla osta al lavoro nei confronti di extracomunitari impiegati per la seconda volta consecutiva in lavori stagionali presso la medesima impresa.

L'articolo 60 della medesima legge prevede la sperimentazione della "carta acquisti" anche ai cittadini comunitari e agli stranieri titolari di permesso di soggiorno a tempo indeterminato

Si evidenzia, infine, che la legge n. 92 del 2012 recante "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro" ha disposto l'estensione da sei mesi ad un anno del permesso di soggiorno per attesa occupazione, qualora il titolare possa dimostrare la percezione di un determinato ammontare di reddito relativo al nucleo familiare di pertinenza.

In coerenza con lo scenario socio-economico e con il quadro normativo di riferimento, il Ministero ha adottato una programmazione di medio periodo che ha previsto l'utilizzo delle risorse nazionali e comunitarie nel rafforzamento della cooperazione interistituzionale, nella qualificazione dei servizi di accesso e di orientamento nel mercato del lavoro degli immigrati e di rafforzamento delle politiche attive del lavoro rivolte alle

[41] Le citate risorse sono, peraltro, successivamente confluite, ai sensi dell'all'art. 1, comma 270 della legge di stabilità per il 2013, in un fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili con una dotazione complessiva di 16 milioni per l'anno 2013, destinato ad essere ripartito tra sette diverse finalità, fra cui rientra anche la tutela e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

fasce vulnerabili con particolare riguardo ai richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria e ai minori stranieri non accompagnati, evitando la frammentazione della spesa e la sovrapposizione degli interventi

Allo scopo di potenziare le misure di integrazione socio-lavorativa degli immigrati regolarmente presenti sul territorio nazionale, è stata affidata ad Italia Lavoro S.p.A. la realizzazione di un progetto, con risorse a valere sul Fondo politiche Migratorie 2012 pari a 2 milioni, che prevede l'utilizzo di forme di garanzie per l'ottenimento di finanziamenti finalizzati all'avvio di imprese o alla costituzione di rapporti di lavoro.

In tale ambito è stato realizzato, di concerto con le quattro Regioni rientranti nell'obiettivo Convergenza, un programma nei settori dell'edilizia, dell'agricoltura e del turismo, per un finanziamento di 5 milioni.

Sono stati attivati oltre 2.000 tirocini nelle Regioni Campania, Calabria, Puglia e Sicilia nei settori dell'agricoltura, edilizia e del turismo. Il progetto ha visto il coinvolgimento di oltre cento enti promotori.

Con riferimento all'attività internazionale, va segnalata la stipula di accordi relativi alla gestione operativa dei programmi di ingresso seguiti dal Ministero e delle altre misure di cooperazione nel settore migratorio, quali i percorsi di migrazione circolare, la cooperazione nel campo della formazione, gli *stage* con la valorizzazione del ruolo delle comunità di stranieri residenti in Italia e delle associazioni che le rappresentano.

Uno degli strumenti di cooperazione contemplato nei citati Accordi è la cosiddetta formazione pre-partenza nei Paesi di origine. A tal riguardo nel corso del 2012, utilizzando risorse a valere sul Fondo Europeo di Integrazione, per quasi due miliardi, e sul Fondo Politiche Migratorie sono stati ammessi al finanziamento 13 progetti, che prevedono il coinvolgimento di circa 2.000 partecipanti alle iniziative formative, con l'obiettivo di supportare e facilitare il loro percorso di inserimento lavorativo in Italia.

E' stato inoltre realizzato il progetto *Start it up-Imprenditoria immigrata* per facilitare il percorso del "fare impresa" agli immigrati attraverso l'erogazione di servizi di semplificazione amministrativa e di accompagnamento e diffusione della cultura imprenditoriale.

Con riferimento alla gestione dei minori stranieri non accompagnati, presenti in Italia, (5.800 circa), particolarmente complesse si sono rivelate le attività di cosiddetta indagine familiare nei paesi di origine dei minori, che hanno portato solo a due rimpatri assistiti.

Al fine di superare una politica meramente emergenziale, sono state attivate misure di intervento per realizzare percorsi di integrazione socio-lavorativa a favore dei minori stranieri non accompagnati, garantendo il proseguimento della loro permanenza in Italia al compimento del diciottesimo anno di età. L'intervento si basa sul finanziamento di una "dote individuale" per la realizzazione di un Piano di intervento personalizzato (PIP) in relazione allo sviluppo di competenze e per la promozione e gestione di percorsi individualizzati di inserimento lavorativo. L'ammontare complessivo delle risorse utilizzate (provenienti sia dal FSE che da fondi nazionali) è stato pari a 5,5 milioni, con i quali sono state finanziate 1.126 doti individuali.

E' in corso di attuazione un sistema informativo on-line, finalizzato alla tracciabilità del percorso di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati fin dal momento del loro arrivo in Italia. Ciò dovrebbe consentire a tutti i soggetti istituzionali coinvolti (questure, regioni, comuni, comunità, tribunali) di accedere ad una banca dati condivisa.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Interventi sull'organizzazione degli uffici giudiziari; 2.2. Le spese di giustizia*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Risultati complessivi; 3.2. Entrate; 3.3. Spese; 3.4. Patrimonio*
4. Le missioni e i programmi: *4.1. Amministrazione penitenziaria; 4.2. Giustizia civile e penale; 4.3. Giustizia minorile*

Considerazioni di sintesi

La necessità del recupero di efficienza da parte dell'Amministrazione della giustizia è da anni al centro dell'attenzione degli operatori, con l'obiettivo sia di ridurre i tempi per la soluzione dei giudizi sia di contenerne i costi, diretta conseguenza anche dei ritardi nella conclusione dei processi.

È ormai largamente condivisa l'opinione che per lo sviluppo del tessuto produttivo di un Paese sia centrale la rapidità e l'efficienza della giustizia, efficienza del sistema che, con specifico riferimento alla giustizia civile, vede il nostro Paese in particolare difficoltà.

Diverse sono le informazioni statistiche e i rapporti sulla giustizia che offrono il quadro di un sistema ancora lontano dal garantire i servizi attesi dai cittadini in termini quantitativi, numero di procedimenti trattati, nonché qualitativi, tempi per la loro conclusione e che sollecitano interventi per un miglioramento della *performance* delle procedure giudiziarie[1].

L'attenzione è forte anche in sede europea, nel cui ambito è stata costituita presso il Consiglio d'Europa la *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ) allo scopo di migliorare l'efficienza ed il funzionamento della giustizia negli Stati membri e di assicurare l'applicazione degli strumenti a tal fine elaborati dal Consiglio d'Europa. Un sistema che garantisca effettività alla giustizia è considerato essenziale non solo in quanto risponde a un diritto fondamentale di ogni cittadino, bensì anche cruciale per assicurare la crescita economica nel rispetto delle regole comunitarie che garantiscono la concorrenza.

Tali esigenze sono state alla base della delega conferita al Governo con l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, finalizzata alla riorganizzazione complessiva della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, volta ad incrementarne l'efficienza, realizzando nello stesso tempo risparmi di spesa[2]. La delega è stata attuata con i decreti legislativi n. 155 e 156 del

---

[1] Si vedano i risultati di un'analisi econometrica svolta su dati dell'ISTAT e del Ministero della giustizia, di cui il Presidente dell'ISTAT ha riferito alla Commissione V della Camera dei Deputati il 16 febbraio 2012; inoltre, il capitolo del Rapporto dedicato alla giustizia del *Doing Business in Italy 2013*, secondo il quale l'Italia, nell'ambito della giustizia civile si collocherebbe al 155 posto su una lista di 185 Paesi.

[2] Legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1. La finalizzazione ai risparmi di spesa è esplicitamente indicata dall'art. 1 con il rinvio all'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. La norma ha dettato specifici principi e i criteri direttivi per la riorganizzazione territoriale degli uffici del giudice di pace.

2012[3], con i quali si è provveduto, rispettivamente, alla riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero (d.lgs. 155/2012) e alla revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace (d.lgs. 156/20112).

La Corte conferma in questa sede la necessità di realizzare quelle economie di scala ancora non pienamente raggiunte nell'attività degli uffici giudiziari, da affiancare all'esame delle reali esigenze di personale nei singoli uffici, la cui produttività e sicuramente condizionata dalle dimensioni degli uffici medesimi[4].

Tra gli interventi legislativi approvati nell'anno di riferimento incidenti sui tempi della giustizia, si segnala l'art. 54 del decreto-legge n. 83/2012[5] con il quale è stato introdotto un meccanismo di filtro[6], basato su una regola improntata al criterio della ragionevole probabilità di accoglimento, funzionale ad una valutazione non di pieno merito che il giudice di appello deve compiere al fine di distinguere le impugnazioni meritevoli di essere trattate pienamente da quelle fondate su ragioni pretestuose e dilatorie.

Merita altresì di essere ricordata l'istituzione delle Sezioni specializzate in materia di imprese (c.d. Tribunali delle imprese), previsti dall'art. 2 del decreto-legge n. 1 del 2012[7] (c.d. decreto liberalizzazioni); il Legislatore ha innestato la relativa disciplina nelle previgenti norme relative alle Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale, di cui al d.lgs. n. 168 del 2003[8], ampliando in misura significativa la sfera di competenza di dette Sezioni. L'art. 1, del citato decreto-legge n. 1 dispone che l'istituzione delle nuove Sezioni specializzate avvenga senza incrementi di organico e oneri aggiuntivi.

L'art. 2 del decreto ha raddoppiato, per i processi di competenza delle Sezioni specializzate, il contributo unificato previsto dal testo Unico relativo alle spese di giustizia. Parte del maggior gettito derivante dall'aumento (stimato in 600.000 euro), per ciascuno degli anni 2012 e 2013, è destinato agli oneri derivanti dall'istituzione delle nuove Sezioni, mentre dal 2014 l'intero maggior gettito del contributo sarà versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, amministrativa e tributaria (ai sensi dell'art. 37, comma 10, del DL n. 98 del 2011[9]).

---

[3] Decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 e 156.

[4] L'ISTAT ha sottolineato che l'eccessivo numero di sedi è confermato anche dal confronto internazionale. Secondo i dati del Consiglio d'Europa in Italia gli abitanti serviti da una Corte di prima istanza sono mediamente 55.000, la metà di ciò che si riscontra in Francia, in Germania e nel Regno Unito (*dall'analisi econometrica ISTAT-Ministero della Giustizia 2012*).

[5] Decreto-legge 22 giugno 2012, n, 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

[6] La norma prevede che l'atto di appello sia specificamente motivato, per mezzo dell'indicazione delle parti della sentenza censurata, delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione del fatto storico e alla ricostruzione della fattispecie normativa compiuta dal giudice di primo grado ai fini della conseguente applicazione delle norme.

[7] Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Alle Sezioni specializzate sono devolute le controversie in materia di proprietà industriale e di concorrenza sleale; di diritto d'autore; controversie di cui all'art. 33, secondo comma, della legge 10 ottobre 1990, n. 287; afferenti la violazione della normativa antitrust dell'Unione Europea e i contratti pubblici di lavori, servizi o forniture di rilevanza comunitaria dei quali sia parte una società di capitali ed ove sussista la giurisdizione del giudice ordinario.

[8] Decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, adottato in attuazione della delega conferita dall'art. 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273.

[9] L'art. 37, del DL 6 luglio 2011, n. 98, nell'ambito degli interventi per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie, ha previsto, tra l'altro che i capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati, entro il 31 gennaio di ogni anno redigono un programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti, individuando gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso e gli obiettivi di rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati, individuati dai competenti organi di autogoverno, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa.

Da ultimo è intervenuto il DL 21 giugno 2013, n. 96, il quale all'art. 80 ha concentrato la competenza sui giudizi che coinvolgono società straniere, al fine di agevolare gli investimenti esteri, nei Tribunali di Milano, Roma e Napoli[10].

Il decreto ha previsto altresì all'art. 79 la semplificazione della motivazione delle sentenze civili, favorendo così tempi più brevi per i depositi.

Permane in tutta la sua gravità l'emergenza del sovraffollamento delle carceri, a seguito della quale l'Italia è stata condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con "sentenza pilota" dell'8 gennaio 2013, confermata e diventata esecutiva, al risarcimento dei danni subiti dai ricorrenti a seguito delle condizioni di detenzione. Il ricorso alla c.d. "sentenza pilota" è stato motivato proprio con la constatazione che il sovraffollamento carcerario in Italia non riguarda esclusivamente i casi dei ricorrenti bensì rivela un carattere strutturale e sistemico della struttura penitenziaria nel suo complesso. Tale situazione, a parere della Corte Europea, emerge chiaramente dai dati statistici e dalla stessa dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, proclamato con il dPCM del 2010 e prorogato fino al 31 dicembre 2013.

A seguito della lunghezza dei tempi processuali il legislatore, con la legge n. 89 del 24 marzo 2001, ha introdotto nel nostro ordinamento il diritto ad un'equa riparazione a favore di chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per il mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo, in violazione dell'articolo 6, prg. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (c.d. Legge Pinto).

Con il richiamato decreto legge n. 83/2012 sono state apportate modifiche alla legge Pinto, al fine di accelerare e snellire il procedimento. Intervento ritenuto necessario per i ritardi che, a sua volta, si stavano accumulando nella gestione dei ricorsi per l'indennizzo da ritardo, tanto da definire questa situazione "ricorsi *ex lege* Pinto su procedure Pinto". Ne sono derivate numerose sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo - 114 dal 2008, di cui 12 nel 2012 -, di condanna dell'Italia per "inefficacia del rimedio Pinto".

Il ritardo nei pagamenti dell'equo indennizzo è da ricondurre, come indicato dall'Amministrazione, ad insufficienza sia di risorse finanziarie, allocate al pertinente capitolo di bilancio, sia umane, quest'ultime non adeguate alle necessità del competente ufficio.

L'Amministrazione ha comunicato che la rilevazione del "debito Pinto", riguardante il Ministero della giustizia[11], ha riscontrato un'esposizione di 276 milioni nel mese di aprile 2012, che ha raggiunto i 336 milioni ad ottobre e i 351 nel mese di dicembre.

La Corte in sede di Relazione al Parlamento ha più volte sottolineato l'esigenza di interventi volti a razionalizzare e ammodernare il servizio giustizia anche attraverso un più ampio ricorso all'uso delle tecnologie telematiche mediante le quali conseguire risparmi di risorse umane e finanziarie, oltre che un miglioramento dei tempi e della qualità del servizio reso. In particolare, il sistema di gestione informatizzato del lavoro consente di prevedere i *trend* e di allocare nel modo migliore le risorse.

Il Ministero ha sviluppato allo scopo un *software* (Consolle del Magistrato e MAG Office) attraverso il quale ogni magistrato può gestire le cause di competenza, sistema la cui diffusione andrebbe ulteriormente incentivata atteso che non viene utilizzato in modo omogeneo da tutti i magistrati[12].

Si segnalano altresì alcuni regolamenti adottati nel 2012, il primo dei quali ha approvato il modello standard dello statuto e dell'atto costitutivo delle società a responsabilità limitata (decreto ministeriale del 23 giugno 2012); il secondo il regolamento per la riforma degli

---

[10] La nuova disciplina non troverà applicazione per le società estere che hanno in Italia una sede secondaria con una rappresentanza stabile. Sono altresì escluse la cause già in discussione o di prossima introduzione. La norma troverà applicazione per le cause instaurate dopo il trentesimo giorno dalla conversione del decreto-legge.

[11] Le somme alle quali l'Italia è condannata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo gravano sul bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze.

[12] Le statistiche del Tribunale di Milano, che dal 2006 partecipa unitamente ad altri tribunali ad un progetto pilota del processo civile telematico per i decreti ingiuntivi, mostrano che nel 2011 i tempi per ottenere un decreto ingiuntivo sono scesi da 50 a 15 giorni.

ordinamenti professionali, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 138/2011[13]. L'intervento normativo di riforma degli ordinamenti professionali ha trovato fondamento in un contesto di legislazione modificatosi in un breve arco temporale, nell'ambito del quale si sono succedute diverse disposizioni (art. 3, comma 5, del DL n. 138 del 2011; art. 10 della legge n. 183 del 2011; art. 33, del DL n. 201 del 2011; art. 9 del DL n. 1 del 2012). Con il terzo regolamento, infine, sono stati determinati i parametri per la liquidazione da parte degli organi giurisdizionali dei compensi per le professioni regolamentate.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Stante la particolare rilevanza del Ministro della giustizia, anche alla luce dell'art. 110 della Costituzione[14], l'ordinamento attribuisce al Ministero della giustizia funzioni finalizzate ad assicurare l'erogazione del "servizio-giustizia" su tutto il territorio nazionale. Dunque, ferme le competenze del Consiglio Superiore della Magistratura, l'Amministrazione deve garantire la predisposizione degli strumenti idonei ad assicurare il corretto svolgimento di questo servizio su tutto il territorio nazionale. L'attività si rivolge in particolare alle strutture giudiziarie, penitenziarie e minorili. La missione "Giustizia" è pertanto di esclusiva competenza del Ministero ed assorbe la quasi totalità degli stanziamenti definitivi.

Con decreto ministeriale del 6 luglio 2012 è stato aggiornato il Piano per la trasparenza e l'integrità 2011-2013, adottato con decreto ministeriale del 23 giugno 2011, ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2009[15], aggiornamento che tiene conto delle linee-guida elaborate dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità (CIVIT) istituita ai sensi dell'art. 13 del medesimo decreto[16].

L'Organismo interno di Valutazione (OIV), presso il quale è costituita una struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*, è stato disegnato come organo collegiale formato da tre componenti e collocato nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Nel mese di settembre 2012 è stata approvata la Relazione sulla *performance* dell'anno 2011[17].

L'OIV ha costituito un gruppo di lavoro interdipartimentale che dovrà provvedere alla realizzazione della piattaforma tecnologica dedicata alla raccolta dei dati necessari per le attività di monitoraggio.

In materia di controllo della spesa, l'Amministrazione ha sottolineato come l'analisi dei dati di bilancio effettuata dal Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa abbia messo in luce che l'Amministrazione giudiziaria, escludendo le spese di giustizia e i contributi ai comuni per la gestione e la manutenzione degli uffici, si collochi al di sotto della media di riferimento delle amministrazioni centrali per quasi tutte le voci della *spending review*.

Fanno eccezione alcune voci di spesa delle quali, nell'ambito della missione "Giustizia civile e penale", si è tenuto conto in sede di programmazione per il triennio 2013-2015, con iniziative quali la riforma delle circoscrizioni giudiziarie, di cui al paragrafo che segue, che ha comportato la soppressione e l'accorpamento di alcuni uffici giudiziari al fine di ottenere una migliore efficienza sotto l'aspetto sia dell'utilizzo delle risorse di personale, sia delle risorse

---

[13] Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni in legge dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148. Il decreto-legge aveva previsto il termine entro il quale doveva essere approvato il regolamento. Il mancato rispetto di detto termine avrebbe comportato un vuoto normativo.

[14] Art. 110 Cost. "Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia".

[15] L'art. 11 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 ha disposto che ogni Amministrazione adotti un Programma triennale, da aggiornare annualmente, nel quale indicare le iniziative previste al fine di garantire un adeguato livello di trasparenza nella propria azione, di promuovere la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità.

[16] Si veda in particolare la delibera n. 2/2012 della CIVIT in materia di indirizzo, sostegno e coordinamento delle diverse amministrazioni.

[17] Sull'attività svolta dall'OIV si richiamano le osservazioni di cui alla Delibera n. 14/2012/G del 15 novembre 2012 della Sezione di controllo sulla gestione.

strumentali e finanziarie. Dall'attuazione della riforma ci si attende una riduzione, in particolare, delle spese di gestione e manutenzione degli immobili.

È da ricondurre alle iniziative di *spending review* anche l'espletamento di una gara unica nazionale sulle "intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali", per la quale è stata emanata nel corrente anno una specifica direttiva del Ministro. In merito ai diversi aspetti relativi alla spesa per le intercettazioni, si rinvia al paragrafo 2.2.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Interventi sulla organizzazione degli uffici giudiziari

Nell'esercizio in esame sono intervenuti due provvedimenti legislativi di cui si è già fatto cenno e che meritano di essere segnalati. In attuazione della delega conferita con l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011[18], che si colloca nell'ambito dei diversi provvedimenti normativi adottati al fine di ottenere risparmi di spesa attraverso una migliore organizzazione delle strutture amministrative, è stata disegnata una nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero (d.lgs. n. 155 del 2012) ed è stata definita la revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Ufficio del giudice di pace[19] (d.lgs. n. 156 del 2012).

La riforma risponde all'esigenza di recuperare risorse umane – magistrati e personale amministrativo – non sempre utilizzati nel modo più soddisfacente negli uffici di più modeste dimensioni e tiene conto essenzialmente della necessaria corrispondenza fra la domanda di giustizia e le strutture preposte al servizio. Nella volontà del Legislatore si tratta, dunque, di uno strumento strategico per restituire efficienza al sistema giudiziario.

Inoltre, la riorganizzazione degli uffici a regime dovrebbe realizzare anche risparmi di spesa attraverso economie di scala, conseguenti alla riduzione di servizi che negli uffici di piccole dimensioni assumono un costo economico non sempre compensato dalla quantità di lavoro reso.

Dalla relazione tecnica che ha accompagnato lo schema di decreto legislativo, si evince che sono attesi risparmi pari a 2,889 milioni per il 2012, 17,337 per il 2013 e 31,358 per l'anno 2014, riferiti alle sole spese di gestione e di funzionamento delle strutture.

Al momento non è ancora possibile verificare l'effettivo raggiungimento di tale obiettivo, atteso il tempo ancora breve trascorso dall'adozione del decreto legislativo e del decreto ministeriale che vi ha dato attuazione. È necessario, per una valutazione della validità degli strumenti prescelti, attendere che la riforma sia effettivamente attuata e che sia completata la fase di transizione.

L'attuazione congiunta delle due deleghe, relative agli uffici giudiziari e agli Uffici del giudice di pace, risponde ad una condizione posta dalla Commissione giustizia della Camera dei Deputati, onde rendere possibile la verifica circa la permanenza diffusa nei territori di un presidio di giustizia di prossimità.

Con il d.lgs. n. 155 sono stati soppressi 31 tribunali di piccole dimensioni (su un totale di 165) e 31 procure nonché tutte le sedi distaccate (220), con conseguente trasferimento dei magistrati nell'organico dei tribunali e delle procure della Repubblica cui sono trasferite le funzioni (anche in soprannumero, riassorbibile con le successive vacanze).

Per assicurare piena funzionalità alla riforma, con decreto del Ministro della giustizia del 18 aprile 2013 sono state rideterminate le piante organiche dei magistrati giudicanti e del pubblico ministero addetti ai tribunali ordinari e con decreto ministeriale del 25 aprile c.a., sono state rideterminate le piante organiche del personale di supporto all'attività giurisdizionale, in coerenza con il decreto relativo al personale di magistratura, adeguando la consistenza numerica dei contingenti destinati ai singoli uffici tenuto conto delle esigenze operative conseguenti al nuovo assetto territoriale.

---

[18] Legge 14 settembre 2011, n. 148.

[19] Gli uffici del giudice di pace sono stati istituiti con la legge 21 novembre 1991, n. 374.

Con il d.lgs. n. 156/2012, di modifica della legge n. 374 del 1991[20], sono stati soppressi complessivamente 667[21] uffici, su un totale di 846; restano in funzione 179, di cui 134 presso sedi circondariali e 44 presso sedi che non fanno più capo ad un circondario di tribunale in base al d.lgs. n. 155 del 2012.

Nel caso specifico degli Uffici del giudice di pace, gli effetti di risparmio sono stati quantificati dalla relazione tecnica in 25,6 milioni all'anno.

Occorre sottolineare che avverso il decreto legislativo n. 156/2012 è stato proposto ricorso per illegittimità costituzionale dalla Regione Friuli-Venezia Giulia per violazione, in via derivata, dell'art. 77 Cost., in relazione alla circostanza che la relativa delega è stata conferita dall'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011, in sede di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011[22].

L'art. 3 del decreto disciplina il procedimento per la conservazione degli uffici sulla base delle richieste degli enti locali: le tabelle con l'indicazione degli uffici soppressi, di quelli mantenuti in servizio e del loro ambito territoriale devono essere pubblicati sul Bollettino ufficiale e sul sito internet del Ministero della giustizia, da tale data decorrono i 60 giorni entro i quali gli enti locali interessati – anche consorziati tra loro - possono richiedere il mantenimento degli uffici stessi, assumendo l'integrale onere delle spese, ad eccezione dei compensi dei giudici di pace e le spese per la formazione iniziale del personale degli enti locali. Il Ministero ha dodici mesi per valutare le richieste e per apportare, se del caso, le modifiche alle tabelle stesse. Nel caso in cui l'ente locale non rispetti gli impegni assunti per un periodo superiore ad un anno, gli uffici sono soppressi.

Le tabelle sono state pubblicate il 28 febbraio 2013 e allo scadere del termine – il successivo 29 aprile – risultano presentate 288 istanze. Diversi enti, pur interessati dai tagli della nuova geografia giudiziaria, hanno rinunciato a mantenere tale presidio giudiziario sul proprio territorio, la cui spesa è stata presumibilmente ritenuta troppo gravosa.

La riduzione degli Uffici del giudice di pace richiede la riassegnazione dei magistrati onorari ad altri uffici con decreto del Presidente della Repubblica, mentre con un decreto ministeriale si dovrà procedere al trasferimento del personale amministrativo, in misura non inferiore al 50 per cento presso Uffici di tribunale o di procura limitrofi, mentre il rimanente 50 per cento presso gli Uffici del giudice pace presso il quale sono trasferite le competenze. Il decreto legislativo, nonostante non sia previsto dalla delega, detta una specifica disciplina transitoria: l'efficacia della riforma è rinviata a dopo l'emanazione del decreto correttivo delle tabelle, dunque all'esito delle citate richieste dei comuni di mantenimento dell'ufficio nel proprio territorio.

In considerazione della necessità di procedere alla revisione ed alla razionalizzazione della spesa si è ritenuto di avviare tale processo con interventi sulla articolazione degli uffici del giudice di pace che presentano una eccessiva segmentazione delle risorse umane e strumentali, anche in relazione degli effettivi carichi di lavoro. In conformità con la delega, la riforma ha preso l'avvio dagli uffici del giudice di pace dislocati in sede diversa da quella circondariale. Sono stati mantenuti gli uffici che incidono su un bacino di utenza di 100.000 abitanti, a fronte del precedente criterio che ne prevedeva una soglia di 50.000. Il Governo ha stimato un recupero di giudici di pace di 1.944 unità e di 2.104 unità di personale amministrativo, con risparmi di spesa di circa 25,6 milioni di euro annui.

La relazione tecnica di accompagnamento alla legge delega, con riferimento al più ampio riordino degli uffici giudiziari previsto dall'articolo 1, commi da 2 a 5, della legge n. 148/2011,

---

[20] Legge 21 novembre 1991, n. 374.

[21] Il Governo inizialmente aveva proposto la riduzione di 674 uffici. Il testo finale ha mantenuto i giudici di pace in sette isole: Ischia, Capri, Lipari, Elba (a Portoferraio), La Maddalena, Procida, Pantelleria.

[22] A parere della Regione ciò costituirebbe una violazione dell'art. 77 Cost., che individua la legge di conversione quale speciale procedura destinata alla conversione del decreto-legge, senza possibili contenuti estranei. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della delega si rifletterebbe sulla illegittimità costituzionale del decreto delegato relativo alla nuova distribuzione territoriale delle sedi giudiziarie. L'illegittimità costituzionale è fatta valere anche con riferimento agli artt. 5, 72, comma quarto e 76 Cost..

ha quantificato risparmi per almeno 60 milioni, verificabili solo a consuntivo. Tali risparmi sono stati quantificati nella loro misura complessiva e non con riferimento alle singole norme di razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria che prevedono, oltre alla riduzione degli uffici del giudice di pace, anche la riduzione e l'accorpamento degli uffici giudiziari di primo grado e delle sezioni distaccate di tribunale.

Infine, si osserva che la legge di delega consente al Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, di adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi.

L'Amministrazione ha dato attuazione alle riduzioni disposte dall'art. 74 del decreto-legge n. 112 del 2008 predisponendo due dPCM del 24 giugno 2010, con i quali sono state rideterminate le dotazioni organiche del personale degli Archivi notarili e il personale della Giustizia minorile. Con ritardo e solo parzialmente sono stati effettuati i tagli previsti dal decreto-legge n. 138 del 2011. Non ha avuto alcun seguito il decreto-legge n. 95 del 2012. Si osserva comunque che gli ultimi decreti legge escludono dalle riduzioni il personale della polizia penitenziaria in quanto rientrante nel comparto "sicurezza".

2.2. Le spese di giustizia

I capitoli interessati alle spese di giustizia sono il 1360 - spese di giustizia nei procedimenti penali e civili con ammissione al gratuito patrocinio, ecc.; il 1362 – indennità spettanti ai magistrati onorari; e il 1363 – spese per intercettazioni. La tavola che segue illustra gli andamenti degli stanziamenti nell'ultimo triennio.

Tavola 1

(in milioni)

Capitolo	2010		2011		2012		2013	
di Spesa	iniziale	definitivo	iniziale	definitivo	iniziale	definitivo	iniziale	al 21/6/2013
1360	328,33	339,36	351,11	661,11	442,80	461,80	442,80	474,80
1362	137,35	150,35	141,79	149,79	145,72	145,84	145,72	145,72
1363	179,80	179,80	179,80	423,80	239,80	224,80	189,80	216,53

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Sul capitolo 1360 gravano le spese per gli ausiliari del magistrato (consulenti, periti, traduttori, ecc.), i difensori di ufficio e di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato, le spese per la notifica di atti giudiziari, le spese di custodia e altre spese (giudici popolari, testimoni, ecc.). Dalla tabella su riportata si evince un costante incremento delle risorse finanziarie destinate a coprire dette spese, incremento particolarmente sensibile nel 2011 a seguito di uno stanziamento straordinario di 210 milioni per il pagamento di debiti pregressi.

Lo stanziamento iniziale del 2013 è analogo all'iniziale dello scorso esercizio ma già alla data del 21 giugno c.a. l'importo si è incrementato fino a 475 milioni, superando così il livello raggiunto al 31 dicembre 2012.

L'Amministrazione ha comunicato che dalla gestione finanziaria dell'anno 2012 è emerso un debito quantificabile, sulla base dei dati inviati dai funzionari delegati, in circa 47 milioni ripianabile, sempre a parere dell'Amministrazione, solo con stanziamenti straordinari di bilancio. Inoltre, sempre nel 2012 sono emersi ulteriori debiti riferibili ad esercizi pregressi (1999/2011) per altri 43 milioni.

L'Amministrazione ha sottolineato che il carattere obbligatorio delle spese di giustizia fa sì che eventuali risparmi possano essere conseguiti solo con l'adozione di provvedimenti normativi, che incidano su istituti ed attività legislativamente previsti. In particolare, con riferimento alle spese per il gratuito patrocinio, nel 2012 è stato adeguato il limite di reddito previsto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, con l'effetto che più persone sono ammesse a tale beneficio, con maggiore onere a carico dello Stato.

Per quanto riguarda le spese conseguenti alla notifica degli atti giudiziari, circa 30 milioni sono da ricondurre alla convenzione stipulata con Poste italiane S.p.A.. Tale stanziamento, da

chiarimenti forniti dall'Amministrazione, risulta inadeguato atteso che la spesa annua raggiungerebbe circa i 70 milioni, ciò anche a seguito dell'incremento del costo delle tariffe postali aumentate in media del 30 per cento. Tale incremento avrebbe vanificato l'effetto positivo connesso alla riduzione del numero delle notifiche, conseguente alla modifica normativa che ha reso obbligatoria la notifica telematica, soprattutto per la notificazione dei biglietti di cancelleria.

Sostanzialmente invariato è l'andamento degli stanziamenti destinati al cap. 1362 per il pagamento delle indennità spettanti ai magistrati onorari.

Nell'ultimo triennio il capitolo 1363 – spese per intercettazioni - mostra un incremento nel 2011 di particolare entità, da ricondurre a 174 milioni assegnati per il pagamento dei debiti pregressi. Nel 2012 gli stanziamenti iniziali sono stati pari a 240 milioni, con una riduzione in corso di esercizio di 25 milioni per effetto del decreto-legge 95/2012, solo parzialmente compensata da una variazione positiva di 10 milioni, peraltro destinata al pagamento di debiti pregressi.

La legge di bilancio 2013 ha previsto uno stanziamento iniziale di 190 milioni, peraltro integrato con decreti di variazione con i quali, al 21 giugno c.a., le risorse destinate alle intercettazioni hanno raggiunto i 216 milioni. L'Amministrazione ha sottolineato che nell'esercizio in esame sono emerse situazioni debitorie quantificabili, sulla base di comunicazioni di spesa inviate dai funzionari delegati, in circa 35 milioni.

La spesa ad oggi conosciuta si riferisce esclusivamente alle liquidazioni intervenute da parte dei magistrati mentre non è ancora noto il dato relativo alle fatture presentate dalle società di intercettazione ma non ancora liquidate. Appare pertanto opportuno che l'Amministrazione ponga in essere procedure di monitoraggio, attraverso le quali poter conoscere i dati effettivi relativi al formarsi della spesa anche prima della liquidazione della stessa da parte dei magistrati.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Risultati complessivi

Il Ministero della giustizia, responsabile della predisposizione degli strumenti idonei a garantire un servizio di competenza statale, quale quello della giustizia, sull'intero territorio nazionale, svolge un'attività in larga misura funzionale alle strutture che detto servizio forniscono, ovvero quelle giudiziarie, penitenziarie e minorili. Pertanto, la parte prevalente della spesa, corrispondente a circa il 98,7 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2012, è classificata come spesa diretta corrente, mentre l'1,3 per cento è classificata come spesa in conto capitale[23]. La spesa diretta corrente si compone quasi interamente di spese di funzionamento (80,6 per cento), ovvero spese per la diretta produzione del servizio[24].

Solo il 5,27 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2012 è costituito da trasferimenti correnti che si suddividono in "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" (il 52,8 per cento del totale dei trasferimenti correnti), interamente a favore dei comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari[25] e in "trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private" (il restante 47,1 per cento).

La spesa del Dicastero, in ragione delle finalità cui è preposta, si caratterizza per la sua rigidità. Infatti, a livello di bilancio complessivo, la quota rimodulabile ammonta al 9,6 per cento del totale degli stanziamenti iniziali per il 2012. Particolarmente rigida è la spesa di natura

[23] Le spese in conto capitale afferiscono interamente alla categoria economica investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

[24] Prevalgono quelle del personale, categoria riconducibile a tre grandi aggregati: contratto ministeri e carriera penitenziaria; polizia penitenziaria; magistratura ordinaria.

[25] I trasferimenti ai comuni, consistenti in rimborsi per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari (ad es. fitto locali, pulizia, manutenzione, ecc.), in quanto trasferimenti ad enti locali e non spese dirette del Ministero, non concorrono alla determinazione delle spese di produzione del servizio giustizia del bilancio statale, ma vanno comunque considerate per una valutazione esaustiva della spesa sostenuta per la giustizia.

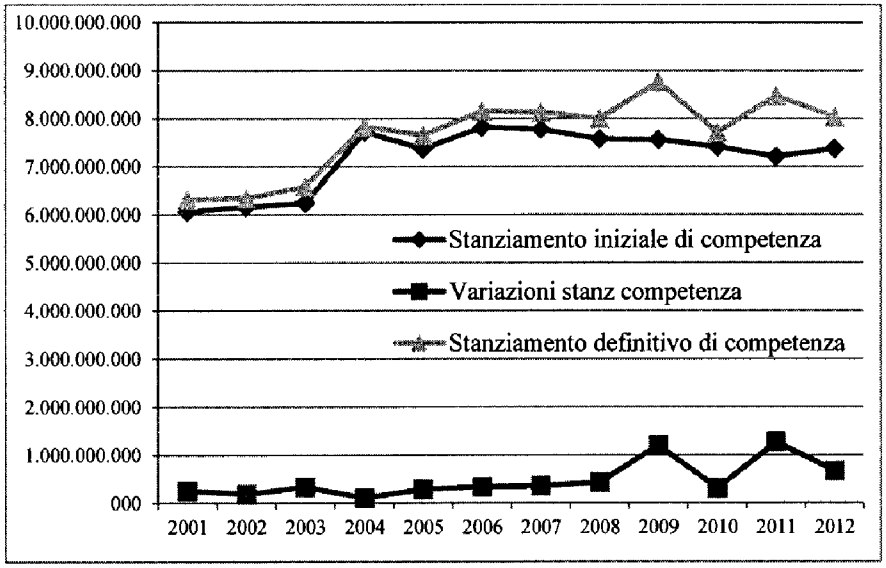
corrente, di cui, nel 2012, solo l'8,46 per cento risulta classificato come rimodulabile, mentre le spese in conto capitale sono rimodulabili per l'intero importo. La flessibilità di bilancio, dunque, è uno strumento non sempre sufficiente a garantire la piena realizzazione dei programmi.

L'andamento degli stanziamenti di competenza non è costante nel corso degli anni. In particolare dal 2008 si osservano incrementi anche di notevole importo, determinati da stanziamenti finalizzati in particolare al pagamento dei debiti pregressi e che non rappresentano un *trend* costante di crescita. Anche per il 2012 si riscontra infatti una diminuzione degli stanziamenti, che risulta rispetto all'esercizio precedente pari 436,04 milioni (-4,61 per cento).

Tavola 2

Esercizio	Stanziamento iniziale	Variazioni di stanziamento	Stanziamento definitivo
2008	7.574.741.071,00	425.927.929,00	8.000.669.000,00
2009	7.560.741.030,00	1.201.559.609,00	8.762.300.639,00
2010	7.409.616.377,97	307.194.745,19	7.716.811.123,16
2011	7.203.882.370,00	1.270.267.504,00	8.474.149.874,00
2012	7.372.564.153,00	665.544.587,00	8.038.108.740,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS



Di seguito è rappresentato il valore dei decreti di variazione corrispondente alle categorie economiche di spesa maggiormente interessate dalla razionalizzazione della spesa operata dal DL 95/2012, convertito in legge n. 135/2012. In particolare le variazioni in oggetto hanno inciso in maniera significativa sulla categoria economica n. 4 "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" che ha assorbito il 42 per cento dei tagli disposti dal DL e sulla categoria n. 2 " Consumi intermedi" che ha assorbito circa il 35 per cento dei tagli complessivi.

Si deve tener conto che il valore complessivo della categoria economica dei trasferimenti correnti del Ministero per l'anno 2012 ammonta, a livello di stanziamenti definitivi, a circa 379.349.000 euro; pertanto la proporzione dei tagli effettuati può essere considerata rilevante rispetto alle risorse finanziarie disponibili.

Il valore complessivo degli stanziamenti definitivi della categoria economica "redditi da lavoro dipendente" ammonta per il 2012 a circa 6.032.792.000 euro, la riduzione di 15.671.482 euro ha avuto sulla categoria una incidenza inferiore rispetto a quella operata sui trasferimenti

correnti. Tale riduzione è stata resa possibile anche grazie ai citati interventi di rideterminazione degli assetti organizzativi e della pianta organica del Ministero.

Tavola 3

Categoria economica	Riduzione di stanziamento	% di composizione
Redditi da lavoro dipendente	-15.671.482	21,96
Consumi intermedi	-25.000.000	35,03
Imposte pagate sulla produzione	-700.246	0,98
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	-30.000.000	42,03
Totale	**-71.371.728**	**100**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Se si osservano i programmi sui quali le variazioni del decreto-legge n. 95/2012 hanno maggiormente inciso, si nota come queste si siano concentrate sul programma "Amministrazione penitenziaria" (22 per cento) e "giustizia civile e penale" (77 per cento). Non sono stati intaccati dalla manovra, invece, i programmi relativi alla giustizia minorile.

Tavola 4

Programma	Riduzione di stanziamento	% Variazione
1 Amministrazione Penitenziaria	-13.371.728	22,94
2 Giustizia civile e penale	-55.000.000	77,06
3 Giustizia minorile	0	0
Totale	**-71.371.728**	**100**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.2. Entrate

I versamenti delle entrate extratributarie del Ministero sono pari a 365,83 milioni, in netto decremento rispetto all'esercizio precedente (-37 per cento). Questi afferiscono per la maggior parte al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (96,65 per cento) ed in particolare ai capitoli 2414 (per 162,8 milioni) e 3636 (per 153,2 milioni).

Tavola 5

(in migliaia)

Cdr Entrata	Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	Accertato	Riscosso Totale
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	135.300,00	305.250,79	353.587,62	353.986,73	359.484,07
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	6.473,10	16.595,66	12.247,93,	11.686,27	13.456,34
Totale	**141.773,10**	**321.846,45**	**365.835,56**	**365.673,00**	**372.940,41**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La tabella che segue prende in considerazione le somme in entrata che sono state riassegnate ai sensi del comma 1, art. 2, d.P.R. n. 469/1999, relative ai primi 10 mesi del 2012 e quelle del comma 2 del citato d.P.R. che riguardano gli ultimi 2 mesi del 2011, sui capitoli di spesa ai quali sono state imputate le riassegnazioni con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, ripartite in Centri di responsabilità.

Nel complesso i provvedimenti (DMT) hanno disposto riassegnazioni di somme per 165,8 milioni di euro, di questi la maggior parte (51,8 per cento) sono affluiti al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; il 45 per cento al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il restante è stato distribuito agli altri centri di responsabilità come indicato nella tavola che segue.

Tavola 6

	Centri di responsabilità	*Importi in valori assoluti*
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	415.606
2	Dipartimento degli affari di giustizia	2.156.522
3	Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	86.019.986
4	Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	74.761.359
5	Dipartimento per la giustizia minorile	2.482.051
	Totale complessivo	**165.835.524**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Si tratta di riassegnazioni che incidono in misura minima sullo stanziamento complessivo di competenza del Ministero e su quello di ciascun centro di responsabilità, come dimostra il confronto con la tavola che segue.

Tavola 7

	Centri di responsabilità	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	22.991.657	28.491.485
2	Dipartimento degli affari di giustizia	850.952.882	889.860.301
3	Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	3.524.208.307	3.810.400.417
4	Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	2.802.417.287	3.104.755.427
5	Dipartimento per la giustizia minorile	138.416.690	168.422.391

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.3. Spese

L'impatto delle riduzioni di spesa previste dal DL n. 138 del 2011, convertito dalla legge di n. 148 del 2011, sull'esercizio 2012 è stato pari a 273,28 milioni. Lo stesso decreto ha previsto riduzioni di spesa anche per l'esercizio 2013 pari ad 101,57 milioni e per l'esercizio 2014 pari ad 132,1 milioni. Tali riduzioni hanno inciso in modo particolare sui capitoli relativi all'acquisto di beni e servizi per circa 66 milioni di euro, sul capitolo concernente il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione detenuti per circa 49 milioni di euro e sul capitolo relativo alla gestione sistema informativo per circa 19 milioni di euro. L'impatto delle riduzioni di spesa disposte dalla legge n. 135 del 2012 riguarda invece gli esercizi finanziari dal 2013 al 2015 ed in termini di saldo netto da finanziare è pari a 149.044,00 euro per l'esercizio 2013, 122.599,00 euro per l'esercizio 2014 ed 127.486,00 euro per l'esercizio 2015.

La circolare n. 17 del 10 maggio 2011 del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha contribuito a chiarire e sistematizzare i criteri e le procedure per il ricorso agli strumenti di flessibilità, sia in sede di previsione che di gestione di bilancio. In sede di assestamento 2012 tutti i Centri di responsabilità hanno richiesto variazioni in aumento senza proporre alcuna compensazione, come peraltro disposto in materia di flessibilità di bilancio dal comma 3, dell'art. 33, della legge n. 196/2009, ad eccezione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che ha compensato la sola variazione proposta sul capitolo 1607/2001 di 1.990.646,00 euro con una pari diminuzione dello stanziamento del capitolo 1600/2002.

In sede di previsione 2013 i Centri di responsabilità hanno soltanto proposto la compensazione per l'istituzione di nuovi piani di gestione in merito alla creazione dei Fondi Opere e Progetti e per la formazione del personale della Polizia penitenziaria (capitolo 1671/27)

al fine di un più facile monitoraggio in sede di gestione delle spese soggette a misure di contenimento.

I residui finali passivi del Ministero alla fine dell'esercizio 2012 ammontano a 614 milioni di euro, in diminuzione del 38 per cento rispetto al precedente esercizio. Il decremento delle somme da pagare è riconducibile agli effetti di alcune norme sui debiti della Pubblica amministrazione intervenute nel 2012. In particolare si fa riferimento alla riduzione dei termini di mantenimento di somme non pagate in bilancio disposta dall'art. 10, commi 8 e segg. del decreto-legge n. 98 del 2011, nonché all'accelerazione dello smaltimento dei debiti commerciali per la fornitura di beni e servizi prevista dall'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012. La Circolare n. 6 del febbraio 2012, emanata dalla Ragioneria generale dello Stato in tema di monitoraggio, smaltimento e revisione dei residui passivi, è intervenuta a istruire l'applicazione di tali provvedimenti.

Si osserva che alla riduzione dell'ammontare dei residui finali per quasi il 38 per cento non hanno contribuito tanto i pagamenti (minori del 6 per cento rispetto al 2011) quanto le economie in conto residui, con particolare riferimento ai residui di stanziamento di vecchia formazione.

Tavola 8

	(milioni)					*(variazioni percentuali)*			
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2009/2008**	**2010/2009**	**2012/2011**	**2011/2011**
Residui definitivi iniziali	1.393	1.228	1.374	934	990	-11,82	11,88	-32,00	5,97
Pagato conto residui	698	646	905	566	531	-7,47	40,09	-37,49	-6,08
Residui finali	1.177	1.312	934	990	614	11,42	-28,79	5,97	-37,96
Economie in c/residui	225	106	142	150	251	-52,85	34,40	5,08	67,96
di cui: somme in perenzione	*174*	*55*	*75*	*134*	*147*	*-68,31*	*35,38*	*79,85*	*9,71*
economie di res. F	*225*	*106*	*142*	*150*	*251*	*-52,85*	*34,40*	*5,08*	*67,96*

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I residui finali insistono soprattutto sui consumi intermedi (284 milioni) e sugli investimenti fissi lordi (158 milioni). Il notevole calo rilevato sui redditi da lavoro dipendente deriva principalmente dalle somme avviate alla perenzione amministrativa (93 milioni), delle quali 81 milioni provenienti dal fondo unico per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali (capitolo 1511) e quasi 7 dal capitolo 1673, concernente oneri per vestiario, armamenti, distintivi di onorificenza e altro per gli appartenenti alla polizia penitenziaria.

Le spese per consumi intermedi hanno risentito degli effetti delle disposizioni concernenti lo smaltimento dei debiti per forniture commerciali. Infatti la decrescita di quasi il 21 per cento è direttamente correlata con i maggiori pagamenti in conto residui (303 milioni di euro).

Al contrario, la riduzione delle somme da pagare per investimenti fissi lordi (-39 per cento rispetto al 2011) è connessa non soltanto ai pagamenti in conto residui, che diminuiscono del 41 per cento rispetto allo scorso esercizio, ma anche alle economie in conto residui. Rilevano, in particolare, le riduzioni per economie sui residui di stanziamento di diversi capitoli di parte capitale interessati dal fenomeno dell'accumulo di tale tipologia di residui. Nello specifico si segnalano le spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, strutture e impianti, nonché per l'acquisto, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di immobili, sia per gli uffici dell'amministrazione centrale che per quelli giudiziari (capitolo 7200), avviate alla perenzione per circa 21,7 milioni di euro e in economia per 17,5 milioni.

Tavola 9

		(milioni)					(variazioni percentuali)			
Categoria di Spesa	**dati finanziari**	2008	2009	2010	2011	2012	2009/08	2010/09	2011/10	2012/11
Redditi da lavoro dipendente	Residui definitivi iniziali	292	351	323	201	253	20,06	-7,84	-37,72	25,74
	Pagato conto residui	193	243	214	83	64	26,26	-12,26	-61,03	-22,89
	Residui finali	314	277	201	253	72	-11,66	-27,35	25,74	-71,68
Consumi intermedi	Residui definitivi iniziali	321	145	314	174	358	-54,94	116,88	-44,36	105,40
	Pagato conto residui	274	116	258	122	303	-57,48	121,84	-52,69	148,46
	Residui finali	145	310	174	358	284	114,58	-43,76	105,40	-20,72
Imposte pagate sulla produzione	Residui definitivi iniziali	24	15	20	7	1	-36,76	33,02	-64,09	-86,10
	Pagato conto residui	10	10	11	2	0	4,90	2,70	-77,81	-94,18
	Residui finali	4	9	7	1	1	146,95	-23,21	-86,10	-13,86
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	Residui definitivi iniziali	216	171	234	147	110	-20,61	36,78	-37,22	-25,10
	Pagato conto residui	19	89	234	147	40	358,65	162,11	-37,21	-72,53
	Residui finali	171	234	147	110	71	36,78	-37,22	-25,10	-35,94
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	Residui definitivi iniziali	33	19	15	15	5	-42,55	-22,45	1,78	-65,97
	Pagato conto residui	22	12	10	13	4	-44,04	-22,19	29,50	-67,61
	Residui finali	19	13	15	5	7	-33,31	15,85	-65,97	47,36
Interessi passivi e redditi da capitale	Residui definitivi iniziali	2	3	0	4	2	33,90	-85,35	903,90	-50,81
	Pagato conto residui	1	2	0	2	2	73,90	-85,82	518,91	-20,62
	Residui finali	3	0	4	2	0	-85,35	903,90	-50,81	-96,75
Altre uscite correnti	Residui definitivi iniziali	3	3	3	2	2	14,84	5,64	-53,79	45,85
	Pagato conto residui	2	1	2	1	2	-31,38	36,33	-42,94	107,70
	Residui finali	3	3	2	2	21	5,64	-53,79	45,85	800,35
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	Residui definitivi iniziali	502	521	464	384	258	3,81	-10,99	-17,30	-32,80
	Pagato conto residui	177	171	177	196	116	-3,46	3,75	10,50	-41,00
	Residui finali	519	464	384	258	158	-10,56	-17,30	-32,80	-38,60
Totale	**Residui definitivi iniziali**	**1.393**	**1.228**	**1.374**	**934**	**990**	**-11,82**	**11,88**	**-32,00**	**5,97**
	Pagato conto residui	**698**	**646**	**905**	**566**	**531**	**-7,47**	**40,09**	**-37,49**	**-6,08**
	Residui finali	**1.177**	**1.312**	**934**	**990**	**614**	**11,42**	**-28,79**	**5,97**	**-37,96**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'applicazione delle norme sopra ricordate in materia di smaltimento e revisione dei residui passivi mostra i propri effetti anche sulla posta patrimoniale dei residui perenti, che espone un calo della consistenza finale del 26 per cento rispetto a quella iniziale. Tale riduzione è riconducibile soprattutto alle diminuzioni per rettificazioni e prescrizioni che ammontano a oltre 346 milioni di euro (324 di parte corrente e 39 di parte capitale). Si osserva, peraltro, che a fronte di aumenti patrimoniali derivanti da perenzioni per eliminazione di somme dal bilancio finanziario pari a circa 147 milioni di euro, le diminuzioni patrimoniali risultano pari a quasi 407 milioni, di cui soltanto 60 milioni per reiscrizioni tramite la nota procedura amministrativa. Il resto, come sopra detto, si riferisce a rettificazioni e prescrizioni, in applicazione di quanto previsto dalla Circ. 6 della RGS in tema di revisione dei residui passivi perenti.

Tavola 10

Analisi dei residui passivi per investimenti fissi lordi

	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011
			milioni				*variazioni %*		
Residui definitivi iniziali	502	521	464	384	258	3,81	-10,99	-17,30	-32,80
Pagato conto residui	177	171	177	196	116	-3,46	3,75	10,50	-41,00
Residui finali	519	464	384	258	158	-10,56	-17,30	-32,80	-38,60
Economie in c/residui	49	57	65	92	58	15,74	15,22	39,86	-36,96
di cui: somme in perenzione	*33*	*37*	*55*	*80*	*39*	11,33	47,53	46,45	-50,92
economie res.f	*13*	*19*	*10*	*11*	*18*	42,90	-44,56	9,14	61,60

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Analisi residui passivi perenti

Per l'esercizio 2012, i fondi per la parte corrente reiscritti in bilancio sono stati pari ad 10,09 milioni (0,22 milioni nel 2011) ed hanno in particolare riguardato i capitoli 1151, 1250, 1350, 1451, 1501, 1673, 1752, 2022 relativi a spese di funzionamento. Si segnala una crescita di nuove perenzioni di parte corrente che passano da 54,23 milioni del 2011 a 108,12 nel 2012 (+50,1 per cento), viceversa, in diminuzione, risultano le nuove perenzioni in conto capitale (-49 per cento). In aumento le richieste di reiscrizione in bilancio che complessivamente da 22,1 milioni passano a 60,5 milioni (+63,5 per cento). Le reiscrizioni di parte corrente, sono state tutte assentite.

Tavola 11

Anno	Nuove perenzioni			Reiscrizioni in bilancio		
	Titolo I	Titolo II	Totale	Titolo I	Titolo II	Totale
2011	54.237.326,62	80.181.888,33	**134.419.214,95**	223.164,00	21.856.848,00	**22.080.012,00**
2012	108.122.002,56	39.353.165,29	**147.475.167,85**	10.099.002,00	50.411.947,00	**60.510.949,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Capitoli con ricorrenti economie

La formazione di ricorrenti economie di spesa riguarda i capitoli concernenti stipendi ed altri assegni fissi al personale ed i correlati oneri sociali e fiscali: 1200, 1402, 1607, 1608, 2000, 2031, 2032.

Tavola 12

in migliaia

Capitolo di Spesa	2010	2011	2012		
	Totali	Totali	Competenza	Residui	Totali
1200 - competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	1.881	581	2.221	0	2.221
1402 - competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	107.061	502	150.158	17	150.175
1607 - oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	47.052	3	571	0	571
1608 somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	12.098	8.414	15.977	2	15.979
2000 - competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive	3.607	2.133	1.746	20	1.766
2031 - oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	4.082	1.292	0	296	296
2032 - somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	1.156	1.184	295	86	381
TOTALE	**176.938**	**14.109**	**170.968**	**421**	**171.389**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le eccedenze risultano pari a 152,7 milioni in conto competenza (-29,46 per cento rispetto al 2011) e 61 mila in conto residui; queste riguardano esclusivamente capitoli attinenti alle spese di funzionamento, con particolare evidenza delle spese per redditi da lavoro dipendente (97,2 per cento). Di queste risultano da sanare legislativamente 55,7 milioni in conto competenza (di cui 50,7 milioni a valere sul capitolo 1420 - Oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti) e 59,3 mila euro in conto residui.

Debiti pregressi

Nell'ambito degli interventi per il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione nei confronti delle imprese, per il quale sono stati destinati ulteriori 500 milioni relativi a debiti dei ministeri, all'Amministrazione della giustizia sono state assentite dal Ministero dell'economia e delle finanze risorse pari 112 milioni.

Al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sono stati assegnati 31 milioni (di cui 28,3 per spese di funzionamento, 2,4 per interventi e 409mila euro per investimenti); al Dipartimento degli affari di giustizia circa 59 milioni, quasi esclusivamente destinati ad interventi (capitolo 1360 – spese di giustizia nei procedimenti penali e civili con ammissione al gratuito patrocinio, ecc. per circa 32 milioni; capitolo 1363 spese di giustizia per intercettazioni, circa 27 milioni); al Dipartimento della organizzazione giudiziaria circa 19 milioni nella quasi totalità destinati a spese di funzionamento (in particolare al capitolo 1451 – spese per acquisto di beni e servizi circa 19 milioni); al Dipartimento per la giustizia minorile circa 3 milioni destinati nella totalità a spese di funzionamento, per acquisto di beni e servizi.

Certificazione dei crediti

In merito alla certificazione crediti, l'Amministrazione ai fini del rispetto delle indicazioni previste dalle relative disposizioni normative ed in particolare dalla circolare MEF n. 35/2012, ha osservato l'obbligo della comunicazione mensile. La procedura ha presentato alcuni aspetti di criticità legati, in particolare, agli adempimenti connessi alle reiscrizioni delle somme perenti. Infatti, per le domande di reiscrizioni presentate nel corso dell'esercizio 2012 sono state riscontrate difficoltà in quanto l'Amministrazione non disponeva, in alcuni casi, di elementi certi per confermare l'esistenza dei presupposti giuridici delle istanze di reiscrizione. Ad oggi risulta che il ricorso all'istituto della certificazione dei crediti è stato limitato a due sole richieste per un importo di circa 834 mila euro.

3.4. Patrimonio

Negli esercizi passati è stato attivato un tavolo di lavoro tra Ufficio centrale del bilancio, Ispettorato generale di finanza, Ispettorato generale di bilancio, Ispettorato generale per l'informatizzazione della contabilità di Stato e Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria per l'attivazione di una procedura di rilevazione patrimoniale informatizzata degli istituti penitenziari che, in presenza di specifiche disposizioni contabili previste dall'ordinamento carcerario, non potevano far ricorso alla procedura GECO relativa al d.P.R. 254/2002. È stato nel 2009 attivato il nuovo sistema in ambiente web, denominato SIGMA-DAP, concernente la gestione della contabilità del materiale degli Istituti penitenziari del Ministero della giustizia. Nell'ambito di tale sistema, la rilevazione patrimoniale degli istituti penitenziari era raggruppata con codici identificativi che non consentivano di individuare con immediatezza il singolo istituto (sia per gli istituti penitenziari dipendenti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che per quelli penitenziari minorili dipendenti dal Dipartimento della giustizia minorile). Pertanto, al fine di conciliare una maggiore trasparenza e omogeneità della contabilità patrimoniale dell'Amministrazione, nel corso dell'esercizio 2012, sono stati istituiti distinti codici per ciascun istituto.

4. Le missioni e i programmi

La complessiva configurazione delle missioni e dei programmi del Ministero risulta coerente con le funzioni ed i compiti ad esso attribuiti e coincide, altresì, con la classificazione COFOG sulla base del modello delineato nella riforma contabile. Emerge, peraltro, un'anomalia, relativa al solo Ministero della giustizia, per quanto riguarda la missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", in quanto l'Amministrazione non è ricompresa all'interno del programma "Servizi e affari generali per le amministrazioni di

competenza", comune a tutti gli altri Dicasteri. Pertanto, lo svolgimento delle attività strumentali a supporto delle amministrazioni per garantire il funzionamento generale sono contenute all'interno degli altri programmi che sono assegnati al Ministero. All'interno della missione 32 sono, quindi, comprese soltanto le spese relative al programma 2, cd. "di indirizzo politico" che nel corso del 2012 subiscono un aumento rispetto all'esercizio precedente, per la parte relativa ai redditi da lavoro dipendente pari circa 3 milioni di euro.

Va, inoltre, rilevato che nello stato di previsione del Ministero per la Missione 33 – Fondi da assegnare, 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. La missione ha avuto nel corso dell'esercizio finanziario 2012 una diminuzione degli stanziamenti da imputare al capitolo 1511, relativo al Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali che si riduce di 81,92 milioni di euro (-70,86 per cento).

Una particolare criticità viene segnalata relativamente al capitolo 1537, che è alimentato dal Fondo unico giustizia, a causa dell'incertezza delle risorse finanziarie che si rendono disponibili nel corso dell'anno e, di conseguenza, per i ritardi con cui tali risorse affluiscono al predetto capitolo.

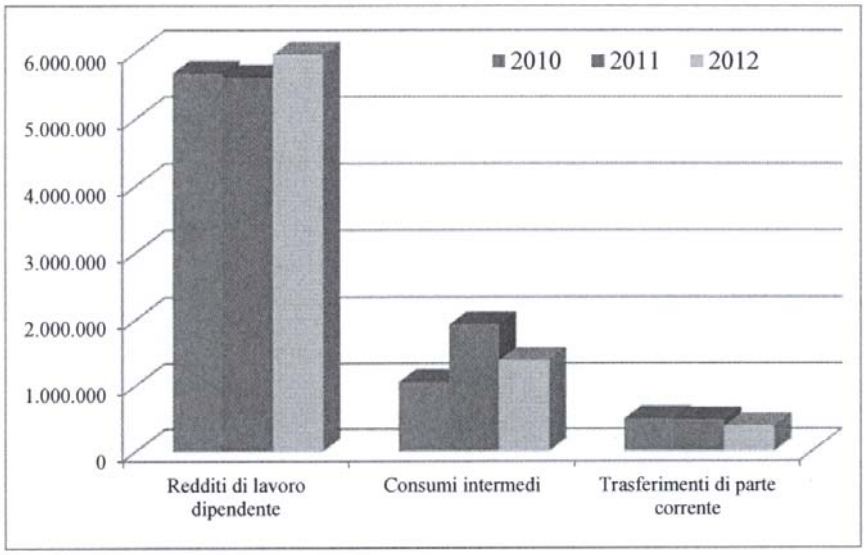
Tavola 13

MISSIONI E PROGRAMMI

	in migliaia di euro				*composizione percentuale*			
	Stanz.def. comp.	**Impegni lordi**	**Pagato totale**	**Residui finali**	**Stanz.def. comp.(%)**	**Impegni lordi (%)**	**Pagato totale (%)**	**Residui finali (%)**
Missione: 006.Giustizia								
001: Amministrazione penitenziaria	3.104.755	2.906.988	2.932.506	136.711	38,94	38,32	38,03	23,64
002: Giustizia civile e penale	4.700.261	4.520.047	4.623.939	422.801	58,95	59,58	59,96	73,10
003: Giustizia minorile	168.422	159.723	155.291	18.896	2,11	2,11	2,01	3,27
Totale	**7.973.439**	**7.586.758**	**7.711.736**	**578.408**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Missione: 032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche								
002: Indirizzo politico	28.491	28.427	27.999	2.088	100,00	100,00	100,00	100,00
Totale	**28.491**	**28.427**	**27.999**	**2.088**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Missione: 033.Fondi da ripartire								
001: Fondi da assegnare	36.179	33.679	33.590	33.679	100,00	100,00	100,00	100,00
Totale	**36.179**	**33.679**	**33.590**	**33.679**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La missione n. 6 "Giustizia" è quella di maggior rilievo e incorpora tre programmi: "amministrazione penitenziaria" (programma 1), "giustizia civile e penale" (programma 2), e "giustizia minorile" (programma 3). Complessivamente, nel quadriennio, la dotazione definitiva di competenza della missione Giustizia ha subito una diminuzione delle risorse pari al 4,3 per cento (lo scorso anno, invece si era verificato un aumento del 5,92 per cento): in particolare, prendendo in esame l'evoluzione della spesa secondo le categorie economiche si rileva che rispetto all'esercizio 2011 la spesa per redditi da lavoro dipendente risulta in aumento (+6,14 per cento) mentre diminuiscono i consumi intermedi (-28,16 per cento) e i trasferimenti di parte corrente (-20,13 per cento). In calo, per la parte in conto capitale, anche gli investimenti fissi lordi che si riducono del 26,85 per cento. Si rileva, infine, una diminuzione nell'ammontare dei residui totali che passano da 790,76 milioni nel 2011 a 578,4 milioni nel 2012 (-26,85 per cento).



4.1. Amministrazione penitenziaria (programma 1)

L'Amministrazione penitenziaria si articola in poco più di 200 istituti penitenziari, 72 uffici di esecuzione penale esterna, 9 scuole e 16 provveditorati, un servizio di approvvigionamento, diversi uffici dipartimentali e un Istituto superiore di studi penitenziari. Il programma "Amministrazione penitenziaria", fa riferimento al centro di responsabilità Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che assorbe il 38,94 per cento della missione. Il programma si occupa principalmente del funzionamento e sicurezza degli istituti penitenziari, dell'assistenza ai detenuti per il reinserimento nel mondo del lavoro e per le misure alternative alla detenzione, del trattamento penitenziario dei detenuti ed internati, nonché delle politiche di ordine e di sicurezza per i detenuti negli istituti penitenziari. Rispetto al 2011 reca dotazioni di competenza per 3.104 milioni (+1,97 per cento), con un aumento delle variazioni in corso d'esercizio pari a 302,33 milioni di euro.

Tavola 14

Programma	2010	2011	2012
	Stanziamento iniziale di competenza		
Amministrazione penitenziaria	2.679.584.221,97	2.694.260.972,00	2.802.417.287,00
	Variazioni stanziamento competenza		
	104.545.988,52	350.238.212,00	302.338.140,00
	Stanziamento definitivo di competenza		
	2.784.130.210,49	3.044.499.184,00	3.104.755.427,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

All'interno del Programma la maggior parte degli stanziamenti (81,8 per cento) sono a carico della categoria dei redditi da lavoro dipendente, nella quale sono ricomprese anche le imposte pagate sulla produzione (2.541,02 milioni). Nel corso del 2012 sono stati impegnati complessivamente 2.344,95 milioni (-19,7 per cento rispetto al 2011) e pagati 2.351,65 milioni (-20,6 per cento). I capitoli che assorbono maggiormente lo stanziamento sono due: il capitolo 1601 "Competenze fisse e accessorie al corpo di polizia penitenziaria" (2.024 milioni in aumento del 3,58 per cento rispetto al 2011) 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" (204 milioni, sostanzialmente

invariato rispetto l'esercizio finanziario precedente). Insieme costituiscono il 71,7 per cento delle dotazioni complessive.

Tavola 15

in migliaia

Missione	006.Giustizia							
Programma	001.Amministrazione penitenziaria							
Categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	2.541.024	81,8	2.344.995	80,7	2.351.658	80,2	25.301	18,5
di cui imposte pagate sulla produzione	*151.727*	*4,9*	*135.750*	*4,7*	*135.748*	*4,6*	*623*	*0,5*
Consumi intermedi	263.621	8,5	262.741	9,0	233.128	7,9	46.215	33,8
Trasferimenti di parte corrente	206.771	6,7	206.492	7,1	203.380	6,9	7.167	5,2
Altre uscite correnti	2.328	0,1	1.821	0,1	3.565	0,1	31	0,0
di cui interessi passivi	*938*	*0,0*	*432*	*0,0*	*835*	*0,0*	*1*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**3.013.744**	**97,1**	**2.816.050**	**96,9**	**2.791.731**	**95,2**	**78.713**	**57,6**
Investimenti fissi lordi	91.011	2,9	90.938	3,1	140.775	4,8	57.997	42,4
SPESE IN CONTO CAPITALE	**91.011**	**2,9**	**90.938**	**3,1**	**140.775**	**4,8**	**57.997**	**42,4**
SPESE FINALI	**3.104.755**	**100,0**	**2.906.988**	**100,0**	**2.932.506**	**100,0**	**136.711**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**3.104.755**	**100,0**	**2.906.988**	**100,0**	**2.932.506**	**100,0**	**136.711**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Emergenza sovraffollamento del sistema penitenziario[26]

Quando si affrontano i problemi del sistema della giustizia non si può prescindere dalla questione di costante emergenza che presenta anche la fase dell'esecuzione della pena a causa delle carenze strutturali del sistema penitenziario, che ha comportato la pesante condanna dell'Italia da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo[27] al risarcimento dei danni a favore dei ricorrenti. Sentenza diventata esecutiva avendo la Corte Europea respinto la richiesta di riesame presentata dal Governo italiano.

Merita di essere sottolineato che si tratta di una sentenza c.d. "pilota", attraverso la quale la Corte Europea che affronta il problema strutturale del disfunzionamento del sistema penitenziario italiano, cui consegue una violazione ricorrente della Convenzione[28], nel caso che qui interessa dell'art. 3, che riconosce ad ogni detenuto il diritto a condizioni di vita compatibili con il rispetto della dignità umana. Nella stessa sentenza si dà atto di misure adottate dall'Italia per affrontare il problema del sovraffollamento, considerate, peraltro, insufficienti.

In considerazione dell'elevato numero di detenuti - nel 2010, 67.961 persone erano detenute nelle 206 carceri italiane, predisposte per una capienza massima prevista di 45.000 persone, con un tasso nazionale di sovraffollamento del 151 per cento - con dPCM 13 gennaio 2010 è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale per la durata di un anno a causa del sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani, prorogato una prima volta fino al 31 dicembre 2012. Per ulteriori elementi riguardo la materia dell'edilizia penitenziaria si rinvia al capitolo relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in questo Volume.

Successivamente, con ordinanza n. 3861 del 19 marzo 2010, "Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare la situazione di emergenza conseguente all'eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale", è stato nominato un

[26] In materia di situazioni di criticità degli istituti detentivi non funzionanti e di carenze di personale della polizia penitenziaria nonché di sovraffollamento la Sezione di controllo sulla gestione ha svolto una indagine, approvata con delibera n. 11 del 2012.

[27] Sentenza dell'8 gennaio 2013 - Causa Torreggiani e altri c. Italia.

[28] Si tratta di un meccanismo che consente alla Corte Europea, in presenza di molteplici ricorsi riconducibili alla medesima violazione in diritto, di pronunciarsi non solo nei confronti delle parti ricorrenti, bensì anche di tutti coloro che si trovano nelle medesime condizioni.

Commissario delegato[29] al Ministero della giustizia incaricato di elaborare un piano di intervento per le carceri – c.d. "Piano carceri" – approvato il successivo 29 giugno 2010 da un Comitato, costituito dal Ministro della giustizia, dal Ministro delle infrastrutture e dal Capo del Dipartimento della Protezione civile.

Le risorse per la realizzazione degli interventi (trasferite su apposita contabilità speciale intestata al Commissario) erano costituite, oltre che da 500 milioni di euro del Fondo infrastrutture stanziati dalla Finanziaria 2010, dai fondi della Cassa delle ammende e dalle ulteriori risorse finanziarie di competenza regionale, fondi comunitari, nazionali, regionali e locali, comunque assegnati o destinati per le finalità del Piano. A fronte di risorse totali pari a 675 milioni di euro, si prevedeva la creazione di 9.150 posti detentivi.

Il Piano era articolato su quattro indirizzi, costituiti, quanto ai primi due, da interventi di edilizia carceraria, il terzo prevedeva l'introduzione di un nuovo sistema sanzionatorio che contemplasse anche la detenzione domiciliare per pene detentive fino ad un anno e la messa alla prova delle persone imputabili per reati fino a tre anni, con conseguente sospensione del processo[30] e il quarto, infine, l'assunzione di 2.000 nuovi agenti di Polizia penitenziaria.

Al Commissario straordinario, nell'attuazione degli interventi di edilizia penitenziaria, erano riconosciuti poteri derogatori, con una velocizzazione delle procedure e la semplificazione delle gare d'appalto per la costruzione di 47 nuovi padiglioni carcerari (la previsione iniziale di realizzazione era fine 2010) secondo il modello adottato per il dopo-terremoto a L'Aquila.

Nel 2011 il Piano è stato aggiornato con la realizzazione di altre strutture di edilizia penitenziaria straordinaria – 18 nuove carceri, di cui 10 "flessibili", di prima accoglienza e a custodia attenuata, destinate a detenuti con pene lievi, cui se ne dovevano aggiungere altre 8 (anch'esse "flessibili") in aree strategiche.

Secondo il Piano, gli interventi avrebbero dovuto portare complessivamente alla creazione di 21.709 nuovi posti negli istituti penitenziari (circa 4.000 in più rispetto ai 18 mila iniziali) e al raggiungimento di una capienza totale di 80.000 detenuti.

La gestione commissariale è stata prorogata fino al 31 dicembre 2012 con l'art. 1 del decreto-legge n. 216 del 2011[31] ed è stata attribuita non più al Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, nominato con O.P.C.M. del 19 marzo 2010, bensì ad un nuovo Commissario straordinario, nominato con O.P.C.M. n. 3995 del 13 gennaio 2012 e sono state ulteriormente definiti, in deroga a nuove specifiche disposizioni normative, i poteri del Commissario stesso.

Per la realizzazione del Piano sono stati previsti quattro soggetti attuatori, di cui uno è stabilito per legge, il Presidente della Provincia Autonoma di Bolzano. un soggetto attuatore è stato individuato per le procedure di affidamento, uno per le procedure economico-finanziarie ed uno per la realizzazione di taluni lavori di completamento e ristrutturazione su complessi edilizi già esistenti.

Successivamente, con d.P.R. è stato nominato un nuovo Commissario straordinario, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 400 del 1988, a decorrere dal 1° gennaio 2013, al fine di assicurare il completamento degli interventi necessari per la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie e per l'aumento della capienza di quelle esistenti, previste dal programma di interventi di cui all'art. 1 dell'O.P.C.M. n. 3861 del 2010, già avviato dal Commissario delegato per l'emergenza conseguente al sovraffollamento degli istituti

---

[29] Il primo Commissario straordinario per fare fronte al problema del sovraffollamento delle carceri è stato nominato nel 2008, individuato nel Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

[30] Il decreto-legge n. 211 del 2011 ha introdotto alcune misure volte a ridurre la condizione di sovraffollamento. Oltre all'aumento a 18 mesi del limite della detenzione domiciliare previsto dalla legge n. 199 del 2010, il provvedimento ha, in particolare, inteso dare soluzione al problema della permanenza brevissima in carcere di arrestati in flagranza da sottoporre al rito direttissimo. Ulteriori disposizioni dettate dal decreto-legge hanno riguardato un'integrazione dei fondi per l'edilizia giudiziaria, la riparazione per l'ingiusta detenzione nonché la definitiva chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari.

[31] Decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della 24 febbraio 2012, n. 24.

penitenziari presenti sul territorio. Sono stati previsti quattro soggetti attuatori[32]. Da ultimo con O.P.C.M. 14 marzo 2013 è stato stabilito al 31 dicembre 2013 il termine entro il quale porre in essere le iniziative per il superamento della situazione di criticità dovuta al sovraffollamento.

Si deve osservare che mentre il Piano deliberato nel giugno 2010 – a fronte di risorse totali pari a 675 milioni di euro – prevedeva la creazione di 9.150 posti detentivi, il nuovo Piano approvato il 31 gennaio 2012, nonostante una riduzione dei fondi (-228 milioni) decisa dal CIPE il 20 gennaio 2012[33], prevede la creazione di 11.573 posti, attraverso modifiche progettuali, economie di scala ed una ottimizzazione delle risorse umane[34].

L'obiettivo è ora di realizzare 11.700 posti entro il 31 dicembre 2014, a fronte di 3.178 consegnati nel 2012 e 2.382 da realizzare entro il mese di giugno del c.a.[35].

Sono stati trasferiti alla contabilità speciale del Commissario 380 milioni, di cui 313 sono stati impegnati: 33 per la realizzazione di un nuovo istituto a Catania (per 450 posti), la cui procedura era, al mese di aprile del c.a., nella fase di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa; 203,2 milioni sono stati impegnati per la realizzazione di 13 nuovi padiglioni in ampliamento di istituti esistenti (per 3.000 posti), già appaltati; 18,8 milioni per il completamento di tre nuovi istituti già avviati dal Ministero delle infrastrutture (per 1365 posti); 20 milioni per il completamento e il recupero di 10 padiglioni già avviati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – DAP – (8 per 1.660 posti). Infine, sono stati assegnati 37,8 milioni ai lavori di completamento dei restanti padiglioni già avviati dal DAP e a lavori di ristrutturazione.

Sono disponibili 67 milioni, che dovrebbero essere destinati alla completa attuazione del Piano carceri, ovvero per il nuovo istituto di Camerino (per 450 posti), costo 45 milioni, e per il nuovo padiglione detentivo di Napoli "Secondigliano" (per 200 posti), stanziamento di circa 13 milioni[36].

Il Commissario ha destinato circa 5 milioni per il lavoro dei detenuti presso gli opifici penitenziari, per la realizzazione degli arredi necessari per i nuovi posti detentivi previsti dal Piano. Nell'ultimo trimestre del 2012 sono stati coinvolti 200 detenuti.

4.2. Giustizia civile e penale (programma 2)

Il programma "Giustizia civile e penale", ricomprende due Centri di responsabilità e precisamente il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi e il Dipartimento degli affari di giustizia. Il Programma, che assorbe il 58,95 per cento della missione, riguarda molte delle competenze del Ministero che vanno dalla gestione delle spese di

---

[32] I relativi contratti sono cessati il 31 dicembre 2012, e l'Ufficio del Commissario si avvale del personale assegnato dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.P.R. 3 dicembre 2012.

[33] Le riduzioni riguardano sia i 500 milioni di cui all'art. 2, comma 219 della legge 23 dicembre 2009, n. 2, a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture, sia le risorse di 100 milioni proveniente dalle Casse ammende, nonché le risorse di 75 milioni appostate sul cap. 7300 – Edilizia penitenziaria.

[34] Il nuovo Piano prevede: 3.600 posti detentivi relativi alla progettazione esecutiva e alla realizzazione di 16 nuovi padiglioni in ampliamento di istituti già esistenti; 1.800 posti detentivi relativi alla progettazione esecutiva e alla realizzazione di 4 nuovi istituti nelle città di Torino, Catania, Pordenone e Camerino; 1.014 posti detentivi relativi alle opere di completamento nei nuovi istituti di Cagliari e di Sassari; 150 posti detentivi relativi alla rifunzionalizzazione dell'istituto di Reggio Calabria (località Arghillà) da realizzarsi con Fondi di cui alla delibera CIPE del 31/7/2009 n. 58; 4.759 posti detentivi relativi alle opere di completamento per di 17 padiglioni in ampliamento degli istituti di Cremona - Biella – Modena – Terni – Voghera – Santa Maria Capua Vetere – Catanzaro – Palermo Pagliarelli – Pavia – Saluzzo – Ariano Irpino – Carinola – Frosinone – Livorno – Nuoro – Piacenza - Agrigento e per i lavori di recupero negli istituti di Ancona Montacuto, Livorno, Gorgona, Augusta, Enna, Milano San Vittore, Napoli Poggioreale, Palermo Ucciardone, Arezzo; 250 posti per il nuovo carcere di Bolzano da realizzarsi con Fondi a carico della Provincia autonoma di Bolzano.
Fonte: *Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio Straordinario del Commissario del Governo per le infrastrutture carcerarie – web Piano Carceri*

[35] Intervento del Ministro della giustizia del 22 gennaio 2013 a Strasburgo all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

[36] Fonte: *Relazione del Commissario straordinario di Governo per le infrastrutture carcerarie del 10 aprile 2013.*

giustizia, alle attività di cooperazione giudiziaria, dalla organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale, alla gestione degli adempimenti connessi alle consultazioni elettorali, nonché alla attività di contenzioso relativo ai diritti umani in materia civile e penale. Nel corso del 2012 si riscontra nelle dotazioni complessive del programma una diminuzione delle disponibilità finanziarie pari a 423,67 milioni, pari all'8,26 per cento.

Tavola 16

Programma	2010	2011	2012
	Stanziamento iniziale di competenza		
Amministrazione penitenziaria	4.295.037.778,00	4.233.687.872,00	4.375.161.189,00
	Variazioni stanziamento competenza		
	156.628.796,45	890.241.546,00	325.099.529,00
	Stanziamento definitivo di competenza		
	4.451.666.574,45	5.123.929.418,00	4.700.260.718,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli impegni e i pagamenti incidono complessivamente sulla missione rispettivamente per il 59,58 per cento e per il 59,96 per cento. Le dotazioni maggiori sono relative a spese di personale che comprendono il 70 per cento dello stanziamento del programma, mentre le spese per consumi intermedi ne comprendono 22,8 per cento. Nell'ambito del programma si segnala, tra l'altro, il sostanziale dimezzamento degli stanziamenti del capitolo 1363 relativo alle "Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni", che da uno stanziamento nel 2011 pari a 423,8 milioni passa a 224,8 milioni (-47 per cento). Si riducono, altresì, anche le spese di giustizia che da 661,11 milioni nel 2011 scendono a 461,8 nel 2012 (-30,1 per cento).

Tavola 17

(in migliaia)

Missione	006.Giustizia							
Programma	002.Giustizia civile e penale							
Categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	3.327.389	70,8	3.159.076	69,9	3.157.063	68,3	12.682	3,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*192.190*	*4,1*	*196.021*	*4,3*	*195.967*	*4,2*	*183*	*0,0*
Consumi intermedi	1.070.689	22,8	1.059.334	23,4	1.153.424	24,9	227.193	53,7
Trasferimenti di parte corrente	171.720	3,7	171.720	3,8	211.284	4,6	70.524	16,7
di cui alle amministrazioni pubbliche	*171.720*	*3,7*	*171.720*	*3,8*	*211.284*	*4,6*	*70.524*	*16,7*
Altre uscite correnti	32.521	0,7	32.227	0,7	13.228	0,3	20.963	5,0
di cui interessi passivi	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*1.110*	*0,0*	*0*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**4.602.319**	**97,9**	**4.422.357**	**97,8**	**4.534.999**	**98,1**	**331.362**	**78,4**
Investimenti fissi lordi	97.941	2,1	97.689	2,2	88.940	1,9	91.439	21,6
SPESE IN CONTO CAPITALE	**97.941**	**2,1**	**97.689**	**2,2**	**88.940**	**1,9**	**91.439**	**21,6**
SPESE FINALI	**4.700.261**	**100,0**	**4.520.047**	**100,0**	**4.623.939**	**100,0**	**422.801**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**4.700.261**	**100,0**	**4.520.047**	**100,0**	**4.623.939**	**100,0**	**422.801**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati RGS

La durata dei processi. La legge Pinto

La durata non ragionevole dei processi, oltre ad incidere sul rispetto di diritti fondamentali dei cittadini, quali il diritto alla giustizia, incide pesantemente sul costo del servizio sia in via indiretta per i costi dell'organizzazione assegnata al servizio, sia per gli obblighi finanziari connessi all'equa riparazione prevista dalla legge n. 89 del 2001[37].

[37] Legge 24 marzo 2001, n. 89.

La situazione si è ancor più aggravata a seguito dei ricorsi presentati per i ritardi nell'esecuzione delle sentenze che accolgono la richiesta di equa riparazione, ricorsi decisi in sede di ottemperanza dai TAR, ovvero dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Si parla, pertanto, di "inefficacia del rimedio Pinto".

Occorre sottolineare come l'eccessivo protrarsi dei processi, che dà origine all'obbligo della riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole dei processi stessi, sia da ricondurre primariamente a una non adeguata gestione ed organizzazione del processo addebitale al sistema giudiziario nel suo complesso, con conseguente insorgere di una responsabilità dello Stato-istituzione verso l'interessato, per non aver approntato le condizioni organizzative e le risorse necessarie per consentire una definizione dei giudizi entro un più congruo lasso di tempo.

Per contrastare l'ulteriore incremento dei costi, la legge n. 134 del 2012 ha semplificato la procedura in vigore per ottenere l'indennizzo in base alla legge Pinto; inoltre sono attesi risultati positivi, ai fini della riduzione dei tempi dei processi, anche dalla modifica del processo sommario di cognizione e della procedura di appello, di cui si è detto, così come dall'introduzione di un filtro per i ricorsi in Cassazione.

Il capitolo di bilancio interessato alle spese per l'equa riparazione è il 1264. La tavola che segue illustra l'andamento delle risorse assegnate dal 2008 al oggi per i relativi pagamenti.

Fino al 2012 il capitolo ha operato come capitolo "per memoria" e riceveva trasferimenti dal Ministero dell'economia e delle finanze nel corso dell'esercizio. Dal 2013 al capitolo sono assegnate risorse dalla legge di bilancio; tale modifica consentirà l'effettuazione dei pagamenti in modo costante durante tutto l'esercizio ed eviterà la formazione di residui (o economie) su somme assegnate in competenza in prossimità dello scadere dell'anno finanziario.

Tavola 18

Esercizio	Stanziamento definitivo di competenza
2008	25.000.000,00
2009	13.618.237,00
2010	16.561.585,00
2011	20.000.000,00
2012	30.267.538,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2013 il capitolo reca uno stanziamento iniziale di 50 milioni.

L'Amministrazione ha sottolineato che l'incremento intervenuto negli ultimi due anni non ha consentito di far fronte agli obblighi risarcitori nascenti da ricorsi già definiti, causa questa di ulteriori ricorsi in ottemperanza ed inevitabile crescita della spesa. Attualmente presso le Corti di appello sono in pagamento i ricorsi definiti nel 2009.

A ciò deve aggiungersi il fenomeno del pignoramento di somme allo scopo stanziate ed assegnate alle singole Corti di appello, da parte di creditori dell'Amministrazione, che ha reso, tra l'altro, inattuabile l'applicazione di criteri dettati con circolari alle Corti medesime (quali l'ordine cronologico, i procedimenti dei quali la Corte Europea aveva chiesto notizie, ecc.). Al mese di dicembre 2012 la situazione debitoria dell'Amministrazione raggiunge i 348 milioni, con una disponibilità di cassa residua (con riferimento al 2012) di circa 19 milioni.

Nel corso del 2012 è stata modificata la procedura di pagamento dell'equa riparazione: le Corti d'appello emanano i decreti di liquidazione e il Ministero procede alla fase finale del pagamento, così da evitare l'assegnazione di fondi in via decentrata. L'Amministrazione ha sottolineato che questo sistema ha consentito di arginare il fenomeno del pignoramento dei fondi stessi da parte di creditori per titoli diversi, con ciò rallentando i pagamenti *ex lege* Pinto.

Al fine di intervenire su tale contesto, la legge di stabilità 2013 ha previsto l'impignorabilità dei fondi stanziati a favore delle Corti di appello per il pagamento degli indennizzi "Pinto"[38].

Nell'esercizio in esame sono stati eseguiti pagamenti per 10,335 milioni.

Dal 2013, stabilita per legge l'impignorabilità di questi fondi, il Ministero ha intenzione di ricorrere nuovamente alla procedura di assegnazione delle risorse alle Corti di appello con ordini di accreditamento.

Nel 2012 sono state comunicate o notificate 651 sentenze in ottemperanza e di queste ne sono state pagate 530 dal Ministero, mentre 121 pagamenti sono stati eseguiti da commissari *ad acta*.

L'Amministrazione ha altresì comunicato che presso la Corte Europea sono giacenti circa 7.000 ricorsi, la cui spesa graverà sul capitolo 1313 del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 1225, della legge n. 296/2006, legge finanziaria 2007.

4.3. Giustizia minorile (programma 3)

Il Programma si occupa principalmente della tutela e protezione giuridica dei minori, della promozione di iniziative di salvaguardia dei diritti dei minorenni, della garanzia diritti soggettivi dei minori e delle attività di indagine sulle problematiche penitenziarie minorili. Il Programma incide per il 2,11 per cento sul totale degli stanziamenti della missione e si mostra in costante aumento negli ultimi 3 anni (+3,14 per cento sul 2011 e +9,36 rispetto al 2010) presentando una variazione sulle somme iniziali stanziate nel 2012 di 30 milioni.

Tavola 19

Programma	2010	2011	2012
	Stanziamento iniziale di competenza		
Amministrazione penitenziaria	133.889.099,00	136.374.839,00	138.416.690,00
	Variazioni stanziamento competenza		
	20.109.152,22	26.909.394,60	30.005.701,00
	Stanziamento definitivo di competenza		
	153.998.251,22	163.284.233,60	168.422.391,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'esame delle diverse voci di spesa, aggregate per categorie economiche, mostra che il 62,5 per cento degli stanziamenti è relativo a redditi da lavoro dipendente, comprensivo anche delle imposte pagate sulla produzione, sostanzialmente invariato rispetto all'esercizio precedente, mentre si pone in aumento la spesa per consumi intermedi (+19,37 per cento). In particolare, dall'analisi sui capitoli di spesa si rileva che in aumento risulta il capitolo 2134 relativo alla spesa per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile (+71 per cento), mentre diminuisce la spesa per acquisto di beni e servizi, capitolo 2061 (-44,46 per cento).

Tavola 20

(in migliaia)

missione	006.Giustizia							
programma	003.Giustizia minorile							
categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	105.316	62,5	102.122	63,9	102.037	65,7	308	1,6
di cui imposte pagate sulla produzione	*6.323*	*3,8*	*6.040*	*3,8*	*6.039*	*3,9*	*1*	*0,0*
Consumi intermedi	49.772	29,6	44.732	28,0	39.658	25,5	9.334	49,4

[38] E' da segnalare che la preclusione di ricorrere al pignoramento presso terzi sta comportando un progressivo e costante aumento dei procedimenti di ottemperanza, che potrebbero aggravare i ruoli dei TAR, oltre ad avere come conseguenza l'ulteriore lievitare dei costi.

Trasferimenti di parte corrente	858	0,5	840	0,5	845	0,5	281	1,5
Altre uscite correnti	109	0,1	106	0,1	44	0,0	85	0,5
di cui interessi passivi	*60*	*0,0*	*58*	*0,0*	*2*	*0,0*	*59*	*0,3*
SPESE CORRENTI	**156.055**	**92,7**	**147.801**	**92,5**	**142.584**	**91,8**	**10.008**	**53,0**
Investimenti fissi lordi	12.367	7,3	11.922	7,5	12.708	8,2	8.888	47,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**12.367**	**7,3**	**11.922**	**7,5**	**12.708**	**8,2**	**8.888**	**47,0**
SPESE FINALI	**168.422**	**100,0**	**159.723**	**100,0**	**155.291**	**100,0**	**18.896**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**168.422**	**100,0**	**159.723**	**100,0**	**155.291**	**100,0**	**18.896**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'Amministrazione è articolata sul territorio in 12 centri per la giustizia minorile, 19 istituti penali per minorenni, 25 centri di prima accoglienza, 12 comunità ministeriali per minorenni e 29 uffici di servizio sociale per minorenni.

Nel 2012 nei centri di prima accoglienza ci sono stati 2.194 ingressi, con una diminuzione del 6 per cento rispetto all'anno precedente. Di questi ingressi il 43 per cento riguarda minori stranieri, percentuale sostanzialmente stabile rispetto al 2011.

I collocamenti presso le Comunità sono stati 1.993, il 3 per cento in più rispetto all'anno precedente. Sono aumentati in particolare i collocamenti di minori stranieri (+17 per cento) che hanno rappresentato il 37 per cento del totale. Negli Istituti penali per minori sono stati registrati 1.252 ingressi, dato stabile rispetto all'anno precedente. Sono diminuiti gli ingressi di minori italiani (-9 per cento) mentre sono aumentati quelli di minori stranieri (+14 per cento).

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi delle strutture centrali e periferiche; 2.2. La riorganizzazione degli Enti vigilati; 2.3. Gli organismi collegiali; 2.4. Linee di innovazione del Ministero*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 3.2. Analisi della gestione delle spese*
4. Le missioni e i programmi

Considerazioni di sintesi

Il nostro Paese è caratterizzato da una rete diplomatica di notevole rilevanza sia per la dislocazione geografica, particolarmente diffusa, che per la qualificazione delle risorse umane; tuttavia il confronto con gli altri grandi Paesi europei mette in evidenza una disponibilità di risorse finanziarie spesso inadeguata. È, peraltro, viva la necessità di una sua razionalizzazione anche in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica. Appare, pertanto, indispensabile ottimizzare l'utilizzo della rete proseguendo un percorso già intrapreso dall'Amministrazione specialmente per quanto riguarda la spesa per acquisto di beni e servizi.

In termini generali si pone in luce ormai da alcuni anni una sempre maggiore attenzione alle funzioni di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano quale importante strumento di promozione dell'economia nazionale che - insieme alle altre componenti sociali e culturali con l'estero - deve dare impulso al rilancio del "Sistema Paese". È necessaria, pertanto, una forte e costruttiva sinergia di intenti attraverso un rafforzamento del dialogo operativo con gli altri soggetti istituzionali, tra cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri difesa, sviluppo economico, interno, istruzione.

Va segnalato altresì che il Ministero sta rivolgendo una particolare attenzione allo sviluppo di nuove piattaforme tecnologiche e di nuovi sistemi di informazione; le iniziative assunte si propongono di mettere in atto una strategia di comunicazione in grado di coinvolgere gli interlocutori che ad essa fanno riferimento (le imprese per le attività all'estero, i cittadini italiani e stranieri, gli italiani all'estero, ecc.).

Il disegno organizzativo attuale tende a garantire un'articolazione della rete diplomatica più aderente alla nuova realtà mondiale, pur nel difficile quadro congiunturale degli ultimi anni, in cui il Ministero ha comunque svolto una azione di consolidamento della posizione dell'Italia sul piano internazionale.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Il Ministero degli affari esteri svolge tutte le funzioni inerenti alla politica estera del Paese. In attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 300 del 1999 è stato previsto, a supporto di tali funzioni, lo svolgimento di compiti in materia di rapporti politici, economici, sociali e culturali con l'estero, di promozione del "Sistema Italia", di tutela e promozione delle

comunità italiane residenti all'estero e di cooperazione allo sviluppo. Il Ministero riveste, altresì, un ruolo di coordinamento delle scelte delle singole Amministrazioni con gli obiettivi di politica internazionale dell'Italia: in questo contesto, infatti, interagiscono diverse strutture operative che debbono trovare un momento di sintesi tra gli obiettivi di politica internazionale del Paese e quelli delle attività che le diverse Amministrazioni operanti all'estero sono chiamate a svolgere. Esso, inoltre, 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.

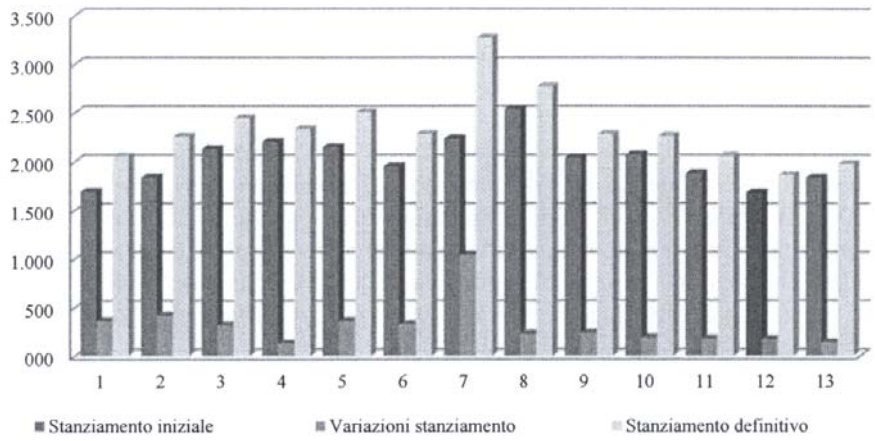
Si registra un processo evolutivo del ruolo dell'Italia sullo scenario internazionale. Infatti, da una fase in cui la politica del Ministero veniva ricondotta a quattro aree strategiche (promozione della pace e della sicurezza, cooperazione economica e promozione del Sistema Paese, cooperazione allo sviluppo e modernizzazione e innovazione dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese) si è passati ad una attività istituzionale che recepisce quattro dimensioni di base: la dimensione europea, la dimensione transatlantica, la dimensione mediterranea e la dimensione globale[1]. Detta attività è intesa a potenziare gli strumenti per la crescita delle imprese sul piano internazionale e per diffondere la tradizione culturale dell'Italia. Ad avviso della Corte, in un contesto economico come quello attuale, caratterizzato dall'inasprirsi della concorrenza internazionale, assume particolare importanza porre in atto misure e risorse utili a incentivare la presenza sul mercato internazionale delle imprese italiane all'estero, come è testimoniato dall'esperienza dei Paesi più importanti e *competitors* del nostro.

Grazie all'utilizzo sempre più avanzato della tecnologia digitale attraverso piattaforme *web* e *social network* si è creato un canale di comunicazione istituzionale più aperto al confronto diretto con i cittadini, canale che attualmente consente una interattività tra l'amministrazione fornitrice di servizi e l'utente beneficiario e che ha portato a uno snellimento delle procedure e alla riduzione dei tempi di attesa, aspetto, quest'ultimo, che negli anni passati aveva presentato alcune criticità.

Tra i profili istituzionali va sottolineata anche l'attività svolta dall'Unità di crisi, struttura preposta a monitorare le situazioni internazionali di tensione e ad adottare le misure necessarie per gli interventi operativi a tutela della sicurezza dei cittadini italiani all'estero. Le sue attività riguardano oltre alla prevenzione dei rischi e la predisposizione dei piani di emergenza, anche l'attività di gestione delle crisi internazionali e degli interventi di soccorso; la struttura opera all'interno della Segreteria generale e si avvale anche della collaborazione di altre amministrazioni ed organi dello Stato.

Nel corso del 2012 si registra una consistente riduzione delle risorse del Ministero, con una diminuzione degli stanziamenti iniziali pari a circa 237 milioni di euro. Lo stanziamento iniziale di competenza di 1.683,97 milioni di euro, è il più basso di quelli registrati dal Ministero negli ultimi dieci anni così come lo stanziamento definitivo è al di sotto di quello registrato nel 2001 di circa 195 milioni di euro.

[1] All'inizio del XXI secolo l'azione diplomatica italiana si sviluppava attraverso specifici canali sui quali veniva indirizzata l'azione amministrativa. Questi canali erano quelli della "diplomazia per lo sviluppo", della "diplomazia economica" e della "diplomazia culturale".



ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
ESERCIZI FINANZIARI 2001-2013

(in milioni)

Esercizio	Stanziamento iniziale	Variazioni stanziamento	Stanziamento definitivo
2001	1.693,46	363,53	2.057,00
2002	1.839,50	419,46	2.258,95
2003	2.130,43	316,85	2.447,28
2004	2.203,25	135,13	2.338,38
2005	2.149,85	361,21	2.511,05
2006	1.955,94	327,51	2.283,45
2007	2.238,22	1.040,46	3.278,68
2008	2.546,13	231,19	2.777,33
2009	2.045,11	238,85	2.283,97
2010	2.076,30	191,56	2.267,86
2011	1.882,37	179,12	2.061,49
2012	1.683,97	177,98	1.861,95
(*) 2013	1.837,17	143,40	1.980,57

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS
(*) I valori dello stanziamento definitivo e delle variazioni sono aggiornati alla data dell'11 giugno 2013

L'obiettivo iniziale di riduzione indicato per il 2012 dalle manovre di intervento urgente per la stabilizzazione finanziaria (art. 10, comma 2, del DL n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011 ed art. 1, comma 1, del DL n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011) ammontava a 206 milioni di euro su un totale degli stanziamenti iniziali del 2011 pari a 1,882 miliardi di euro. Ad esercizio finanziario appena avviato, si è aggiunta un'ulteriore manovra per la copertura finanziaria del decreto c.d. "svuota carceri" (decreto-legge n. 211 del 2011, convertito dalla legge n. 9 del 2012) che ha inciso, in particolare, sugli stanziamenti destinati all'aiuto allo sviluppo, per ulteriori 7 milioni di euro[2].

[2] Comma 7: "Al fine di concorrere alla copertura degli oneri per l'esercizio delle attività di cui al comma 1 nonché degli oneri derivanti dal comma 5, è autorizzata la spesa nel limite massimo complessivo di 38 milioni di euro per l'anno 2012 e 55 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013. Agli oneri derivanti dal presente comma si provvede: a) quanto a 7 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, mediante riduzione degli stanziamenti

I successivi interventi di revisione della spesa (decreto-legge n. 95/2012, convertito nella legge n. 135 del 2012), adottati al fine di superare i cd. tagli lineari e con l'intento di razionalizzare il bilancio pubblico, hanno inciso su tutte le strutture del Ministero già per l'anno 2012, andando a insistere in particolare sulle spese relative ai consumi intermedi e sulle spese di personale, in costante riduzione, specie nell'ultimo triennio, per effetto del *turn-over* negativo e del blocco dei rinnovi contrattuali (circa -33 per cento). Infine, si sono aggiunti 2,2 milioni di euro previsti dall'art. 13 del decreto-legge n. 16 del 2012 sulla semplificazione tributaria e 1,7 milioni di euro per l'applicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 ottobre 2012. Il totale delle riduzioni del bilancio 2012 rispetto al 2011, è risultato pari a circa 237 milioni, che corrispondono ad una riduzione percentuale del 12,6 per cento rispetto al 2011. Nei prospetti che seguono si riporta la specifica dei tagli che, in termini di cassa e competenza, sono stati attuati dal decreto-legge n. 95 del 2012 (c.d. *spending review*) evidenziando su quali programmi è andata ad incidere e per quali categorie di spesa.

Categoria economica	Variazione
Consumi intermedi	-6.200.000
Redditi da lavoro dipendente	-9.300.000
Trasferimenti correnti a estero	-4.200.000
Totale	**-19.700.000**

Programma	Variazione	%
Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	-1.832.864	9,30
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	-617.190	3,13
Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	-11.119.545	56,44
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	-61.287	0,31
Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	-343.761	1,74
Comunicazione in ambito internazionale	-22.313	0,11
Cooperazione allo sviluppo	-449.909	2,28
Promozione del sistema Paese	-2.165.680	10,99
Italiani nel mondo e politiche migratorie	-83.435	0,42
Promozione della pace e sicurezza internazionale	-2.884.194	14,64
Cooperazione economica e relazioni internazionali	-93.078	0,47
Integrazione europea	-26.744	0,14
Totale	**-19.700.000**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Al fine di procedere ad una razionalizzazione interna della spesa, il Ministero ha costituito uno specifico organismo per la *spending review*, formato prevalentemente da membri esterni, che ha redatto un documento programmatico nel quale sono state suggerite alcune tipologie di spesa che possono essere oggetto di razionalizzazione all'interno del bilancio del Ministero. Tra queste si evidenziano la riduzione degli organici dei docenti di ruolo all'estero, il riequilibrio e aggiornamento della rete diplomatico-consolare e la revisione degli impegni per contributi obbligatori assunti dall'Italia a livello internazionale. Tali voci saranno anche oggetto di approfondita analisi in questa sede.

relativi alle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dei programmi del Ministero degli affari esteri; ...".

Contemporaneamente il Nucleo di analisi e valutazione della spesa (NAVS), dopo una prima fase ricognitiva nella quale sono state messe in luce le principali criticità sulla gestione di alcune tipologie di spesa (consumi intermedi, accordi internazionali, formazione di debiti pregressi), nel secondo anno di vita, oltre al tentativo di predisporre indicatori significativi (di risultato e di contesto), ha formulato diverse proposte, in particolare in ordine alla semplificazione delle procedure, all'utilizzo della flessibilità, ai limiti di spesa e agli accantonamenti di bilancio. La possibilità di far ricorso alla flessibilità di bilancio in modo più semplificato potrebbe costituire per il Ministero un ulteriore strumento di razionalizzazione della spesa. Infatti, il bilancio del Ministero ha una struttura "rigida" a causa della sua composizione, essendo destinato in gran parte a spese di personale ed a spese di trasferimento finanziario all'estero per contributi obbligatori ad Organismi internazionali; due sole voci di spesa che da sole assorbono circa l'80 per cento del bilancio.

Anche la parte rimodulabile del bilancio risulta scarsamente flessibile, essendo essa composta per circa il 60 per cento da spese di "fattore legislativo", quindi non soggetta a variazione compensativa mediante provvedimento amministrativo, se non mediante specifiche procedure. Spesso i vincoli procedurali di bilancio creano situazioni di "stallo" che non consentono di disporre tempestivamente i pagamenti anche a fronte di disponibilità in altri capitoli. Le richieste di variazione, inoltrate al Ministero dell'economia e delle finanze, in alcuni casi non consentono di poter apportare le modifiche sui capitoli di spesa in tempi brevi creando così alcune situazioni debitorie per il Ministero.

Proprio in tale ambito, sono state recepite le indicazioni volte all'eliminazione dei vincoli che regolavano le variazioni compensative in termini di sola cassa, alle quali si applicavano le medesime regole valide per le variazioni compensative di competenza. Pertanto, a partire dall'esercizio finanziario 2013 il Ministro potrà disporre variazioni compensative in termini di sola cassa nell'ambito dell'intero stato di previsione della spesa del proprio Ministero, seppure limitatamente alle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare il rispetto del c.d. "cronoprogramma dei pagamenti"[3].

Per quanto riguarda, invece, la creazione di indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa del Ministero, si evidenzia che sono stati individuati soltanto 24 indicatori ripartiti su 4 programmi (rispetto ai 13 di competenza dell'Amministrazione)[4].

Si è, infine, avviata un'analisi sui fabbisogni e sui costi *standard* degli uffici periferici, al momento limitata ad una ricognizione dell'articolazione delle strutture sul territorio, al fine di costruire una base informativa da cui partire per procedere ad analisi statistiche che consentano di effettuare delle indagini sulla loro efficienza[5].

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi delle strutture centrali e periferiche

Diversi interventi normativi, adottati negli ultimi anni, hanno imposto riduzioni di personale per il Ministero degli affari esteri. Inizialmente, l'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, aveva disposto una diminuzione che ha ridefinito, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 maggio 2009, la pianta organica del personale non appartenente alla carriera diplomatica (8 unità di dirigenti di prima fascia, 58 unità del personale dirigente di II fascia e 4.037 unità per le aree funzionali). Tali contingenti sono stati poi confermati dall'articolo 11 del decreto del

[3] Articolo 6, commi 10-14, del decreto-legge n. 95 del 2012 convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

[4] I 4 programmi sono: Cooperazione allo sviluppo; Italiani nel mondo e politiche migratorie; Promozione del sistema Paese; Comunicazione in ambito internazionale.

[5] Si tratta di tecniche di analisi di efficienza (*Data Envelopment Analysis* - DEA), cioè di indagini che richiedono di inquadrare le attività delle strutture oggetto di esame ed i servizi da esse offerti all'interno di un processo produttivo che trasforma le risorse a disposizione (*input*) in attività prodotte, servizi o interventi (*output*).

Presidente della Repubblica 19 maggio 2010, n. 95, recante la riorganizzazione del Ministero degli affari esteri.

L'articolo 2, comma 8-bis del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con legge 26 febbraio 2010, n. 25, ha imposto una ulteriore riduzione in misura non inferiore al 10 per cento dei posti di funzione di livello dirigenziale non generale e di uguale entità per quanto riguarda i costi relativi alla dotazione organica del personale delle aree funzionali, compresa l'area della promozione culturale. In attuazione del disposto normativo il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 maggio 2011 ha definito le attuali dotazioni organiche del Ministero degli affari esteri che ammontano a 8 unità di dirigenti di prima fascia, 52 unità nell'area dei dirigenti di II fascia e 3.644 per quanto concerne le aree funzionali.

Da ultimo, in attuazione degli articoli 1, comma 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148, e dell'articolo 2 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il Ministero ha trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, e al Ministero dell'economia e delle finanze una ipotesi di rideterminazione della propria dotazione organica. Con riferimento alla prima norma citata, la riduzione è stata applicata al personale delle aree funzionali nella misura del 10 per cento del costo complessivo relativo al personale delle aree, ed ai dirigenti di seconda fascia con la soppressione del 10 per cento degli organici da computarsi sull'insieme dei posti-funzione di direzione di struttura, di consigliere ministeriale e di esperto, secondo l'impostazione già adottata per la predisposizione del DPCM 31 maggio 2011.

Con riferimento al decreto-legge n. 95/2012, i termini della ulteriore riduzione non mutano per le aree funzionali mentre vengono elevati nella misura del 20 per cento della dirigenza generale e non generale, ivi inclusa la carriera diplomatica. Secondo quanto previsto dall'articolo 2 comma 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, fino all'emanazione del provvedimento di cui al comma 5 dello stesso articolo, la dotazione organica è provvisoriamente individuata in misura pari ai posti coperti al 7 luglio 2012[6].

Gli interventi adottati non sono da ricondurre ad ambiti di sola razionalizzazione della struttura organizzativa del Ministero, al fine di operare una reale *spending review* bensì ad interventi essenzialmente basati su mere riduzioni. Tutto ciò ha indotto il Ministero a riequilibrare i propri assetti organizzativi sia in Italia che sulla rete estera. A partire dal 2006, infatti, si è avuta una riduzione complessiva del numero dei diplomatici, passato da 994 a 916 unità (-8 per cento) e delle aree funzionali (-18 per cento, da 4.118 a 3.388 unità). Se prendiamo in considerazione i diversi provvedimenti normativi che hanno inciso sugli organici del Ministero negli ultimi 9 anni si può osservare una effettiva riduzione del personale di 1.495 unità (-31 per cento)[7].

[6] Sono ricomprese le procedure concorsuali ordinarie (autorizzazioni ad assumere e a bandire) e sono fatte salve le procedure di mobilità già avviate alla stessa data.

[7] Nel 1999 erano in servizio 934 unità di personale diplomatico e 3.758 delle aree funzionali, mentre il personale esterno a contratto era di 1.864 unità per un totale di 6.558 unità complessive. Al 31 dicembre 2012 risultano in servizio per il personale diplomatico 879 unità (221 diplomatici di I° e 658 di II° fascia), cioè 55 unità in meno rispetto al 1999, mentre per la componente amministrativa (dirigenti e funzionari) risultano in servizio 3.293 unità (-465 unità). Successivamente la composizione del personale amministrativo del Ministero ha avuto a partire dai primi anni 2000 un aumento della componente dirigenziale che è passata da 30 unità in organico alle attuali 54 (nel 2009 erano 74) e una diminuzione del personale delle aree funzionali che dalle 4.517 unità è passata prima alle 5.417 del 2002, per poi attestarsi nel 2012 a 3.366 unità. In aumento invece risulta il numero degli impiegati a contratto (ex art. 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967) che conta 2.375 unità (+511 unità).

	Dotazione organica		Dotaz. Org. Provvis. (a)	Presenti al 7.7.2012	Concorsi	Mobilità	Isiao*	Presenti al 31.12.2012 (b)	Esuberi (a-b)
DIPLOMATICI I FASCIA	**2009-2010**	**2011**	**2012**						
Ambasciatori	28	28	28	28	0	0	0	25	-3
Ministri plenipotenziari	208	208	202	202	0	0	0	196	-6
Totale	**236**	**236**	**230**	**230**	**0**	**0**	**0**	**221**	**-9**
DIPLOMATICI II FASCIA	**2009-2010**	**2011**	**2012**						
Consiglieri di Ambasciata	242	242	214	214		0	0	213	-1
Consiglieri di legazione	254	254	119	119		0	0	168	49
Segretari di legazione	388	388	337	302	35	0	0	277	-60
Totale	**884**	**884**	**670**	**635**	**35**	**0**	**0**	**658**	**-12**
Totale diplomatici	**1120**	**1120**	**900**	**865**	**35**	**0**	**0**	**879**	**-21**

	Dotazione organica								
	Dpcm 29.5.2009	Dpcm 31.5.2011**	Dotaz. Org. Provvis. (a)	Presenti al 7.7.2012	Concorsi	Mobilità	Isiao*	Presenti al 31.12.2012 (b)	Esuberi (a-b)
DIRIGENTI	**2009-2010**	**2011**	**2012**						
Dirigenti prima fascia	8	8	5	5	0	0	0	4	-1
Dirigenti seconda fascia	58	52	44	32	11	0	0	42	-2
Totale Dirigenti	**66**	**60**	**49**	**37**	**11**	**0**	**0**	**46**	**-3**

	Dotazione organica								
	Dpcm 29.5.2009	Dpcm 31.5.2011**	Dotaz. Org. Provvis. (a)	Presenti al 7.7.2012	Concorsi	Mobilità	Isiao*	Presenti al 31.12.2012 (b)	Esuberi (a-b)
AREE FUNZIONALI	**2009-2010**	**2011**	**2012**						
Terza (incluso apc)	1.551	1.359	1.219	1.190	11	6	12	1.166	-53
Seconda	2.454	2.257	2.118	2.099	0	13	6	2.054	-64
Prima	32	28	29	28	0	1	0	27	-2
Totale aree	**4.037**	**3.644**	**3.366**	**3.317**	**11**	**20**	**18**	**3.247**	**-119**

Fonte: Ministero degli affari esteri

*Personale ex ISIAO allocato al MAE con decorrenza 1.1.2012 ai sensi del dPCM 25.5.2012.

**Dotazione organica provvisoria.

Ai sensi dell'art. 2, c. 6, del DL 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, fino all'emanazione del provvedimento di cui al comma 5 dello stesso decreto, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti al 7 luglio 2012. Sono ricomprese le procedure concorsuali ordinarie (autorizzazioni ad assumere e a bandire concesse alla data del 7 luglio 2012). Sono fatte salve le procedure di mobilità già avviate. I dati non tengono conto del personale della carriera diplomatica fuori ruolo.

Il personale di ruolo in servizio all'estero è, al 31 dicembre 2012, di circa 2.350 unità tra aree funzionali, diplomatici, dirigenti (il 56 per cento del totale del personale di ruolo del Ministero)[8].

Al fine di non creare situazioni critiche per la rete all'estero l'Amministrazione ha cercato di sostenere le riduzioni del personale di ruolo in massima parte sulla sede centrale, ma a partire dal 2010 la carenza di personale ha inevitabilmente iniziato a gravare anche sulla rete, provocando alcuni disagi per l'erogazione dei servizi alle imprese e ai cittadini italiani all'estero. Permane, nel confronto internazionale, l'anomalia del maggiore ricorso nella rete diplomatica - in relazione a competenze di ordine strumentale - a personale inviato dalla madrepatria rispetto al personale assunto in loco.

Riguardo alla spesa delle sedi estere, particolare valenza ha assunto, l'innovazione del bilancio di sede che, a partire dal 2011, ha fornito agli uffici all'estero una maggiore autonomia gestionale e flessibilità nell'utilizzo delle risorse messe a disposizione dal Ministero.

[8] Soltanto per il personale in servizio all'estero il dato complessivo ha registrato un decremento negli ultimi 6 anni pari a -361 unità (rispetto alla situazione a novembre 2006).

All'autonomia di gestione ha corrisposto anche una maggiore responsabilità in capo a chi, in qualità di titolare dell'ufficio all'estero, viene a gestire in forma più flessibile le risorse pubbliche[9]. Tale autonomia, secondo l'Amministrazione, ha influito positivamente soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione di eventi promozionali a carattere economico-commerciale e culturale e l'assistenza ai connazionali. Questa nuova modalità di operare per le sedi diplomatiche ha contributo ad eliminare il fenomeno, più volte segnalato dalla Corte, dei ritardi sulle rendicontazioni[10].

Altra notazione positiva riguarda la definizione delle procedure di spesa in prossimità della fine dell'esercizio finanziario, circostanza che spesso non portava ad un razionale utilizzo delle risorse; la possibilità di impiegare nell'anno successivo alcune economie di bilancio ha consentito di far fronte anche alle riduzioni che si sono registrate sulle dotazioni finanziarie per gli uffici all'estero nel 2012[11].

Dopo due anni di gestione autonoma del bilancio da parte delle sedi estere, è, pertanto, possibile evidenziare alcune peculiarità che hanno favorito la gestione delle risorse nella rete diplomatica. In particolare, si è rivelata utile la maggiore flessibilità assicurata dalle possibili variazioni di bilancio in corso d'anno, che ha condotto ad un più efficace utilizzo degli stanziamenti a disposizione e lo snellimento delle procedure di spesa e, specificamente, la riduzione dei casi in cui si rendeva necessaria la preventiva autorizzazione ministeriale, che ha ricondotto la responsabilità in ordine alle decisioni sull'allocazione delle risorse agli uffici periferici, i cui titolari hanno potuto stabilire priorità di intervento finalizzate alla migliore erogazione dei servizi a cittadini ed imprese anche tenendo conto delle realtà locali.

Inoltre, grazie all'utilizzo di sistemi applicativi dedicati, il bilancio di ciascuna sede estera può essere monitorato in tempo reale dall'ufficio centrale competente. Si sono riscontrate alcune difficoltà iniziali in ordine alla gestione di tali sistemi in quanto non è stato possibile procedere alla formazione del personale in tutte le sedi estere e alle verifiche dei conti consuntivi che sono risultate laboriose in quanto eseguite per la prima volta tramite portale *web*. Ciò ha comunque consentito di approvare il 91 per cento dei conti consuntivi pervenuti. Va, infine, evidenziato che su tali consuntivi la Ragioneria generale dello Stato effettua delle verifiche a campione, richiedendo alle sedi estratte tutta la documentazione che compone il bilancio[12].

Il processo di razionalizzazione in atto ha spinto l'Amministrazione a delineare un piano volto a conferire una nuova fisionomia alla rete diplomatico-consolare. Il piano non ha come obiettivo quello di generare risparmi, ma è teso a rendere l'intera rete più moderna (con particolare riguardo ai processi d'integrazione in ambito UE ed all'emergere di nuove realtà geoeconomiche ove è necessaria la presenza diplomatica). La riorganizzazione delle rete diplomatica procede, tuttavia, con lentezza.

La spesa maggiore dei costi di funzionamento delle strutture che formano la rete diplomatico-consolare è costituita dai canoni di locazione (uffici delle sedi; residenze dei capi missione; alloggi di servizio del personale avente diritto). Questi sono quantificabili in circa 30 milioni di euro annui e costituiscono circa il 50 per cento dei costi complessivi relativi al

---

[9] Sono possibili variazioni compensative tra conti e tra titoli del bilancio: le prime sono disposte in modo del tutto autonomo da parte del titolare dell'ufficio; le seconde previa autorizzazione ministeriale soggetta al meccanismo del silenzio-assenso (tra queste l'utilizzo di consulenze, l'acquisto di autovetture, gli interventi di manutenzione straordinaria della sede e della residenza).

[10] Per lo smaltimento della rendicontazione arretrata nel 2011 è stata costituita una *task force* 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.

[11] Al fine di scongiurare il rischio del rinvio di situazioni debitorie agli esercizi finanziari successivi gli Uffici all'estero redigono un "registro degli impegni".

[12] Il controllo dell'Ufficio centrale di bilancio della Ragioneria generale dello Stato può estendersi a tutta la documentazione che compone il bilancio, la quale può essere richiesta a campione per le sedi inserite nel programma di controllo annuale. D'intesa con l'ufficio di controllo, sia per i consuntivi 2011 che per quelli 2012, è stato selezionato un campione di 30 sedi estere per le quali è stato richiesto l'invio di documentazione in originale. Le Rappresentanze diplomatico-consolari prescelte sono state selezionate in base ai criteri di rotazione, ammontare dei finanziamenti ricevuti e copertura geografica.

funzionamento della rete. Si tratta, tra l'altro, di spese che è difficile ridurre in virtù dei contratti in essere. L'Amministrazione ha avviato la sperimentazione di alcune soluzioni che, nei prossimi anni, dovrebbero ridurre in modo consistente le spese di locazione. L'intento è quello di rinegoziare i canoni all'atto del rinnovo dei contratti e ricollocare sedi, residenze o alloggi, preferendo soluzioni meno onerose. A tal fine è stato previsto nel Piano della *Performance* del 2012 uno specifico obiettivo operativo mirato alla riduzione degli oneri delle locazioni residenziali dell'1 per cento rispetto alla spesa effettuata nel 2010.

Alla scadenza intermedia del 30 giugno 2012, la verifica dello stato di conseguimento dell'obiettivo ha evidenziato un risultato positivo (riduzione dei canoni locativi residenziali del 9,82 per cento rispetto a giugno 2010), che offre un segnale di come l'Amministrazione si stia adoperando per raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione e riduzione della spesa[13].

Il patrimonio immobiliare ubicato all'estero è stato recentemente censito in attuazione del "Piano di razionalizzazione del patrimonio immobiliare all'estero", di cui ai commi 1311 e seguenti dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007). Sono stati individuati n. 296 immobili ricomprendenti una vasta tipologia: alcuni destinati ad un utilizzo puramente istituzionale (Ambasciate, Consolati, Istituti italiani di cultura, Scuole), altri strumentali a tali attività istituzionali (residenze di titolari, alloggi di servizio del personale, ecc.), altri ancora con differenti destinazioni d'uso (concessioni ad enti gestori, scuole, chiese, biblioteche, circoli degli italiani). Per i beni immobili inutilizzati, l'Amministrazione ha attivato le procedure di dismissione.

Nella tabella che segue sono riportate le spese per canoni di locazione di natura residenziale suddivise per aree geografiche nell'ultimo triennio[14]. In proposito si evidenzia che l'onere relativo alle locazioni residenziali dell'intera rete è soggetto ad un andamento in continua evoluzione, dovuto sostanzialmente a tre fattori: tasso d'inflazione, indicizzazione dei contratti e tasso di cambio della valute per il finanziamento del contratto.

SPESE PER CANONI DI LOCAZIONE DI NATURA RESIDENZIALE

Andamento dell'ultimo triennio e percentuale di riduzione/aumento suddivisa per aree geografiche

Area geografica	2010	2011	2012	% 2011 su 2010	% 2012 su 2011
Europa	5.845.311,46	5.931.650,95	5.815.069,99	+1.47	-0.51
Medio Oriente, Mediterraneo	692.272,60	721.752,12	680.427,90	+4.25	-1.71
Africa	604.731,9	599.074,05	582.096,80	-0.93	-2.83
Asia-Oceania	4.303.122,10	4.217.028,53	4.076.321,51	-2.00	-527
America	593.688,6	634.158,06	561.933,02	+6.81	-5.34
Totale	**12.123.126,70**	**12.188.038,71**	**11.792.444,97**	**+0.53**	**-2.68**

Fonte: Ministero degli affari esteri

Come detto, l'Amministrazione ha operato in funzione dell'abbattimento degli oneri locativi residenziali in fase di rinnovo dei contratti o di nuove locazioni. Nell'esercizio 2011 sono stati rinnovati 48 contratti su 146 (pari a 32 per cento del totale) ottenendo un abbattimento del 4,63 per cento del costo[15]. Nell'esercizio 2012 si è registrato un abbattimento degli oneri per

[13] Risparmi sono stati ottenuti, nel 2012, con la rinegoziazione dei canoni delle cancellerie a Tegucigalpa (-51 per cento), Asmara (-47 per cento), Abu Dhabi (-35 per cento), nonché delle residenze dei Capi missione a Roma FAO (-27 per cento), Assunzione (-13 per cento), Al Kuwait (-12,5 per cento), Kiev (-12 per cento), Khartoum (-10 per cento).

[14] La materia è regolata dal DPR 5 gennaio 1967, n. 18 (articolo 82 e 17, comma 1: residenze degli Ambasciatori; articolo 177, comma 2: residenze dei Capi di Consolati generali di I classe e Ministri consiglieri; articolo 84: alloggi del personale).

[15] Il *trend* inflattivo elevato ed una variazione dei tassi di cambio per i rimanenti contratti della rete, cioè quelli già stipulati con durata pluriennale, a fine anno hanno registrato un aumento sulla totalità dei contratti dello 0,53 per cento.

locazioni: sui 30 contratti rinnovati (il 20 per cento del totale), si è avuta una riduzione più consistente dei rispettivi costi, per totale pari al 9,82 per cento. Tale risultato ha avuto un'incidenza maggiore su tutta la spesa per locazioni residenziali nella misura del 2,68 per cento.

2.2. La riorganizzazione degli Enti vigilati

L'Amministrazione non ha società partecipate ma esercita l'attività di vigilanza in ordine all'Istituto Agronomico d'Oltremare (IAO) e all'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO). L'IAO, costituito nel 1904 con il compito di insegnare, elaborare e trasferire le tecnologie nel campo dell'agricoltura tropicale e subtropicale, opera nel campo della cooperazione allo sviluppo in Africa, America latina, Asia e Europa orientale. Sviluppa progetti principalmente per conto della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero, collaborando con le maggiori istituzioni agricole e con centri di ricerca, associazioni e comunità rurali.

I mezzi finanziari per il funzionamento dell'Istituto sono stabiliti annualmente con legge di bilancio e le risorse per la realizzazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo affidate al Ministero vengono assegnate su specifici capitoli di previsione dell'entrata e della spesa. L'Istituto ha adeguato il proprio operato alle disposizioni normative previste per le riduzioni di spesa sui capitoli di acquisto di beni e servizi (in particolare sulle spese di rappresentanza, di consulenza, per la manutenzione e l'esercizio dei mezzi di trasporto e per l'organizzazione o la partecipazione istituzionale a convegni, mostre, ecc.), e per le missioni all'estero; si è avvalso delle convenzioni CONSIP per la fornitura di beni e servizi necessari per le spese di funzionamento ed ha apportato le previste riduzioni delle dotazioni organiche[16].

ENTRATE TOTALI		ANNO 2009	ANNO 2010	ANNO 2011
		5.135.858,43	**8.076.445,78**	**3.288.576,00**
di cui per contributo del Ministero degli affari esteri		2.240.967,00	2.110.185,00	1.948.185,00
e per progetti di cooperazione		2.557.119,00	5.438.201,00	1.119.104,00
RESIDUI PASSIVI		4.125.946,33	7.300.979,51	6.325.469,98
RESIDUI ATTIVI		70.220,00	127.371,00	124.713,00
COSTO DEL PERSONALE (*)		1.539.939,60	1.634.507,53	1.428.170,06
PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO	Consistenza al 1 gennaio 2012	34	32	28
	Consistenza al 31 dicembre 2012	33	29	27

Fonte: Istituto Agronomico d'Oltremare

(*) Sono ricomprese le spese per stipendi ed oneri riflessi al personale, straordinario ed incremento della produttività (totale pagato + totale rimasto da pagare in conto competenza).

Con d.P.R. n. 243 del 2010 è stato disposto il riordino dell'Istituto, in considerazione di quanto disposto ai sensi dell'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008 convertito con legge n. 133/2008; riordino che, peraltro, è tuttora in corso di definizione. Si sono, infatti, presentate criticità in sede di predisposizione e approvazione dei regolamenti relativi alla gestione amministrativa e contabile dell'Istituto che ancora non hanno trovato una soluzione positiva e che sono state evidenziate dalla Corte anche in sede di controllo di legittimità. Tali ritardi hanno generato anomalie nella gestione della contabilità dell'Istituto. Infatti, nelle more di

[16] Nello specifico, si segnala come la dotazione organica di cui alla tabella allegata al d.P.R. n. 243/2010, per un totale di n. 37 unità lavorative (n. 3 di personale di qualifica dirigenziale e n. 34 di personale appartenente alle aree funzionali) è stata determinata in ottemperanza alle disposizioni di cui alla legge n. 133/2008 ed alla legge n. 122/2010. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012 l'Istituto, secondo le disposizioni normative previste dalla legge n. 148/2011 e dalla legge n. 135/2012, ha provveduto ad elaborare la proposta di rideterminazione della propria pianta organica, per complessive 30 unità lavorative (di cui n. 3 di personale di qualifica dirigenziale e n. 27 di personale appartenente alle aree funzionali).

approvazione del regolamento di amministrazione e contabilità, nel 2011 la Ragioneria generale dello Stato, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa dell'Istituto, ha individuato alcune soluzioni applicabili nelle diverse fasi di gestione e di controllo, tuttora non regolamentate. Nonostante ciò, sono state rinvenute eccedenze di cassa sul conto consuntivo dell'esercizio finanziario 2012, che dovranno essere sanate attraverso strumenti normativi.

L'ISIAO (Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente) è stato sottoposto a liquidazione coatta amministrativa a causa della grave insolvenza nel giugno 2011. Infatti, l'articolo 15, comma 1, del DL n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, ha disposto la liquidazione coatta amministrativa di tutti gli Enti pubblici in dissesto finanziario o che risultino comunque insolventi verso i propri creditori. La situazione di insolvenza dell'ISIAO era nota[17] e l'esposizione debitoria complessiva dell'Ente ammontava a oltre 3.500.000 euro[18]. In ordine al contributo all'attività dell'Ente le relative somme sono state accantonate nel pertinente capitolo e impiegate dal Ministero per far fronte alle spese del personale dell'Istituto immesso nei ruoli a far data dal 1 gennaio 2012. Nella seconda metà del 2012 è stato depositato il passivo al quale ha fatto seguito la presentazione del piano di ripartizione dell'attivo per definire compiutamente la liquidazione dell'Istituto.

2.3. Gli organismi collegiali

L'articolo 12, comma 20, del decreto-legge n. 95/2012 (*spending review bis*) ha disposto lo scioglimento di tutti gli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni stabilendo altresì che le funzioni di tali organismi venissero assorbite all'interno delle diverse Direzioni generali competenti per materia[19].

La norma, emanata al fine di contenere la spesa pubblica, ha operato una soppressione generalizzata di tutti gli organismi collegiali. Alcuni organismi operanti presso il Ministero degli affari esteri svolgevano peculiari funzioni. All'interno del Ministero erano, infatti, allocati sei Organismi collegiali e precisamente: la Commissione per gli immobili adibiti ad uso dell'Amministrazione degli affari esteri[20]; la Commissione per gli indennizzi al personale in servizio all'estero[21]; la Commissione nazionale per la promozione della cultura italiana all'estero[22]; la Commissione per il riordinamento e la pubblicazione dei documenti diplomatici italiani, sostanzialmente inoperante dal 1978. Inoltre, altre due Commissioni, la Commissione nazionale per l'UNESCO[23] (CNIU) e il Comitato interministeriale per i diritti umani[24] (CIDU)

---

[17] A partire da giugno 2011 non erano state più corrisposte le retribuzioni ai dipendenti ed era stato riscontrato l'esaurimento del fido bancario.

[18] I maggiori creditori risultano essere la banca tesoriera Unicredit (circa 2.000.000 di euro), il Comune di Roma per canoni di locazione dal 2008 (circa 400.000 euro) e i dipendenti (circa 700.000 euro).

[19] Articolo 17, comma 20: "20. A decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, in regime di proroga ai sensi dell'articolo 68, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano".

[20] Organo consultivo del Ministero in materia immobiliare estera, (art. 80 del d.P.R. 18/1967). La Commissione di natura interministeriale era composta da rappresentanti del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Provveditorato opere pubbliche e Consiglio superiore dei lavori pubblici, dal Ministero per i beni e le attività culturali - Direzione generale paesaggio, belle arti, architettura ed arte e da professori ordinari della facoltà di architettura e dell'accademia di belle arti, nominati dal Ministro dell'istruzione, università e ricerca. La Commissione operava senza oneri esprimendo pareri obbligatori ma non vincolanti.

[21] La Commissione, costituita ai sensi dell'art. 208 del d.P.R. n. 18/1967, si è occupata degli indennizzi richiesti dal personale del Ministero e delle altre Amministrazioni dello Stato che hanno subito danni in Libia e Yemen successivamente alla temporanea evacuazione delle nostre Ambasciate a causa dei noti eventi bellici del 2011.

[22] Prevista dall'articolo 4 della legge n. 401 del 22 dicembre 1990, aveva specifici compiti di rappresentanza del mondo culturale, all'interno e all'esterno dell'Amministrazione pubblica, ai fini della formulazione di pareri per l'adozione di provvedimenti di indirizzo, programmatici e amministrativi. Le spese di funzionamento nell'ultimo triennio sono stati pari rispettivamente a 3.000,00 euro nel 2009, 9.200,00 euro nel 2010 e 5.800,00 euro nel 2011.

[23] Istituita con decreto interministeriale il 1° febbraio 1950 in conformità alla Convenzione di Londra del 16 novembre 1945, relativa alla costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la

agiscono in rapporto con le organizzazioni dell'UNESCO e dell'ONU con conseguenti obblighi internazionali. Per questi motivi il Ministero sta seguendo la problematica della loro ulteriore permanenza in relazione agli accordi internazionali già intercorsi[25].

2.4. Linee di innovazione del Ministero

Il Ministero si è contraddistinto negli ultimi anni per essere orientato all'innovazione[26]. Anche per il 2012 sono stati messi a punto nuovi sistemi. Tra questi, il portale dedicato ai servizi consolari *on-line* (SECOLI). L'attivazione del portale, per problematiche legate alla predisposizione di idonee misure di sicurezza, sta procedendo gradualmente. Attualmente, infatti, è pienamente fruibile soltanto in Belgio e in Portogallo (sedi pilota) ma sono previste a breve ulteriori attivazioni presso gli uffici consolari di Spagna, Francia, Serbia, Slovenia, Malta e Cipro. SECOLI rappresenta una piattaforma "*cloud*" che, oltre a erogare a distanza i servizi consolari, amplia i servizi erogati per via telematica nei confronti dei connazionali residenti all'estero, mediante contenuti multicanale.

Al rilascio definitivo dell'applicazione, è previsto che siano forniti circa 70 diversi tipi di servizi che vanno dall'anagrafe e voto all'estero, allo stato civile, all'attività notarile, all'assistenza ai connazionali, ecc., con la possibilità di effettuare pagamenti *on-line* e di interloquire con operatori specializzati in caso di necessità (documenti da presentare, percezione da corrispondere, tempi di trattazione della pratica, ecc.). Interessante è anche la sezione che riguarda le comunità italiane all'estero che potrebbe avere ulteriori sviluppi al fine di mantenere saldo il legame con il Paese di origine.

La rete diplomatico-consolare è gestita attraverso il Sistema integrato funzioni consolari (SIFC) che organizza le procedure di *back-office* delle attività degli uffici consolari. Nel corso degli ultimi anni è stato ampiamente sviluppato l'accesso alle diverse applicazioni che attualmente avviene tramite sito *web*. L'esempio più rappresentativo di questa attività è la "LIMES" - Linea Informatica di Migrazione, Emergenza e Sicurezza, un progetto che ha come obiettivo primario quello di assicurare i servizi ai connazionali residenti in Paesi soggetti a

---

Cultura, aveva lo scopo di favorire la promozione, il collegamento, l'informazione, la consultazione e l'esecuzione dei programmi UNESCO in Italia. La Commissione, che operava attraverso un'Assemblea e un Consiglio direttivo, forniva pareri e formulava raccomandazioni al Governo Italiano in relazione all'elaborazione e alla valutazione dei programmi UNESCO, collaborando con gli Organi competenti per l'esecuzione delle decisioni prese in seno alla Conferenza Generale dell'Organizzazione di Parigi. Essa svolgeva anche un ruolo di diffusione, a livello nazionale, di informazioni su principi, obiettivi, ideali e attività dell'UNESCO sostenendone progetti e iniziative. Gli oneri di funzionamento relativi alla Commissione UNESCO ammontano per il 2011 a 25.412 euro, fondi destinati alle spese per le attività istituzionali della Commissione e alle spese di mantenimento della sede. I membri della Commissione non ricevevano gettoni di presenza e non erano previsti rimborsi per la loro partecipazione alle riunioni dei suoi organi.

[24] Istituito presso il Ministero con d.m. 15 febbraio 1978, n. 519 a seguito della ratifica da parte italiana delle prime Convenzioni delle Nazioni Unite sulla tutela dei diritti umani. Il Comitato è composto da 25 rappresentanti di Ministeri, Enti ed Istituzioni (amministrazioni dello Stato, CNEL, Conferenza Stato-Regioni, ANCI, OO.SS., Carabinieri, Guardia di finanza, Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI), il Comitato UNICEF Italia, ecc.) con competenze in materia di diritti umani e da tre eminenti personalità del mondo accademico e scientifico. Le responsabilità del CIDU derivavano da precisi e inderogabili impegni internazionali la cui responsabilità esclusiva non ha altri referenti nella pubblica Amministrazione (redazione di rapporti periodici nazionali previsti dalle Convenzioni delle Nazioni Unite in materia di diritti umani, redazione di rapporti sull'Italia degli organismi del Consiglio d'Europa di tutela dei diritti umani quali il Commissario europeo per i diritti umani, il Comitato di prevenzione della tortura (CPT) e la Commissione europea contro la discriminazione razziale (ECRI), organizzazione delle visite in Italia degli organismi speciali delle N.U. di monitoraggio della situazione dei diritti umani). Attualmente la dotazione finanziaria annua è pari circa 30.000 euro.

[25] A tal fine è stato richiesto un parere al Consiglio di Stato per conoscere se tali Organismi debbono considerarsi tra quelli che la legge considera estinti.

[26] Anche la comunicazione istituzionale del Ministero ha utilizzato piattaforme *web* e i maggiori *social media* per informare i cittadini italiani e stranieri sulle attività intraprese anche al fine di potenziare l'efficacia della *public diplomacy*. L'Amministrazione ha attivato la c.d. Farnesina 2.0 che ha diffuso le notizie istituzionali attraverso differenti canali quali Twitter, YouTube, Flickr, Storify e Facebook. Ambasciate, Consolati e Istituti di cultura hanno attivato dei propri *social account* per diffondere le informazioni su manifestazioni, eventi e altre iniziative.

instabilità politica e socio-economica. Il sistema consente la continuità operativa della consultazione delle banche dati della collettività italiana all'estero ed il mantenimento in esercizio del canale di accesso alle informazioni memorizzate nei cosiddetti "schedari consolari informatizzati". Tali funzionalità si sono rivelate particolarmente preziose in situazioni di emergenza, come quelle recentemente sperimentate in Libia, Yemen, Egitto e Siria[27].

Il processo di dematerializzazione documentale iniziato da alcuni anni presso le sedi all'estero, grazie all'utilizzo di una apposita piattaforma di telecomunicazioni (PIT/DIR), della posta elettronica certificata (PEC) e della firma digitale (oltre 2243 CNS distribuite) ha determinato una consistente riduzione dei consumi di carta, delle spese postali e del corriere diplomatico. Infatti, per l'acquisto della carta e per le spese postali, rispetto al 2011 c'è stata una riduzione di circa il 24 per cento ma la diminuzione maggiore si riscontra e per le spedizioni dei corrieri diplomatici, diminuite del 43,07 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Esercizio finanziario	Spese acquisto carta		Spese postali		Spese spedizioni corrieri diplomatici	
	euro	% anno prec.	euro	% anno prec.	euro	% anno prec.
2012	98.336,70	24,47	63.880,51	-23,33	185.465,15	-43,07%
2011	130.203,75	---	83.309,63	-28,78	325.775,49	8,67
2010			116.980,63	-74,87	356.545,73	---
2009			564.592,32	-40,30		
2008			779.904,53	---		

Fonte: Ministero degli affari esteri

Altra innovazione riguarda la dematerializzazione del bilancio delle sedi all'estero che in attuazione al d.P.R. n. 54 /2010, ha avuto applicazione attraverso la realizzazione del portale SIBI. Tramite l'accesso al portale è possibile effettuare il monitoraggio, l'elaborazione e la firma digitale dei bilanci preventivi e consuntivi (ivi compresi quelli elaborati per passaggi di consegne nella titolarità delle funzioni) di tutte le sedi estere, nonché l'invio telematico degli stessi agli uffici del Ministero per la loro approvazione (o restituzione in caso di rifiuto) prima della trasmissione alla Ragioneria generale dello Stato per il successivo controllo di regolarità amministrativa.

Per quanto riguarda poi il processo di digitalizzazione dei servizi forniti dalla rete all'estero, attraverso il SIFC, viene gestita un'unica piattaforma informatica integrata che assicura l'esercizio dell'anagrafe consolare, del passaporto elettronico e della contabilità attiva (percezioni consolari). Per l'esercizio in esame l'Amministrazione ha riferito che la rete ha complessivamente gestito 4.600.000 connazionali, 1.100.000 percezioni consolari riscosse, 400.000 "movimenti" AIRE (Anagrafe degli italiani residenti all'estero), 200.000 passaporti rilasciati, 60.000 carte d'identità emesse. Altro pilastro digitale è quello relativo alla infrastruttura dedicata alla gestione delle pratiche di visto: si tratta di un insieme di sistemi informatici e di *networking*, messi in rete in maniera coordinata, che hanno automatizzato le procedure di rilascio. Nel corso del 2012 sono stati rilasciati circa 1.870.000 visti[28], con un significativo volume di percezioni consolari che hanno consentito un introito per le casse dello Stato pari a euro 93,8 milioni di euro (170 postazioni dedicate presso gli uffici all'estero e 30 sedi collegate con strutture di *outsourcing*).

Nella tavola che segue sono riportate le voci di spesa sostenute dal Ministero e dalle varie sedi estere per l'informatizzazione nel triennio 2010/2012[29].

---

[27] Il Progetto "LIMES" ha conseguito significativi riconoscimenti esterni nell'ambito del G-CLOUD Award 2012 e SMAU Business 2013.

[28] Nel 2003 il numero di visti rilasciati era di circa 875 mila, meno della metà, nel 2009, 1.400.000. Nelle principali sedi estere attualmente i tempi di attesa per il rilascio dei visti non superano, di norma, gli otto giorni.

[29] Si tratta dello stanziamento definitivo che ricomprende già le riduzioni e integrazioni introdotte operate dai decreti di *spending review* (contributo per lo svolgimento delle operazioni elettorali, finanziamento da parte del c.d. "decreto missioni internazionali", ecc.).

Capitolo	Es.fin. 2010	Es.fin. 2011	Es.fin.2012
1392	5.740.619,00	7.133.303,00	5.664355,00
7240	4.657.358,00	4.515.007,00	5.482.720,00
Totale	**10.397.977,00**	**11.648.310,00**	**11.147.075,00**

Fonte: Ministero degli affari esteri

3. Analisi finanziarie e contabili.

3.1. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

Il Ministero degli affari esteri non è destinatario di norme che prevedono la riassegnazione di entrate riscosse quale corrispettivo di servizi resi; l'unica eccezione è costituita dall'articolo 51 della legge comunitaria 2009 (legge n. 96 del 2010), che ha previsto, al comma 2 e seguenti, la possibilità per l'Istituto diplomatico di effettuare corsi a pagamento[30].

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 136,69 milioni di euro i versamenti sono stati di 50,98 milioni (-37,29 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 101,20 milioni, vengono accertati, versati e riscossi 1,47 milioni; 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 9,40 milioni- vengono accertati, versati e riscossi 56,17 mila euro; il capitolo 3540 - Entrate eventuali e diverse del Ministero degli affari esteri - per il quale era stata formulata una previsione iniziale di 200 milioni, poi variata in corso di esercizio a 12 milioni di euro, sulla quale i dati di consuntivo hanno dato conto di un versamento effettivo di circa 38,73 milioni di euro (nel 2011 ne erano stati 53,13 milioni).

in migliaia

Cdr di Entrata	Previsioni Iniziali di Cassa	Previsioni Definitive di Cassa	Versato	Accertato	Riscosso
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	101.200,00	111.323,55	12.127,84	12.127,84	12.127,84
Direzione generale per le risorse umane e l'innovazione	211.427,00	25.364,84	38.859,14	39.011,69	38.858,46
Totale	**312.627,00**	**136.688,39**	**50.986,98**	**51.139,53**	**50.986,31**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nella tabella seguente sono riportati i Centri di responsabilità sui quali sono state disposte riassegnazioni in favore del Ministero. I capitoli interessati ricomprendono le riassegnazioni ai sensi del comma 2, dell'articolo 2, del d.P.R. n. 469/1999, riferite agli ultimi 2 mesi del 2011.

[30] Articolo 51, commi 2-5: "2. Nel quadro delle attività dell'Istituto diplomatico possono essere previsti corsi di formazione a titolo oneroso, comunque rientranti nei fini istituzionali del Ministero degli affari esteri, la partecipazione ai quali è aperta a soggetti estranei alla pubblica amministrazione italiana, anche di nazionalità straniera.

3. I proventi di cui al comma 2 sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati ai capitoli di spesa dello stato di previsione del Ministero degli affari esteri destinati alla formazione.

4. L'Istituto diplomatico può avvalersi, per il programma di attività, dell'accesso a fondi nazionali comunitari ed internazionali ulteriori e diversi da quelli previsti nello stato di previsione del Ministero degli affari esteri.

5. Le quote di partecipazione ai corsi sono determinate in modo da coprire, comunque, i costi sostenuti per la loro realizzazione. Dal presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.".

Per i restanti 10 mesi del 2012 non risultano riassegnazioni in favore del Ministero. Tali somme hanno riguardato esclusivamente le competenze fisse e accessorie al personale e sono state ripartite tramite tre provvedimenti del Ministro dell'economia e delle finanze (DMT nn. 10926, 17442 e 86644) che hanno disposto l'attribuzione nel bilancio del Ministero per complessivi 10,65 milioni di euro (nel 2011 sono affluiti 25,74 milioni).

Centro di Responsabilità	Competenza
Cerimoniale diplomatico della repubblica	403.064
Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza	542.336
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	665.118
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	1.641.566
Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali	504.957
Direzione generale per la promozione del sistema paese	1.245.665
Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni	1.877.838
Direzione generale per le risorse e l'innovazione	1.776.607
Direzione generale per l'unione europea	431.462
Ispettorato generale del ministero e degli uffici all'estero	170.774
Segreteria generale	924.778
Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale	467.249
Totale complessivo	**10.651.414**

3.2. Analisi della gestione delle spese

In linea con il disposto normativo di cui all'articolo 21, commi 5, 6 e 7 della legge n. 169 del 2009, la classificazione dei capitoli di spesa in fattore legislativo e fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili ha consentito all'Amministrazione, soprattutto in sede di previsioni di bilancio, di poter ripartire lo stanziamento previsto. Tale facoltà non è però stata esercitata in sede di assestamento in quanto l'Amministrazione ha ritenuto prioritaria la richiesta di incremento delle dotazioni di quei capitoli che presentavano particolari carenze di stanziamento.

Inoltre, il Dicastero si è avvalso anche dello strumento previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito nella legge n. 148 del 2011, che consente, in deroga alle norme in materia di flessibilità e nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, di rimodulare le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione, con precisi limiti di utilizzo.

Nel 2012 sono state proposte due variazioni ai sensi della predetta disposizione che hanno originato effetti negativi sul bilancio del Ministero per quei capitoli interessati dalle variazioni richieste. Infatti, il complesso *iter*[31] previsto dalla norma non ha consentito in corso d'anno di apportare le variazioni compensative richieste e i capitoli cedenti preventivamente decurtati delle risorse, non sono stati più reintegrati delle somme precedentemente stanziate.

Cap/Pg	Miss.	Prog.	UPB	Cat.	TIPOLOGIA	competenza	cassa
1675/01	004	015	01	02	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	-80.000,00	-80.000,00
1636/02	004	015	02	01	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	80.000,00	80.000,00

[31] "La variazione è disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Ministro competente. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. Gli schemi dei decreti di cui al precedente periodo sono trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario. I pareri devono essere espressi entro quindici giorni dalla data di trasmissione. Decorso inutilmente il termine senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono essere adottati".

2180/01	004	002	07	01	Variazione bilancio Art. 6 c. 6	-615.000,00	-615.000,00
2183/01	004	002	07	01	Variazione bilancio Art. 6 c. 6	-350.000,00	-350.000,00
2182/01	004	002	07	01	Variazione bilancio Art. 6 c. 6	965.000,00	965.000,00
2164/01	004	002	02	02	Variazione bilancio Art. 6 c. 6	-54.675,00	-54.675,00
2165/01	004	002	02	02	Variazione bilancio Art. 6 c. 6	54.675,00	54.675,00

Cap/Pg	Miss.	Prog.	UPB	Cat.	TIPOLOGIA	competenza	cassa
2619/01	004	009	05	03	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	-1.050.000,00	-1.050.000,00
2560/07	004	009	02	02	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	1.050.000,00	1.050.000,00
2619/01	004	009	05	03	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	-343.618,00	-343.618,00
2560/02	004	009	02	02	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	209.142,00	209.142,00
2560/08	004	009	02	02	Variazione tra capitoli stesso programma-missione rimodulabili	134.476,00	134.476,00

Fonte: Ministero degli affari esteri

L'esame del bilancio del Ministero secondo la classificazione economica delle categorie di spesa evidenzia alcune particolarità sulla distribuzione delle diverse voci; la spesa maggiore è ripartita tra redditi da lavoro dipendente e i trasferimenti di parte corrente che da soli costituiscono il 90 per cento della spesa dell'intera Amministrazione.

La diminuzione complessiva degli stanziamenti definitivi, cioè della effettiva dotazione a consuntivo del Ministero, rispetto all'anno precedente è pari a circa 200 milioni di euro. Tale riduzione ha inciso prioritariamente sui trasferimenti di parte corrente per circa 80 milioni di euro (40 per cento) e sui redditi da lavoro dipendente per il medesimo importo, mentre sui consumi intermedi per circa 41 milioni di euro (20,5 per cento).

ANALISI DELLE CATEGORIE DI SPESA
esercizio finanziario 2012

Categorie	*in migliaia di euro*				*valori percentuali*			
	Stanz.def. comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui finali	Stanz. def. comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui finali
Redditi da lavoro dipendente	817.061	745.285	750.074	20.713	43,88	41,86	41,36	9,77
di cui imposte pagate sulla produzione	16.786	12.593	12.594	0	0,90	0,71	0,69	0,00
Consumi intermedi	171.419	170.866	180.919	29.642	9,21	9,60	9,98	13,97
Trasferimenti di parte corrente	855.581	846.842	869.713	150.124	45,95	47,56	47,96	70,77
di cui alle amministrazioni pubbliche	16.223	16.223	16.277	0	0,87	0,91	0,90	0,00
Altre spese correnti	3.038	2.633	2.481	615	0,16	0,15	0,14	0,29
di cui interessi	78	75	75	0	0,00	0,00	0,00	0,00
SPESE CORRENTI	**1.847.099**	**1.765.626**	**1.803.187**	**201.094**	**99,20**	**99,17**	**99,44**	**94,80**
Investimenti fissi	14.848	14.847	8.838	11.022	0,80	0,83	0,49	5,20
Trasferimenti in c/capitale	0	0	1.308	0	0,00	0,00	0,07	0,00
di cui alle amministrazioni pubbliche	0	0	1.308	0	0,00	0,00	0,07	0,00
SPESE IN CONTO CAPITALE	**14.848**	**14.847**	**10.146**	**11.022**	**0,80**	**0,83**	**0,56**	**5,20**
SPESE COMPLESSIVE	**1.861.947**	**1.780.473**	**1.813.333**	**212.116**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Riguardo ai trasferimenti di parte corrente, nell'analizzare più nel dettaglio gli stanziamenti, la riduzione ha essenzialmente gravato sui "trasferimenti correnti a estero" (in particolar modo per i contributi volontari alle organizzazioni internazionali e sui contributi alle organizzazioni non governative) e sui trasferimenti destinati a famiglie e a istituzioni sociali private. Nello specifico, si rileva che le diminuzioni sono andate ad incidere anche sui contributi che vengono concessi alle famiglie dei lavoratori italiani all'estero per l'acquisto di libri e materiale didattico e agli enti, associazioni e comitati che offrono loro l'assistenza educativa,

scolastica, culturale, ricreativa e sportiva. Di seguito vengono, in sintesi, riportati i capitoli che hanno subito la maggiore diminuzione di risorse rispetto al 2011.

TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO

Capitolo di Spesa		Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza
2180	Contributi volontari e finalizzati alle organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo, compresa l'unione europea	2011	44.824.441,00	75.431.327,00
		2012	7.457.000,00	44.233.596,00
2181	Contributi alle organizzazioni non governative riconosciute idonee per la realizzazione di attività di cooperazione da loro promosse	2011	33.253.005,00	38.612.494,00
		2012	18.000.000,00	27.907.204,00

TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E A ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE

Capitolo di Spesa		Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza
1163	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.	2011	2.225.025,00	2.225.025,00
		2012	2.268.025,00	1.378.291,00
2619	Spese, contributi, assegni e premi finalizzati alla promozione ed alle relazioni culturali	2011	12.912.172,00	12.006.536,00
		2012	8.976.944,00	8.485.861,00
3153	Contributi in denaro, libri e materiale didattico e relative spese di spedizione ad enti, associazioni e comitati per l'assistenza educativa, scolastica, culturale, ricreativa e sportiva dei lavoratori italiani all'estero e delle loro famiglie	2011	14.850.000,00	13.321.358,00
		2012	6.376.000,00	8.375.891,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Sempre con riferimento ai "trasferimenti correnti a estero", si segnalano casi in cui si è verificato un ritardato o un parziale pagamento di alcuni contributi obbligatori a Organizzazioni internazionali che ha dato origine all'applicazione di interessi di mora. Tale evenienza è stata riscontrata, in particolare, per alcuni capitoli che sono iscritti alla categoria delle spese non obbligatorie. Infatti, nei casi in cui vi sia un incremento del contributo a carico dell'Italia, si rilevano difficoltà ad adeguare gli stanziamenti in bilancio in tempo utile per garantire il pagamento della quota. L'Amministrazione ha presentato richiesta per il ripristino dell'attributo di "spese obbligatorie" a favore di stanziamenti afferenti a contributi che presentano tale carattere di obbligatorietà (ad es. per il contributo all'UNICEF, iscritto sul capitolo 2205 e il capitolo 2302, denominato "Contributi obbligatori ad organismi internazionali" appartenenti alla categoria delle spese rimodulabili).

L'impatto delle misure di contenimento sulle spese di funzionamento

Il risparmio di spesa conseguito dal decreto-legge n. 95 del 2012 e quantificato per la parte del Ministero degli affari esteri in 19,7 milioni di euro, ha gravato per il 68,5 per cento (13,5 milioni di euro) sui redditi da lavoro dipendente e sui trasferimenti correnti all'estero. Ciò ha prodotto difficoltà sulla operatività della rete diplomatico-consolare in quanto i tagli sono stati effettuati per 4,3 milioni sul capitolo relativo alle indennità di servizio all'estero del personale di ruolo, per 5 milioni rinviando le assunzioni di personale presso ambasciate e consolati (100 unità) e per 1,4 milioni riducendo la spesa per il personale docente presso le Istituzioni scolastiche all'estero. Sono state, inoltre, diminuite le spese per l'acquisto di beni e servizi (6,2 milioni di euro) che hanno principalmente inciso sui fondi destinati all'Unità di crisi e su quelli per le missioni internazionali di pace.

Alcuni limiti di spesa, come già evidenziato dalla Corte nella relazione dello scorso anno, possono determinare per l'Amministrazione talune difficoltà per lo svolgimento di specifiche attività che, proprio per la peculiare funzione svolta, costituiscono parte integrante della sua

missione istituzionale. È il caso dei limiti di spesa che interessano le Direzioni generali per la promozione del sistema Paese e per gli italiani all'estero e le politiche migratorie[32].

Anche per quanto riguarda le spese per studi e incarichi di consulenza si sono verificate alcune criticità poiché se da un lato risulta indispensabile contenere gli incarichi e le consulenze al fine di attuare risparmi per la spesa pubblica, da un altro va considerato che, presso le sedi all'estero, alcune specifiche tipologie di prestazioni risultano essenziali. In alcune circostanze, infatti, si è reso necessario avvalersi di consulenti specializzati in materie giuslavoristiche per predisporre i contratti di lavoro del personale impiegato localmente, assunto con contratti regolati dalla legge del Paese ospite, con clausole miranti a limitare il più possibile il contenzioso o comunque a ridurre l'alea della soccombenza nei giudizi e i conseguenti oneri. Il mancato utilizzo di tali collaborazioni ha fatto sì che le decisioni dei giudici del lavoro locali abbiano visto spesso l'Amministrazione soccombente e tali giudicati hanno causato, nel corso degli ultimi anni, aggravi di spesa per il Ministero e per le rappresentanze all'estero. In particolare, nella tavola che segue si riporta la situazione al 31 maggio 2013 dei giudizi promossi dinanzi al foro locale nei confronti dell'Amministrazione da parte del personale a contratto.

Sede	numero ricorsi per sede	2010 spese legali e di sentenza	2011 spese legali e di sentenza	2012 spese legali
Ankara Amb.	2		4.927,00	12.041,00
Atene Amb.	1			
Berna Amb.	2			
Brasilia Amb.	1	2.000,00		
Managua Amb.	2	1.591,00	1.871,20	
Parigi Amb.	4			3.193,00
Theran Amb.	1			500,00
Vienna Amb.	1			500,00
Bahia Blanca CG	1			1.210,00
Caracas CG	1			43.000,00
Gerusalemme CG	1	424,00	29.128,00	1.705,00
Hannover CG	1			2.000,00
Melbourne CG	8			4.953,00
Parigi CG	1	5.000,00		
San Paolo CG	3	6.024,00	6.857,00	12.595,00
Totali	**30**	**15.057,00**	**42.783,20**	**81.697,00**

Fonte: Ministero degli affari esteri

In relazione al limite posto sull'acquisto, manutenzione e noleggio di autovetture, il Ministero può avvalersi di norme speciali che assegnano alle rappresentanze diplomatiche ed ai consolati generali autovetture di rappresentanza e di servizio[33]. Le autovetture della rete diplomatica sono soggette ai limiti di spesa di cui agli articoli 6, comma 14, e 8, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010. Inoltre, l'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012 convertito nella legge n. 135 del 2012, ha previsto, a partire dal 2013, il contenimento della spesa entro il limite del 50 per cento di quanto speso nel 2011.

[32] A tal proposito si evidenzia che il Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato con circolare n. 36 del 2008 aveva fornito indicazioni in ordine alla applicazioni previste dall'articolo 61 del decreto-legge n. 112 del 2008 e con particolare riferimento al comma 5, relativo alle spese per relazioni pubbliche, convegni, ecc., aveva precisato che tale riduzione è indirizzata a "razionalizzare e comprimere le spese strumentali non strettamente connesse alla realizzazione della *mission* istituzionale di un Ente o di un Organismo pubblico".

[33] L'art. 82 del d.P.R. 5 gennaio 1967 n. 18, "Ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri", assegna alle rappresentanze diplomatiche e dei consolati generali di I° classe un'autovettura di rappresentanza (utilizzata in occasione di incontri e visite ufficiali) ed alle rappresentanze diplomatiche ed agli uffici consolari di I° categoria un'autovettura di servizio (destinata al trasporto di valori, di bolgette dei corrieri diplomatici, alle visite a connazionali, ai viaggi di servizio autorizzati dal Ministero nelle circoscrizioni consolari di competenza e fuori). Il d.P.R. n. 687 del 23 aprile 1971, disciplina il regime di tali automezzi.

MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA DI CUI AL DL N. 78/2010

Tipologia spesa	Rendiconto 2009 (impegni)	% Riduzione	Limite di spesa (*)	Rendiconto 2011 (impegni)	Rendiconto 2012 (impegni)
Studi e consulenze	209.308,27	80%	41.861,65	37.956,37	91.816,84
Relazioni pubbliche, mostre, convegni, pubblicità e rappresentanza	869.585,99	80%	173.917,20	111.268,67	167.303,73
Missioni	2.256.917,39	50%	1.126.567,20	606.641,61	501.586,81
Attività di formazione	887.770,82	50%	493.885,91	340.239,31	378.786,92
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture	2.734.046,54	20%	2.187.237,23	1.836.714,40	2.035.047,60
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	11.015.339,27
Organi collegiali	264.552,31	30%	185.187,00	----------	33.747,58

Fonte: Ministero degli affari esteri

(*) I limiti riguardano prevalentemente capitoli promiscui e quindi assoggettati alla normativa solo per una parte dello stanziamento

Difficoltà intervengono anche per i limiti agli acquisti di spesa di beni e servizi degli uffici all'estero che, essendo dotati di autonomia gestionale e finanziaria ai sensi del d.P.R. n. 54 del 2010, amministrano direttamente i fondi che annualmente vengono ad essi assegnati per la copertura di tutte le esigenze (funzionamento, manutenzione, sicurezza, attività istituzionali di assistenza, emergenze, ecc.). La verifica di quanto speso annualmente dalla rete estera avviene soltanto in fase di rendicontazione, a consuntivo, nell'anno successivo a quello di gestione, quando il limite di spesa può risultare già superato. L'applicazione dei limiti alle sedi estere sottoporrebbe le stesse, oltre che ad una minore autonomia gestionale, anche a richiedere una preventiva autorizzazione da parte del Ministero che inciderebbe negativamente su diversi aspetti: dall'appesantimento delle procedure, alla limitazione alla autonomia gestionale dell'ufficio estero, senza generare un effettivo risparmio di spesa per l'erario.

Con riferimento poi alle eccedenze di spesa rilevate nel corso del 2012, i capitoli che sono stati interessati da tale fenomeno sono relativi a spese obbligatorie (stipendi e oneri riflessi), per un importo complessivo di euro 2.405.805,48; dato che si riscontra in forte aumento rispetto all'esercizio precedente (nel 2011 le eccedenze accertate erano pari a 850.195,95 euro). Di queste, 2.127.872,15 euro sono state compensate all'interno delle relative unità previsionali di bilancio, dando luogo così a una eccedenza di 277.933,33 euro da sanare legislativamente. Come già sottolineato nell'esame del rendiconto dell'esercizio finanziario precedente, si tratta di modalità di pagamento "automatiche" effettuate tramite il Service personale tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze.

La gestione dei residui

I residui di stanziamento sono prevalentemente individuati sugli stanziamenti della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, poiché, per specifica previsione normativa, che ne prevede la conservazione[34], trattandosi di somme riferite a progetti che hanno carattere pluriennale ed iter di approvazione molto lunghi, superando spesso il termine dell'esercizio finanziario. Gli altri casi di residui di stanziamento concernono i fondi assegnati dai decreti-legge di proroga degli interventi nelle missioni internazionali di pace, anch'essi conservabili per espressa previsione normativa, per il 2012. Sono, altresì, rilevanti i fondi

[34] La Direzione generale opera mediante strumenti normativi in deroga alle leggi di contabilità che consentono la riassegnazione di residui di lettera f) (cd. residui di stanziamento). Infatti, l'art. 15 della legge n. 49 del 1987, "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo", così come modificata dalla legge n. 559 del 1993, stabilisce, al comma 1, che "alla gestione delle attività dirette alla realizzazione delle finalità della presente legge si provvede in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nei limiti della presente legge" e, al comma 9, che "le somme non impegnate nell'esercizio di competenza possono essere impegnate nell'esercizio successivo".

relativi all'incentivazione del personale, anch'essi conservati secondo specifiche disposizioni normative e contrattuali.

Centro di responsabilità (CDR)	Residui Accertati di lettera F al 31/12/2011
Segreteria generale	5.903.720,14
Direzione generale per le risorse e l'innovazione	13.931.716,97
Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni	1.508.836,92
Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo	20.029.084,31
Direzione generale per la promozione del sistema paese	1.044.652,94
Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza	2.347.990,41
Totale	**44.766.001,69**

Relativamente alla situazione dei residui passivi si rileva una consistente riduzione del volume degli stessi risultante al 31 dicembre 2012 rispetto all'esercizio precedente (74,68 milioni rimasti da pagare nel 2012 rispetto ai 143,62 milioni del 2011). Da un ulteriore esame dei capitoli che generano residui passivi è emerso che la maggior parte di questi riguardano la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Le criticità gestionali riscontrate riguardano la prolungata gestione dei programmi di intervento, che non consente di completare i pagamenti entro i termini ordinari previsti dalle norme. Tale anomalia produce un effetto, per così dire, "a cascata" che coinvolge e aggrava anche la situazione dei residui perenti, e delle economie per perenzione.

Analisi della situazione debitoria

La situazione debitoria del Ministero, che in passato aveva iniziato a destare qualche preoccupazione, in quanto nel corso degli ultimi tre anni si era verificato un sensibile aumento dei debiti pregressi, ha presentato per l'esercizio in esame, una inversione di tendenza che acquista maggior incidenza considerando le rilevanti riduzioni di bilancio.

Le voci sulle quali si erano riscontrate particolari criticità riguardavano il pagamento periodico dei canoni di acqua, energia elettrica e gas, le spese di viaggio per congedo in Italia del personale in servizio all'estero e dei familiari a carico e il rimborso delle spese di trasporto per trasferimenti. Va precisato che in adempimento dell'articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito nella legge n. 64/2013, e secondo le indicazioni della circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 18 del 2013, il Ministero ha richiesto l'assegnazione di 379.273,62 euro per sanare le situazioni debitorie 2012. Sono state escluse da questa rilevazione i debiti afferenti ai capitoli 1292 e 2560 in quanto non rientranti nelle categorie previste dal citato decreto-legge (cd. debiti commerciali). Trattasi, infatti, di obbligazioni assunte nei confronti dei dipendenti del Ministero, chiamati a regolare direttamente i pagamenti in favore delle ditte fornitrici dei rispettivi servizi, che non rivestono la natura di credito commerciale.

SITUAZIONE DEBITI PREGRESSI MINISTERO AFFARI ESTERI 2009-2012

Esercizio di formazione		2009	2010	2011	2012
Capitolo/PG	Denominazione	Importo	Importo	Importo	Importo
Capitoli vari	Canoni acqua, energia elettrica, ecc.	1.258.753,34	2.508.505,00	5.121.637,89	209.450,28
1174/01	Spese per missioni all'interno, all'estero e per trasferimenti	1.080,00			
1174/02	Spese di cerimoniale	12.602,50	21.681,90		
1174/04	Visite di Stato all'estero		1.822,04		
1174/08	Compensi ad estranei per attività saltuarie di traduzione, interpretariato, ecc.	1.955,67	473,2		
1292/03	Rimborso spese di trasporto per trasferimenti			5.507.026,00	3.293.611,25
1292/04	Spese di viaggio per congedo in Italia del personale in servizio all'estero e dei familiari a carico	938.767,55	1.994.916,55	2.428.106,00	
1392/04	Noleggio di apparecchiature informatiche, altri servizi			96.300,00	
2560/06	Spese di viaggio per congedo in Italia del personale addetto alle istituzioni scolastiche e culturali all'estero			170.000,00	162.921,58
4073	Reiscrizione residui passivi perenti		408.679,41		
	Totale	**2.213.159,06**	**4.936.078,10**	**13.323.069,89**	**3.665.983,11**

Fonte: Ministero degli affari esteri

4. Le missioni e i programmi

La struttura dei programmi del Ministero per il 2012 riflette sostanzialmente quanto stabilito dall'articolo 40, comma 2, lettera b), della legge n. 196 del 2009 e dalla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 14 del 2010. Anche la struttura organizzativa, ridefinita nel corso del 2010 con il d.P.R. n. 95, ha ridotto da 20 a 13 i Centri di responsabilità. Ciò ha consentito il rispetto del principio di affidamento univoco "Centro di responsabilità – Programma di spesa". Per quello che riguarda poi la coerenza dei programmi con la classificazione COFOG, anche in considerazione delle modifiche che interverranno nel corso del 2014 con introduzione del SEC'2010[35], si ritiene che sussistano dei margini di miglioramento che potranno essere colmati già parzialmente con l'introduzione delle azioni, quali componenti dei programmi di spesa ed unità elementari del bilancio[36].

Tre sono le missioni su cui incide il bilancio del Ministero che sembra aver ormai definito in maniera stabile anche la ripartizione dei relativi programmi. La missione 4 – L'Italia in Europa e nel Mondo, ricomprende il 94,06 per cento degli stanziamenti complessivi del Ministero ed è costituita da ben 16 programmi. L'impianto non rivela particolari criticità, né con riferimento al loro significato o alla coerenza con le funzioni ed i compiti affidati, né in relazione alla loro riconducibilità alle classificazioni di spesa politiche e funzionali. La ripartizione in 16 programmi, pur essendo la più ampia rispetto alle altre missioni della struttura del bilancio dello Stato, consente un esame delle diverse tipologie di spesa di maggiore dettaglio, facendo sì che le unità di voto (i programmi) forniscano una distribuzione della risorse ancor più analitica.

Alcuni programmi sono intestati a altri Ministeri quali economia e finanze (2), istruzione, università e ricerca (2) e infrastrutture e trasporti (1), che assorbono il 93,46 per cento della missione[37]. In particolare per quanto riguarda la parte relativa ai programmi intestati al Ministero delle economia e delle finanze va precisato che la maggior parte degli stanziamenti, pari a circa il 76,40 per cento, è relativa alle somme da versare all'UE, in adempimento alle regole comunitarie relative al contributo di risorse economiche al bilancio dell'Unione. L'andamento economico-finanziario per l'anno 2012 degli undici programmi rimanenti della

[35] Il SEC'2010 si basa sui concetti del Sistema dei conti nazionali 2008 (SCN 2008), il quale stabilisce le linee guida in tema di contabilità nazionale valide per tutti i paesi.

[36] Articolo 40, comma 2, lettera c), della legge n. 196 del 2009.

[37] Si tratta dei programmi di cooperazione culturale e scientifico tecnologica (programmi 3 e 5) che incidono per lo 0,64 per cento, di partecipazione dell'Italia alle politiche di bilancio in ambito UE (programma 10) e di politica economica e finanziaria in ambito internazionale (programma 11) che incidono per il 92,15 per cento, e del programma di cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale (programma 16) che impatta per lo 0,67 per cento.

missione 4, direttamente gestiti dal Ministero degli affari esteri, ognuno dei quali intestato a ciascuno degli undici centri di responsabilità, è riportato nella seguente tabella che ricomprende anche le altre due missioni, la 32 e la 33, comuni a tutte le Amministrazioni.

	in migliaia di euro				*valori percentuali*			
	Stanz. def. comp.	**Impegni lordi**	**Pagato totale**	**Residui finali**	**Stanz. def. comp.**	**Impegni lordi**	**Pagato totale**	**Residui finali**
Missione: 004. L'Italia in Europa e nel mondo								
001: Protocollo internazionale	7.129	6.269	6.645	906	0,41	0,37	0,39	0,48
002: Cooperazione allo sviluppo	247.306	242.332	274.111	117.212	14,12	14,42	16,00	61,82
004: Cooperazione economica e relazioni internazionali	49.993	50.132	47.910	15.884	2,85	2,98	2,80	8,38
006: Promozione della pace e sicurezza internazionale	493.397	486.116	487.431	11.322	28,17	28,92	28,45	5,97
007: Integrazione europea	28.016	26.873	26.796	6.987	1,60	1,60	1,56	3,68
008: Italiani nel mondo e politiche migratorie	45.210	43.847	43.465	1.033	2,58	2,61	2,54	0,54
009: Promozione del sistema Paese	180.337	158.332	158.736	10.049	10,30	9,42	9,27	5,30
012: Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	82.347	81.366	79.987	6.667	4,70	4,84	4,67	3,52
013: Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	575.758	545.297	545.843	10.130	32,87	32,44	31,86	5,34
014: Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	26.748	25.740	27.328	7.511	1,53	1,53	1,60	3,96
015: Comunicazione in ambito internazionale	15.164	14.642	14.955	1.906	0,87	0,87	0,87	1,01
Totale	**1.751.404**	**1.680.946**	**1.713.207**	**189.607**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Missione: 032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche								
002: Indirizzo politico	12.972	10.583	10.726	93	12,95	11,87	11,92	0,76
003: Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	87.233	78.605	79.276	12.077	87,05	88,13	88,08	99,24
Totale	**100.204**	**89.188**	**90.002**	**12.170**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Missione: 033. Fondi da ripartire								
001: Fondi da assegnare	10.339	10.339	10.124	10.339	100,00	100,00	100,00	100,00
Totale	**10.339**	**10.339**	**10.124**	**10.339**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

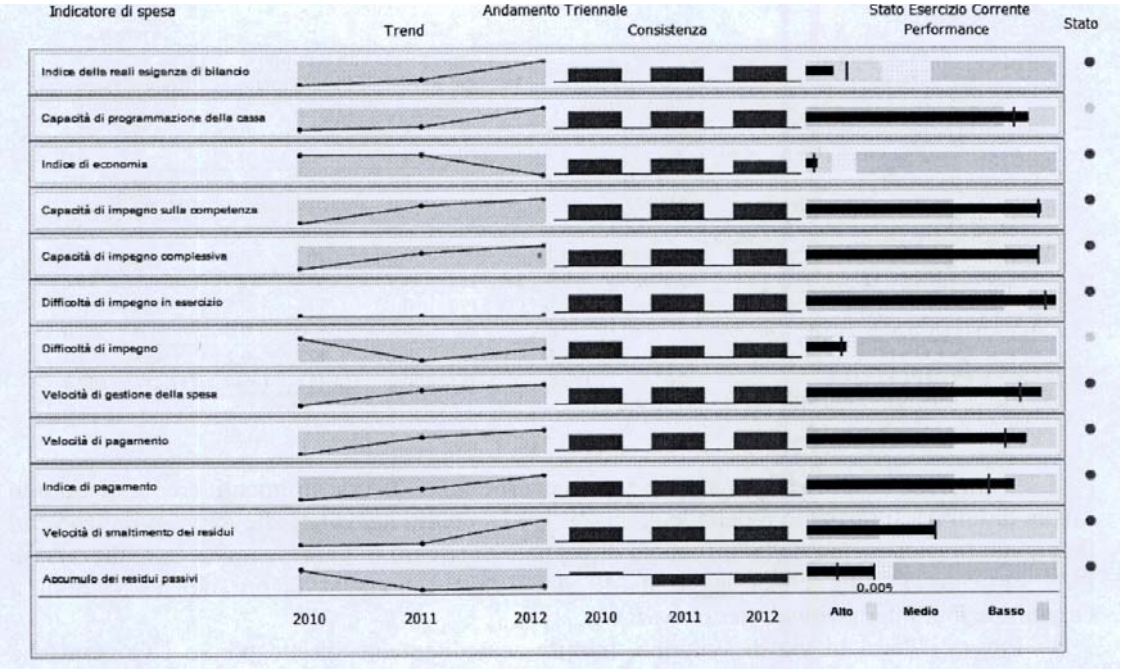
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'analisi dei principali indicatori di spesa sulla gestione della spesa complessiva del Ministero mostra una serie di valori percentuali che possono essere valutati in linea con la media dei ministeri, con una leggera difficoltà nella capacità di smaltimento degli impegni[38] che si ricava dall'indicatore dell'indice di pagamento.

Tale difficoltà è però per lo più dovuta alla peculiarità della gestione di bilancio delle spese per la cooperazione allo sviluppo che opera mediante strumenti normativi in deroga alle leggi di contabilità che consentono la riassegnazione di residui di lettera f) (cd. residui di stanziamento)[39].

[38] Tale indice valuta l'incidenza del totale dei pagamenti sulla massa spendibile.

[39] L'articolo 15 della legge n. 49 del 1987, "Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo", così come modificata dalla legge n. 559 del 1993, stabilisce, al comma 1, che "alla gestione delle attività dirette alla realizzazione delle finalità della presente legge si provvede in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, nei limiti della presente legge" e, al comma 9, che "le somme non impegnate nell'esercizio di competenza possono essere impegnate nell'esercizio successivo".



Nel prosieguo del paragrafo l'analisi verrà incentrata sui programmi di spesa, relativi alla missione 4, l'Italia in Europa e nel Mondo, più significativi o che presentano delle particolarità di gestione, ai fini di una ampia disamina delle possibili criticità riscontrate nel corso dell'esercizio finanziario in esame. Nell'ambito di ciascun programma verrà osservata la spesa ripartita in base alle classificazione economica in modo da porre in evidenza il peso finanziario delle specifiche attribuzioni considerando altresì la natura delle funzioni svolte dalla competente direzione generale.

Cooperazione allo sviluppo (programma 2)

La c.d. "diplomazia dello sviluppo" ha ormai acquisito un ruolo consolidato nell'ambito dell'azione politica estera dei Paesi industrializzati, atteso che, nel perseguire obiettivi di sviluppo economico-sociale dei Paesi in via di sviluppo (PVS), contribuisce anche a rafforzare il ruolo internazionale e l'immagine dell'Italia. In relazione ai compiti della Direzione generale il legislatore ha stabilito ampie deroghe normative, anche in materia finanziaria e contabile. Ciò ha fatto sì che la componente amministrativa della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo fosse sin dall'inizio considerata una struttura differenziata dall'assetto del Ministero, proprio in considerazione delle specifica autonomia.

Un altro aspetto interessante è anche costituito dal fatto che la cooperazione allo sviluppo pur essendo stata in passato oggetto di numerosi progetti che ne volevano ridisegnare l'organizzazione e i compiti è sempre rimasta estranea alle riforme che hanno interessato l'amministrazione centrale, consolidando così ormai la sua struttura. Il ruolo, indubbiamente rilevante, che svolge, in sede internazionale e l'entità delle risorse amministrate (il 14,12 per cento degli stanziamenti complessivi del Ministero) richiederebbero probabilmente interventi normativi e riorganizzativi in grado di migliorare e potenziare l'efficienza della struttura.

in migliaia

Programma	Cooperazione allo sviluppo							
Categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	26.601	10,8	21.664	8,9	26.994	9,8	2.673	2,3
di cui imposte pagate sulla produzione	*1.142*	*0,5*	*820*	*0,3*	*820*	*0,3*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	8.223	3,3	8.221	3,4	9.562	3,5	6.109	5,2
Trasferimenti di parte corrente	211.680	85,6	211.645	87,3	237.014	86,5	107.492	91,7
di cui alle amministrazioni pubbliche	*1.400*	*0,6*	*1.400*	*0,6*	*1.400*	*0,5*	*0*	*0,0*
Altre uscite correnti	483	0,2	483	0,2	369	0,1	484	0,4
SPESE CORRENTI	**246.986**	**99,9**	**242.013**	**99,9**	**273.939**	**99,9**	**116.758**	**99,6**
Investimenti fissi lordi	319	0,1	319	0,1	173	0,1	453	0,4
Trasferimenti di parte capitale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**319**	**0,1**	**319**	**0,1**	**173**	**0,1**	**453**	**0,4**
SPESE COMPLESSIVE	**247.306**	**100,0**	**242.332**	**100,0**	**274.111**	**100,0**	**117.212**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs - CDC

L'aiuto ai Paesi in via di sviluppo agisce per mezzo di diversi strumenti: crediti di aiuto in favore di tali paesi (articolo 6 della legge n. 49/1987); crediti agevolati alle imprese italiane con il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste da realizzarsi in PVS (articolo 7 della citata legge n. 49 del 1987)[40]; doni in favore dei PVS; doni a Organizzazioni internazionali (*trust funds*)[41].

Presso i Paesi in via di sviluppo, tramite accreditamento diretto presso i Governi che partecipano agli accordi di cooperazione, sono presenti le Unità tecniche locali, costituite da esperti e da personale esecutivo e ausiliario assunto con contratti a tempo determinato in loco, che svolgono principalmente compiti di supervisione e di controllo tecnico delle iniziative di cooperazione in atto, nonché di informazione sui piani e programmi di sviluppo del Paese di accreditamento. Attualmente sono previste operanti all'estero 16 Unità tecniche locali e 4 sezioni distaccate e vengono dislocate secondo le indicazioni relative alle Aree e Paesi prioritari di intervento stabilite nel documento di programmazione triennale della Direzione generale competente[42]. Il costo complessivo di tali Unità per il 2012 è stato pari a circa 4,25 milioni di euro.

La Dichiarazione del Millennio, approvata nel 2000 da 186 Capi di Stato e di Governo nel corso della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, stabilisce l'obiettivo centrale del dimezzamento della povertà assoluta entro il 2015 che si articola in otto finalità, i c.d. *Millennium Goals*, sui quali deve essere improntata l'azione di cooperazione a livello internazionale: lotta alla povertà e alla fame; educazione di base universale; eliminazione delle disparità tra i sessi; riduzione della mortalità infantile; miglioramento della salute materna; lotta contro l'Aids e le altre malattie infettive; protezione dell'ambiente; creazione di un partenariato globale per lo sviluppo. Nel 2009 è stato definito il primo piano programmatico per l'efficacia degli aiuti messo a punto dalla cooperazione italiana e un secondo nel 2011.

La realizzazione di tali interventi spesso non ha avuto pieno seguito a causa di rilevate carenze amministrative specialmente nella fase istruttoria, propedeutica al finanziamento dei

[40] La delibera del CIPE recante modifica del regolamento esecutivo dell'articolo 7 della legge n. 49/87 ha previsto determinati criteri basati su condizioni oggettive (imprese registrate in Italia, sussistenza di una società mista, ecc.), finanziarie (tasso di interesse da applicare, importo e durata del credito, ecc.), settori eleggibili (servizi per la microimpresa, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, ecc.), Paesi eleggibili.

[41] Tali risorse vengono destinate in parte ad interventi bilaterali da finanziare con crediti di aiuto ed in parte con interventi a dono, sia bilaterali che multilaterali. A differenza del dono, per il credito di aiuto il finanziamento, concesso a condizioni estremamente agevolate, deve essere restituito.

[42] La programmazione 2012-2014 ha indicato quali aree prioritarie per l'Africa sub-Sahariana: Etiopia, Kenya, Mozambico, Senegal, Sudan, ed Eritrea; il Mediterraneo, Medio-Oriente e Balcani: Albania, Egitto, Libano, Territori Palestinesi, Tunisia, Serbia, Bosnia; l'Asia e l'Oceania: Afghanistan, Cina, Pakistan e Vietnam; l'America latina e i Caraibi: Bolivia, El Salvador.

progetti triennali[43]. Di conseguenza appare senz'altro necessario razionalizzare la rete delle strutture responsabili a livello locale delle verifiche e del coordinamento dei progetti. Come espresso dalla Corte in più occasioni, appare urgente adottare nella materia della cooperazione allo sviluppo una linea di condotta che consenta anche l'utilizzo di diverse metodologie di valutazione *ex ante* dei progetti, così da poter finalizzare al meglio le risorse finanziarie stanziate, mantenendo un livello tale da garantire un attento controllo sull'attività svolta, verificandone costantemente i costi, i tempi e i modi di svolgimento.

Il dato sull'Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) italiano relativo alle ultime si è attestato, secondo i dati OCSE, nel 2010 allo 0,15 per cento, nel 2011 allo 0,19 per cento e nel 2012 allo 0,13 per cento del Reddito Nazionale Lordo (RNL), confermando le difficoltà sul rispetto degli impegni assunti in sede internazionale in materia di APS (0,51 per cento la percentuale da raggiungere secondo quanto concordato in ambito UE). Il quadro che emerge dall'analisi dei dati in materia di APS è il seguente: l'Italia predilige il canale multilaterale a quello bilaterale; lo strumento del credito d'aiuto a quello del dono; Africa Sub-sahariana e settore "sociale" (istruzione, salute e *governance*) i maggiori catalizzatori rispettivamente delle iniziative geografiche e tematiche italiane di cooperazione; crescente propensione a "legare" l'aiuto allo sviluppo.

Cooperazione economica e relazioni internazionali (programma 4)

Il programma 4, Cooperazione economica e relazioni internazionali, è gestito dalla Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali per un *budget* complessivo di 49,99 milioni di euro (2,85 per cento dell'intero stanziamento della missione) che nel corso del 2012 ha subito delle variazioni in aumento di circa 7,6 milioni di euro. Le principali azioni sulle quali insiste il programma riguardano i rapporti ed accordi a carattere economico e finanziario in ambito internazionale, le iniziative a sostegno delle imprese italiane all'estero nelle aree geografiche di riferimento, nonché le questioni economiche-commerciali internazionali. Nel 2012 gli interventi hanno riguardato alcuni specifici settori sui quali si è indirizzata l'azione del Ministero.

In particolare, per la cancellazione del debito dei Paesi più poveri, si segnala l'accordo bilaterale con il quale l'Italia ha cancellato il debito residuo della Costa D'Avorio, l'attività volta a promuovere il dialogo tra l'Italia e i Paesi dell'America Latina e dei Caraibi, che si è sostanziata nella cura dei seguiti della V Conferenza Italia-America Latina e Caraibi, tenutasi a Roma nel 2011, e nella messa a punto dell'agenda della VI Conferenza, in programma nel 2013, nonché l'attività svolta per la cooperazione politica e promozione della pace nelle aree dell'America Latina, dell'Asia, e dell'Africa sub-sahariana. Quest'ultima ha come scopo quello di assicurare la partecipazione italiana ad iniziative di pace ed umanitarie in sede internazionale attraverso la fornitura diretta di beni e servizi e/o attraverso l'erogazione di contributi ad organizzazioni internazionali, Stati esteri ed Enti pubblici e privati italiani e stranieri per iniziative volte al mantenimento della pace o all'assistenza umanitaria[44].

---

[43] Tali anomalie di gestione sono state messe in rilievo anche dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato nella indagine sui "Contributi alle Organizzazioni non governative per la realizzazione delle attività di cooperazione" DEL n. 8/2012/G del 20 luglio 2012.

[44] Nel corso del 2012 sono stati sostenuti i seguenti progetti: contributo di 30.000,00 euro allo United Nations Office on Drug and Crimes/UNODOC per l'organizzazione di un evento negoziale sul tema "*Security in Central America as Regional and Global Challenge: how to promote and implement the Central American security Strategy*", tenutosi presso la sede dell'ONU a New York il 16 maggio 2012; contributo di 25.000,00 euro all'Organizzazione degli Stati Americani/OSA per la realizzazione di una missione di osservazione elettorale in Paraguay, in vista delle elezioni politiche previste per il 21 aprile 2013; contributo di 29.950,00 euro alla Comunità di Sant'Egidio per l'organizzazione, ad aprile 2012, di un incontro a Jakarta sul dialogo interreligioso; contributo di 60.000,00 euro in favore del Global Compact, meccanismo istituito in seno all'ONU allo scopo di promuovere la responsabilità sociale d'impresa, specialmente nei Paesi in via di sviluppo; contributo di 900.000,00 euro all'Arma dei Carabinieri per un corso di formazione rivolto a 200 unità di "polizia robusta" somala; contributo di 44.000,00 euro alla Scuola superiore Sant'Anna di Pisa per il progetto "Supporto dell'Italia all'operazionalizzazione della componente civile

La maggior parte delle risorse del programma viene destinata alla cooperazione in campo economico-finanziario per la realizzazione di molteplici attività in collaborazione con altri organismi istituzionali nazionali e internazionali (Banca d'Italia, Fondo monetario internazionale, OCSE, Ministero dello sviluppo economico, ecc.). Al fine di poter svolgere le attribuzioni di competenza sono state effettuate 178 missioni da parte del personale della direzione generale per una spesa complessiva pari a circa 363,53 mila euro e sono stati concessi 11 contributi obbligatori ad organizzazioni internazionali per i quali è stata impegnata la somma di 29,05 milioni di euro.

in migliaia

Programma	Cooperazione economica e relazioni internazionali							
Categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	13.503	27,0	13.681	27,3	13.681	28,6	13	0,1
di cui imposte pagate sulla produzione	*899*	*1,8*	*837*	*1,7*	*837*	*1,7*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	1.596	3,2	1.559	3,1	1.532	3,2	408	2,6
Trasferimenti di parte corrente	34.880	69,8	34.878	69,6	31.388	65,5	15.450	97,3
di cui alle amministrazioni pubbliche	*1.900*	*3,8*	*1.900*	*3,8*	*1.900*	*4,0*	*0*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**49.979**	**100,0**	**50.118**	**100,0**	**46.600**	**97,3**	**15.871**	**99,9**
Investimenti fissi lordi	14	0,0	14	0,0	2	0,0	13	0,1
Trasferimenti di parte capitale	0	0,0	0	0,0	1.308	2,7	0	0,0
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*1.308*	*2,7*	*0*	*0,0*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**14**	**0,0**	**14**	**0,0**	**1.309**	**2,7**	**13**	**0,1**
SPESE COMPLESSIVE	**49.993**	**100,0**	**50.132**	**100,0**	**47.910**	**100,0**	**15.884**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs - CDC

Promozione della pace e sicurezza internazionale (programma 6)

Il 2012 si è rivelato come un anno particolarmente difficile per il processo di pace, soprattutto per alcuni Paesi dell'area del c.d. Grande Mediterraneo (Siria, Libia, Egitto, Tunisia, Israele, ecc.) laddove rimane difficile trovare unitarietà di intenti all'interno della comunità internazionale. Particolare attenzione si è rivolta anche per il processo di transizione in Afghanistan che ha fatto registrare progressi con la firma, e conseguente ratifica, dell'accordo italo-afghano per un partenariato e una collaborazione di lungo periodo. Il programma riguarda principalmente la sicurezza internazionale e il coordinamento politico militare nonché i rapporti politici in ambito internazionale[45] che per il 96,9 per cento è costituito da trasferimenti correnti a estero, che riguardano, anche per questo programma, contributi obbligatori a favore di organismi internazionali.

dell'African Stand-by Force (ASF)-2012", articolato in differenti attività (formazione, *capacity development* e assistenza tecnica, promozione e sensibilizzazione) in vari Paesi dell'Africa sub-sahariana; contributo di 150.000 euro allo *United Nations Development Programme*/UNDP a sostegno del progetto multi-donatore "*Support to electoral reforms and processes in Kenya 2012-2013*", volto a migliorare le opportunità per le donne nel processo elettorale, attraverso attività di sensibilizzazione ed educazione civica; contributo di 483.700,00 euro allo *United Nations Office for Project Services/UNOPS* per il Progetto "Pace e Sicurezza in Somalia. Supporto italiano al Governo Somalo", volto a sostenere le istituzioni somale, in particolare il Ministero della difesa e l'Ufficio del Presidente della Repubblica a Mogadiscio, nel mantenimento della pace e della sicurezza; contributo di 203.500,00 euro al Centro addestramento di specializzazione della Guardia di finanza di Orvieto per corsi di formazione destinati a formatori di polizia doganale e di frontiera dell'Africa centro-occidentale (Burkina Faso, Nigeria, Mauritania e Niger); contributo di 349.545,07 euro all'Unione Africana, a sostegno delle truppe somale.

[45] Sono altre azioni del programma la partecipazione a iniziative in materia di diritti umani; la cooperazione giudiziaria ed extragiudiziaria in ambito internazionale. Nelle aree geografiche di riferimento: il controllo degli armamenti; i rapporti e gli accordi a carattere economico e finanziario ed iniziative a sostegno delle imprese italiane all'estero; la trattazione delle questioni relative alle relazioni esterne dell'Unione Europea.

in migliaia

Programma	Promozione della pace e sicurezza internazionale							
Categorie	**Stanziamenti definitivi**		**Impegni Lordi**		**Pagato totale**		**Residui totali**	
Redditi di lavoro dipendente	12.636	2,6	9.596	2,0	9.596	2,0	0	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*829*	*0,2*	*580*	*0,1*	*580*	*0,1*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	1.989	0,4	1.944	0,4	1.860	0,4	172	1,5
Trasferimenti di parte corrente	478.288	96,9	474.091	97,5	475.504	97,6	11.137	98,4
Altre uscite correnti	470	0,1	470	0,1	470	0,1	0	0,0
SPESE CORRENTI	**493.383**	**100,0**	**486.102**	**100,0**	**487.430**	**100,0**	**11.309**	**99,9**
Investimenti fissi lordi	14	0,0	14	0,0	1	0,0	13	0,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	**14**	**0,0**	**14**	**0,0**	**1**	**0,0**	**13**	**0,1**
SPESE COMPLESSIVE	**493.397**	**100,0**	**486.116**	**100,0**	**487.431**	**100,0**	**11.322**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs - CDC

Integrazione europea (programma 7)

Il programma si occupa della trattazione delle questioni relative alle politiche interne ed esterne, di giustizia ed affari interni dell'Unione europea e dei rapporti ed accordi a carattere politico, economico-finanziario e culturale in ambito UE. Nel corso del 2012 l'obiettivo era quello di assicurare il coordinamento interministeriale per definire la posizione italiana e condurre il negoziato al fine di conseguire esiti favorevoli per l'Italia. Il Consiglio Europeo del 7/8 febbraio 2013 ha raggiunto un accordo politico sul Quadro Finanziario Pluriannuale (QFP) UE 2014 - 2020, prevedendo un tetto di spesa complessivo di 996,7 miliardi di euro in impegni. Rispetto alle proposte presentate in sede di trattativa l'Italia ha ottenuto un'allocazione aggiuntiva di risorse per 3,5 miliardi di euro sui sette anni con un minor onere pari a circa 600 milioni di euro[46]. Azioni sono state intraprese dalla Direzione generale anche per favorire il processo di allargamento dell'UE, anche in considerazione della Presidenza italiana dell'UE nel secondo semestre del 2014. Dette iniziative hanno, in particolare riguardato l'avanzamento del negoziato UE-Turchia, il percorso di avvicinamento dei Paesi Balcani occidentali (in particolare con la Serbia, il Kosovo, l'Albania e il Montenegro) e l'avvicinamento degli altri Paesi europei dell'Unione alle posizioni italiane (in particolare con la Francia e la Germania)[47]. Relativamente ai trasferimenti, che costituiscono il 58,86 per cento dell'intera disponibilità del programma, la maggior parte riguardano contributi alle comunità e associazioni dell'Istria per iniziative a favore delle minoranze italiane nei Paesi della ex Jugoslavia.

[46] In particolare, risultano rilevanti gli obiettivi che l'Italia è riuscita ad ottenere in aggiunta alle previsioni che erano state stabilite nella prima proposta di accordo. Le allocazioni aggiuntive e la riduzione del contributo dovrebbero far registrare un sensibile miglioramento del saldo netto medio annuo. Si tratta di 1,5 miliardi di euro aggiuntivi per la Politica Agricola Comune (la dotazione complessiva per lo sviluppo rurale per il prossimi sette anni è così pari a 9,26 miliardi, con una crescita per l'Italia del 3 per cento rispetto al 2007) e di circa 2 miliardi di euro aggiuntivi sulla politica di coesione, di cui 500 milioni per le aree rurali delle Regioni meno sviluppate del Mezzogiorno e oltre 400 milioni del nuovo Fondo per l'occupazione giovanile. Complessivamente, rispetto al periodo 2007-13 la dotazione complessiva per l'Italia sul fronte coesione aumenta dell'1 per cento, a fronte di una riduzione complessiva dell'8 per cento rispetto al periodo attuale.

[47] Nel 2012 sono stati effettuati a livello di Capi di Stato, di Governo, di Ministri degli Esteri e di Sottosegretari di Stato per gli Affari Esteri, 14 incontri e un vertice bilaterale con la Germania, 20 incontri bilaterali con la Francia, 19 incontri con Spagna, Portogallo, Malta, Grecia e Cipro, 37 incontri a con Regno Unito, Irlanda, Svezia, e Finlandia, Danimarca, Belgio, Austria, Paesi Bassi, Lussemburgo, Estonia, Lettonia e Lituania (oltre ai 23 incontri avuti con gli altri 5 Paesi di competenza), 12 incontri e visite con le Autorità slovene.

Italiani nel mondo e politiche migratorie (programma 8)

Il Programma riguarda la gestione degli affari consolari, dei flussi migratori, la promozione, coordinamento e sviluppo delle politiche concernenti i diritti degli italiani nel mondo e le iniziative linguistico - scolastiche a favore di connazionali all'estero tutela ed assistenza a favore degli italiani nel mondo, nonché la promozione di iniziative linguistico - scolastiche a favore di connazionali all'estero. Nel 2012 il programma ha subito una importante riduzione dei finanziamenti (-23,55 per cento) che ha inciso in particolar modo sui trasferimenti correnti a estero (-36,12 per cento).

Di rilievo l'iniziativa avviata nell'ottica della riforma della legge n. 383/2000 di effettuare una nuova mappatura dell'associazionismo italiano nel mondo, mirata a una razionalizzazione improntata a parametri di qualità della promozione sociale e coordinata con linee di intervento per le quali il Ministero dispone di risorse in graduale diminuzione.

Promozione del sistema Paese (programma 9)

Sempre maggiore è l'attenzione che si osserva in merito alle funzioni di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano assegnate al Ministero degli affari esteri, intese come strumento, non solo di promozione dell'economia nazionale, ma anche di diffusione della cultura, della lingua e dello spettacolo italiano, dei rapporti culturali con soggetti stranieri e nazionali in ambito internazionale, delle attività a sostegno del patrimonio culturale ed artistico in Italia ed all'estero, della cooperazione internazionale nel settore scientifico e tecnologico e delle iniziative a sostegno delle imprese italiane. Particolare rilievo assume in questo contesto il dialogo operativo con il Ministero dello sviluppo economico che si è consolidato con la riattivazione del Tavolo per il coordinamento dell'attività internazionale, istituito dall'Intesa Governo-Regioni del 2008. Nel corso del 2012 è proseguita l'attività di coordinamento e di sviluppo di specifiche iniziative volte a favorire il pieno raggiungimento dell'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano[48].

---

[48] L'azione di promozione e valorizzazione è stata condotta in particolare attraverso le seguenti attività:
- Organizzazione e realizzazione di eventi dedicati ed esplorare le opportunità di collaborazione in: Mozambico, Territori Palestinesi, Uganda, Corea, Serbia, Zambia, Egitto, Etiopia, Colombia, Filippine.
- Incontri sulle azioni di promozione a sostegno dell'internazionalizzazione: *ESO-Industry in Italy*; *Sino-italian Exchange Event; Round Table sul Design* indiano; ASEAN *Awareness Forum*; EU-US *Workshop on Smail and Medium sized Enterprises* (SNiEs) *in the framework of the Transatlantic Economic Council* (TEC) organizzato in collaborazione con la Commissione UE e il *Department of Trade* degli Stati Uniti; Forum della Pesca nel Mediterraneo; Commissione mista Iraq.
- Incontri con imprese: ENI, ENEL, Simest, SACE OMT, ANCE, Gavio Finmeccanica, Mermec, Edison, Intesa Sanpaolo, Unicredit, Cassa Depositi e Prestiti, Italcementi, ANAS, Impregilo, Salini-Todini, Trevi, FFSS, Edison, Maccaferri, Deden, Diatto, numerose PMI.
- Organizzazione della parte imprenditoriale delle missioni in Egitto, India, Singapore, Vietnam, Algeria, Indonesia, Myanmar, Brunei, Etiopia, Mozambico, Libia, Cile e Perù.
- Attività di informazione, studio e analisi sulle opportunità di *business* nei mercati esteri: progettazione di infoMercatiEsteri e di un sito *web* dedicato alla Diplomazia Economica.
- Programma *Invest Your Talent in Italy* per l'attrazione di giovani talenti stranieri, quali risorse strategiche per accrescere la competitività del Paese e rafforzare la presenza di imprese italiane in mercati strategici come l'India, Brasile, Turchia, Colombia e Sud Africa.
- Costituzione di un Gruppo di lavoro interministeriale sugli investimenti con la partecipazione dell'Agenzia ICE, Invitalia e Confindustria; identificazione di Paesi *target* cui veicolare la mappatura delle principali opportunità di investimenti in Italia; mappatura dei distretti italiani, (distinzione tra distretti tradizionali e tecnologici).
- Azione a sostegno dell'Industria Difesa.

(in migliaia)

Programma / Categorie	Promozione del sistema Paese							
	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	91.862	50,9	74.656	47,2	73.979	46,6	1.605	16,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*1.066*	*0,6*	*499*	*0,3*	*499*	*0,3*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	11.728	6,5	11.480	7,3	12.197	7,7	1.563	15,6
Trasferimenti di parte corrente	76.528	42,4	72.104	45,5	72.478	45,7	6.871	68,4
di cui alle amministrazioni pubbliche	*12.923*	*7,2*	*12.923*	*8,2*	*12.977*	*8,2*	*0*	*0,0*
Altre uscite correnti	204	0,1	77	0,0	77	0,0	0	0,0
SPESE CORRENTI	**180.322**	**100,0**	**158.317**	**100,0**	**158.731**	**100,0**	**10.039**	**99,9**
Investimenti fissi lordi	15	0,0	15	0,0	4	0,0	11	0,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	**15**	**0,0**	**15**	**0,0**	**4**	**0,0**	**11**	**0,1**
SPESE COMPLESSIVE	**180.337**	**100,0**	**158.332**	**100,0**	**158.736**	**100,0**	**10.049**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo Rgs - CDC

Il programma è caratterizzato da una rilevante attività di promozione, sostegno e valorizzazione del "Sistema Paese" e da iniziative dirette a sostenere oltre alle attività all'estero delle imprese italiane anche lo scambio di docenti e ricercatori, le borse di studio e gli scambi giovanili. Per questi interventi sono state destinate risorse finanziarie pari a circa 155 milioni di euro così ripartite:

- scuole all'estero e lettori di ruolo: 67,8 milioni di euro;
- contributi ad Organismi nazionali ed internazionali: 51,3 milioni di euro;
- assegni agli Istituti italiani di cultura: 12,5 milioni di euro;
- Commissariato per le Esposizioni di Yeosu e Venia: 6,5 milioni di euro;
- borse di studio e scambi giovanili: 5,1 milioni di euro[49];
- cooperazione scientifico-tecnologica: 1,9 milioni di euro;
- manifestazioni culturali ed artistiche: 0,9 milioni di euro;
- risorse umane e strumentali: 9 milioni di euro.

L'attività dell'Unità di crisi

L'Unità di crisi è una struttura operante all'interno della Segreteria generale e preposta a seguire le situazioni internazionali di tensione, nonché ad adottare le misure necessarie per gli interventi operativi a tutela della sicurezza dei cittadini italiani all'estero. La prevenzione dei rischi e la predisposizione dei piani di emergenza vengono attuate 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 *Partner* europei, più un'altra serie di interlocutori non istituzionali che consentono di sviluppare efficaci piani di prevenzione per meglio tutelare i connazionali oltre confine.

Le sue attività si suddividono sostanzialmente in due categorie: 1) attività ordinarie di prevenzione dei rischi e di preparazione dei piani di emergenza ed 2) attività di gestione

[49] Le borse di studio sono state concesse a 705 borsisti stranieri (o italiani residenti all'estero in alcuni Paesi specifici) provenienti da 105 Paesi di tutto il Mondo, frequentanti corsi in oltre 30 Università italiane. Riguardo l'attività di scambio di ricercatori, nel 2012 sono stati realizzati 125 progetti bilaterali di mobilità, inseriti in 13 Protocolli esecutivi che prevedevano finanzia menti per la mobilità dei ricercatori. Hanno effettuato missioni in Italia 66 ricercatori stranieri e si sono recati all'estero per missioni scientifiche 74 ricercatori italiani, per un totale di 140 movimenti.

straordinaria delle crisi e interventi di soccorso[50]. Di fondamentale importanza è la valutazione e l'analisi dei fattori di rischio Paese che potrebbero generare un'emergenza, e dall'altra il monitoraggio della presenza italiana all'estero attraverso una complessa raccolta di dati che confluiscono nei sistemi informatici gestiti direttamente dall'Unità di crisi stessa. In tale contesto vengono anche acquisite le più moderne tecnologie di comunicazione, di software e hardware necessarie a rendere i dati quanto più fruibili. Essi vengono poi raccolti in una banca dati interna ed utilizzati per la pianificazione degli interventi ogni qualvolta siano coinvolti dei connazionali. I piani di emergenza sono aggiornati a scadenze regolari e la loro preparazione costituisce parte integrante delle attività ordinarie, alle quali si aggiungono altre iniziative volte ad informare i cittadini e le imprese operanti all'estero delle condizioni di sicurezza e dei potenziali rischi. 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'estero. L'Unità di crisi è una struttura caratterizzata dalla massima flessibilità e pensata per poter intervenire rapidamente e con efficacia e pertanto operativa 24 ore su 24, 7 giorni su 7, 365 giorni all'anno, composta da 4 funzionari diplomatici e 17 impiegati delle aree funzionali.

CAPITOLO 1156
SPESE PER LA TUTELA INTERESSI ITALIANI E SICUREZZA DEI CONNAZIONALI ALL'ESTERO IN EMERGENZA

in migliaia

Esercizio	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagato	Residui finali
2009	2.959,48	20.705,74	17.563,11	13.700,91	7.152,96
2010	2.959,48	18.562,96	12.706,61	8.364,60	10.919,35
2011	2.397,17	14.039,38	8.102,69	6.011,88	8.797,89
2012	2.396,67	12.018,38	8.717,99	7.224,61	5.902,29

Fonte: elaborazioni su dati Sistema informativo RGS - CDC

La progressiva riduzione degli stanziamenti di bilancio ha conseguentemente ampliato la necessità di programmazione della spesa così da poter gestire al meglio le risorse. 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 è l'imprevedibilità del manifestarsi di una crisi laddove è indispensabile intervenire in tempi brevi e con una sufficiente dotazione di risorse finanziarie, in qualsiasi situazione. L'Unità di crisi ha valutato almeno 7,5 milioni di euro annui le risorse finanziarie necessarie per il funzionamento.

[50] Nel corso del 2012 l'attività dell'Unità di crisi si è esplicata in 195 interventi a sostegno di connazionali per crisi socio-politiche, 98 casi di attentato, 22 allarmi sanitari, un dirottamento aereo, 93 tra disastri e calamità naturali, 3 evacuazioni, 4 atti di pirateria e 420 missioni a protezione di Ambasciate.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

1. Considerazioni di sintesi
2. Profili istituzionali e programmazione strategica
3. Analisi della struttura organizzativa: *3.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi; 3.2. La riorganizzazione delle strutture periferiche; 3.3. La riorganizzazione degli organi collegiali; 3.4. Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero*
4. Analisi finanziarie e contabili: *4.1. Analisi della gestione delle spese:* 4.1.1. Andamenti e risultati contabili complessivi; 4.1.2. Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto; *4.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie*
5. Le missioni e i programmi: *5.1. La missione: Istruzione scolastica; 5.2. La missione: Istruzione universitaria; 5.3. La missione: Ricerca e innovazione.*

1. Considerazioni di sintesi

Le priorità politiche e gli obiettivi strategici delineati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel 2012 si inquadrano nell'ambito delle politiche europee e rispondono alle principali criticità rappresentate dall'andamento degli indicatori in materia di istruzione e ricerca (abbandono scolastico, istruzione terziaria e spese per la ricerca), i cui valori appaiono particolarmente distanti dalla media europea.

In tale logica gli indirizzi strategici indicati nei documenti di programmazione, nelle attuali difficili condizioni dell'economia, hanno richiesto un rafforzamento dell'attività, già avviata, di razionalizzazione della spesa corrente al fine di liberare risorse da investire in formazione e innovazione.

In tale direzione si sottolineano, nel settore scolastico, lo sforzo nel mantenimento degli importanti obiettivi di contenimento già realizzati e le iniziative volte a sviluppare, in coerenza con gli obiettivi della Commissione europea, la valutazione della *performance* sia nell'ambito degli apprendimenti e delle competenze degli alunni, sia sul fronte delle tecniche di valutazione delle scuole, dei dirigenti scolastici e dei docenti.

Anche le linee di indirizzo per l'Università, nell'ambito degli obiettivi definiti nella legge 240 del 2010, pongono l'accento sulle iniziative volte a garantire l'equilibrio tra l'autonomia di spesa riconosciuta agli Atenei con la responsabilità nell'uso delle risorse e la loro ottimale allocazione, attraverso assegnazioni finanziarie improntate a criteri di merito, nel cui ambito assumeranno un ruolo sempre più rilevante le valutazioni della ricerca e della didattica, svolte dall'ANVUR (Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e la Ricerca).

Più orientati alle misure di contrasto alla crisi economica appaiono gli obiettivi delle linee di indirizzo per la ricerca che, accanto alla continuità delle azioni specifiche già consolidate, mirano a migliorare la partecipazione italiana alle iniziative europee ed internazionali e ad ottimizzare l'utilizzo di fondi comunitari.

Una particolare attenzione è stata rivolta, in sede programmatica, anche alla riorganizzazione della struttura amministrativa centrale e periferica e allo sviluppo dei servizi offerti dal sistema informativo, attraverso l'adozione di soluzioni conformi al nuovo Codice dell'amministrazione digitale.

Si tratta di obiettivi che hanno trovato una più organica definizione nell'ambito delle proposte fornite al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa, molte delle quali successivamente introdotte, come gli interventi aventi ad oggetto la nuova articolazione del Ministero, sia a livello centrale sia a livello territoriale.

Gli effetti sulla struttura organizzativa derivanti dall'applicazione del decreto-legge n. 95 del 2012 appaiono di un certo rilievo. La nuova consistente riduzione degli incarichi dirigenziali e della dotazione organica di personale non dirigenziale ha, in particolare, innescato, a livello periferico, un processo che ha portato alla creazione di Uffici Scolastici "interregionali", dimensionati, peraltro, più che sul carico operativo delle singole sedi, su parametri concernenti la popolazione studentesca presente nei diversi territori regionali e la prossimità geografica delle Regioni.

Ampio resta il numero degli organi collegiali, oggetto di ricognizione da parte del MIUR, che tuttavia non comportano oneri a carico del bilancio, mentre il quadro degli Enti vigilati si concentra essenzialmente negli Enti di ricerca, oggetto di un profondo riordino nel biennio precedente che, oltre al riconoscimento di un'ampia autonomia statutaria ed una programmazione più mirata alla *mission* di ciascun Ente, ha introdotto criteri di ripartizione dei contributi statali fondati, da un lato, su obiettivi strategici di ampio respiro e, dall'altro, su quote premiali.

L'analisi finanziaria del bilancio del MIUR ha evidenziato, sul fronte delle spese, una consistente riduzione delle risorse assegnate, ascrivibile, da un lato, alle misure di contenimento disposte nel 2011 e nella seconda metà del 2012 relative, in gran parte, agli oneri per il personale e, dall'altro, alle specifiche disposizioni dettate per la razionalizzazione del settore della scuola.

Il contenimento delle risorse contribuisce al fenomeno concernente l'emersione di debiti pregressi propri del Ministero e delle sedi periferiche e della situazione deficitaria di alcune Istituzioni scolastiche (circa 46 milioni al termine dell'anno scolastico 2011-2012) 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.

Strettamente connesso con il fenomeno della formazione dei debiti fuori bilancio è l'andamento dei residui passivi e la formazione dei residui passivi perenti che, se riferiti ad obbligazioni verso terzi, rappresentano un'ulteriore fonte di debito dell'Amministrazione.

Passando all'esame delle politiche declinate nelle Missioni e nei Programmi affidati al Ministero, si rileva, nell'ambito della Missione "Istruzione scolastica", una non completa realizzazione degli obiettivi di riduzione del personale definiti nel piano programmatico di cui alla legge n. 133 del 2008, ascrivibile, in particolare, al ritardo nella riorganizzazione della rete scolastica - conseguente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 200 del 2009 e alla più recente sentenza n. 147 del 2012 - e agli effetti derivanti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010 in materia di posti di sostegno.

Malgrado tali difficoltà, l'andamento delle principali determinanti del sistema conferma la validità delle misure di razionalizzazione poste in essere in attuazione dell'art. 64 della legge n. 133 del 2008 che, nel periodo preso in considerazione, hanno consentito una sensibile riduzione della spesa corrente ed il conseguimento dei previsti obiettivi di razionalizzazione del sistema scolastico, volti ad aumentare, gradualmente, di un punto il rapporto medio alunni/docenti e a realizzare una riduzione complessiva delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario, nella misura complessiva del 17 per cento della consistenza organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008.

Resta, peraltro, ancora numeroso, nonostante le consistenti immissioni in ruolo effettuate negli ultimi esercizi, il personale precario, inserito, a decorrere dalla legge finanziaria 2007, in graduatorie ad esaurimento e spesso dotato di una consistente anzianità di servizio.

Le politiche in materia di istruzione universitaria – cui sono integralmente dedicate le risorse stanziate nella relativa Missione - 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, ad incentivare la ricerca scientifica e la didattica, ad avviare la prevista introduzione del bilancio unico e della contabilità economico patrimoniale, ad avviare le procedure per l'abilitazione nazionale dei docenti con l'obiettivo di valorizzare il personale accademico e i ricercatori più meritevoli, a promuovere gli interventi a favore degli studenti universitari attraverso nuovi strumenti di sostegno finanziario e di tutela del diritto allo studio, ed, infine, a procedere all'accreditamento dei corsi di studio valutando l'offerta formativa in base alla sua adeguatezza e alla congruità con le risorse dedicate.

Si tratta di misure che rispondono alle principali criticità da tempo rilevate e sono già in parte contenute nella legge n. 240 del 2010 in ordine alla quale risulta, ad oggi, sostanzialmente completato il quadro dei provvedimenti amministrativi e legislativi di attuazione.

Resta peraltro ancora problematico il sistema di finanziamento degli Atenei in relazione alla progressiva riduzione dei trasferimenti statali riconducibile sostanzialmente al Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle Università statali, incrementato *una tantum* nel solo 2012, del quale è stata, tuttavia, prevista una sempre più consistente distribuzione meritocratica agli Atenei virtuosi.

Quanto infine alla missione "Ricerca e innovazione", 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 in interventi di riorganizzazione della politica di settore (attraverso un recupero di programmazione strategica, l'introduzione di strumenti di semplificazione delle procedure e l'avvio delle attività di valutazione della ricerca), in un miglioramento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca, nella migliore 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.

Anche in tale settore non può non sottolinearsi la forte flessione degli stanziamenti per la ricerca del bilancio del MIUR (oltre il 13 per cento), che già registravano una riduzione, sia pure più contenuta, rispetto al precedente triennio.

Di particolare rilievo appare il contenimento delle risorse destinate alla ricerca industriale nel cui ambito l'avvio dei recenti progetti per lo sviluppo e il potenziamento di *cluster* tecnologici nazionali e l'avviso su *Smart Cities and Communities* nazionali, hanno prosciugato le risorse destinate alla concessione di contributi a fondo perduto, consentendo nei prossimi mesi solo interventi finanziati nella forma del credito agevolato che, pur rappresentando una modalità di responsabilizzazione delle imprese, risulta meno appetibile in momenti di crisi economica.

Quanto alle risorse stanziate nel programma destinato alla ricerca di base, anche in tal caso una parte rilevante è assorbita da attività avviate in precedenti esercizi, da specifiche iniziative previste per legge o da contributi ad Enti, Istituti, Associazioni nonché dal Fondo di funzionamento degli Enti di ricerca (FOE) che, con 1.652 milioni, rappresenta quasi oltre il 90 per cento delle risorse assegnate al programma.

Sempre meno significativa appare invece la quota destinata al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST) che, nel 2012, al pari del precedente esercizio, fruisce di soli 82,2 milioni.

Quanto, infine, alla gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, si è proceduto nel 2012 ad una rimodulazione delle risorse al fine di recuperare i ritardi accumulati nell'attuazione dei Fondi strutturali e riprogrammare i Fondi per il rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno.

2. Profili istituzionali e programmazione strategica

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; sovraintende 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 appare coerente con l'attuale scenario socio–economico che, nel privilegiare un più ampio concetto di apprendimento, richiede azioni finalizzate a migliorare l'offerta formativa, orientando i giovani alla prosecuzione degli studi e favorendo l'ingresso nel mondo del lavoro attraverso una più efficace interazione e collaborazione con le Istituzioni territoriali e il mondo delle professioni.

In continuità con tali obiettivi, assumono un rilievo specifico, nell'ambito delle competenze del Ministero, le iniziative volte a sostenere e qualificare la ricerca pubblica in funzione dell'economia della conoscenza, dell'innovazione e del recupero di competitività del sistema Paese, proseguendo nella qualificazione del capitale umano e del capitale tecnologico.

Nella stessa ottica si pone il forte orientamento alla ricerca impresso alle Istituzioni universitarie dalla nuova legge di riforma (legge n. 240 del 2010) attraverso la riorganizzazione dei Dipartimenti e i criteri di riparto delle risorse per il funzionamento.

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[1].

Nell'ambito dell'istruzione secondaria[2], il tasso di abbandono scolastico, in forte diminuzione nel decennio, si attesta nel 2012 al 17,6 per cento (era il 18,2 per cento nel 2011) rispetto ad una media europea del 12,8 e ad un obiettivo europeo fissato al 10 per cento. Tale dato, pur avvicinandosi al *target* intermedio fissato per l'Italia nel 15 per cento, evidenzia valori fortemente differenziati sul territorio ove i dati più aggiornati (relativi al 2011) mostrano un certo ritardo nelle Regioni del Mezzogiorno (21,1 per cento) rispetto alle Regioni del centro e del centro nord (rispettivamente 15,2 e 15,9 per cento), nel cui ambito si rilevano valori anche molto positivi come in Umbria (11,6 per cento), nelle Marche (13 per cento) e in Abruzzo (13 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 21,7 per cento (un punto in più rispetto al 2010) a fronte di una media europea (35,8 per cento), cresciuta di 2,3 punti percentuali, e ad un obiettivo per il 2020 del 40 per cento (già raggiunto peraltro da alcuni Stati membri)[3].

Quanto, infine, alle risorse investite in ricerca e sviluppo, le previsioni per il 2012 si attestano all'1,26 per cento del Pil ponendo il nostro Paese al di sotto della media europea (2 per cento) e dei principali *partners* europei e, in ogni caso, molto distante dagli obiettivi di "Europa 2020".

Rispondono a tali criticità le priorità politiche e gli indirizzi strategici indicati nei documenti di programmazione per l'esercizio in esame che, nelle attuali difficili condizioni

---

[1] Commissione europea COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010. Tra le priorità indicate dalla Commissione europea rileva, in particolare, lo sviluppo di un'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.

[2] Dati EUROSTAT 2000-2012. I livelli di educazione sono codificati secondo la classificazione ISCED *(International standard classification of education)*.

[3] Belgio, Danimarca, Irlanda, Spagna, Francia, Cipro, Lituania, Lussemburgo, Olanda, Finlandia, Svezia, Regno Unito, Islanda, Norvegia, Svizzera. Indici inferiori all'Italia si registrano solo in Macedonia e Turchia.

dell'economia, hanno richiesto un rafforzamento dell'attività, già avviata, di razionalizzazione della spesa corrente al fine di liberare risorse da investire in formazione e ricerca.

In tale direzione si sottolineano, accanto allo sforzo di mantenimento degli obiettivi di contenimento e razionalizzazione, le iniziative volte a sviluppare, in coerenza con gli obiettivi della Commissione europea, la valutazione della *performance* del sistema scolastico sia nell'ambito degli apprendimenti e delle competenze degli alunni sia sul fronte delle tecniche di valutazione delle scuole, dei dirigenti scolastici e dei docenti.

Anche le linee di indirizzo per l'Università, nell'ambito degli obiettivi definiti nella legge n. 240 del 2010, pongono l'accento sulle iniziative volte a garantire l'equilibrio tra l'autonomia di spesa riconosciuta agli Atenei con la responsabilità nell'uso delle risorse e la loro ottimale allocazione, attraverso assegnazioni finanziarie improntate a criteri di merito, nel cui ambito assumeranno un ruolo sempre più rilevante le valutazioni della ricerca e della didattica, svolte dall'ANVUR (Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e la Ricerca).

Più orientati alle misure di contrasto alla crisi economica appaiono gli obiettivi delle linee di indirizzo per la ricerca che, accanto alla continuità delle azioni specifiche già consolidate, mirano a migliorare la partecipazione italiana alle iniziative europee ed internazionali e ad ottimizzare l'utilizzo di fondi comunitari.

In tale quadro si inseriscono le iniziative adottate nell'ambito della nuova strategia di Europa 2020 che consistono nel migliorare ulteriormente la partecipazione al settimo programma quadro per le attività di ricerca e sviluppo tecnologico, completare la posizione italiana al prossimo programma quadro *Horizon 2020*, semplificare la normativa nazionale in materia di finanziamento della ricerca, favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese ai programmi internazionali.

Una particolare attenzione è stata rivolta, in sede di definizione delle priorità politiche e degli obiettivi strategici, anche alla riorganizzazione della struttura amministrativa centrale e periferica e allo sviluppo dei servizi offerti dal sistema informativo, attraverso l'adozione di soluzioni conformi al nuovo Codice dell'amministrazione digitale.

Si tratta di obiettivi che hanno trovato una più organica definizione nell'ambito delle proposte fornite al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa, alcune delle quali successivamente attuate.

Le proposte formulate, in considerazione delle rigide misure di contenimento della spesa per il settore scolastico adottate nell'ultimo triennio e dei più ristretti margini di operatività nei confronti della spesa per il settore universitario e della ricerca (ove il MIUR svolge essenzialmente funzioni di indirizzo e finanziamento), si sono concentrate sull'organizzazione del Ministero; ambito in cui si è ritenuto ancora possibile effettuare significative operazioni di contenimento anche in funzione della progressiva devoluzione dei compiti amministrativi alle Regioni e agli Enti locali.

Sono state inoltre formulate proposte in tema di riduzione degli spazi dell'Amministrazione centrale[4], di soppressione delle contabilità speciali degli uffici periferici del Ministero (che attualmente costituiscono un inutile strumento di transito delle risorse dal Ministero alle scuole), di una più efficace gestione del sistema dell'istruzione attraverso la rete con l'utilizzo e la semplificazione dei sistemi informativi e la dematerializzazione dei processi,

Tra gli altri possibili interventi sono stati individuati: il riordino e la razionalizzazione degli Enti pubblici di ricerca vigilati, con una aggregazione di Enti che operano in campi simili; la razionalizzazione della rete delle Università, attraverso lo stimolo ad operazioni di fusione tra piccoli Atenei e la soppressione di sedi; il dimensionamento delle Istituzioni scolastiche e la riduzione della frammentazione dei plessi scolastici; la definizione di *standard* di qualità nella scuola; il contenimento del personale scolastico all'estero ovvero non utilizzato nelle attività di docenza e supporto alla stessa.

[4] Ciò, in base alla proposta, dovrebbe comportare a regime (dal 2014) una riduzione di oltre il 50 per cento delle spese per fitti passivi e dei costi di gestione degli immobili (mentre una riduzione del 10 per cento sarà possibile già dal 2013), oltre a una più efficace gestione della struttura ministeriale.

Anche le attività di valutazione e controllo della spesa svolte nel 2012 dai NAVS (Nuclei di Analisi e Valutazione della Spesa) si sono concentrate sulle principali determinanti di spesa suscettibili di razionalizzazione.

Di particolare rilievo si ritengono le analisi concernenti il fenomeno dei debiti pregressi e della complessiva esposizione debitoria del MIUR (nel 2011 i debiti fuori bilancio si riconducono alle tipologia "Cancelleria, spese postali, etc." e "Reti, attrezzature tecniche informatiche", per una quota superiore all'86 per cento), la quantificazione dei fabbisogni e costi *standard* delle strutture periferiche (che, allo stato, assorbono circa 80 miliardi l'anno, di cui oltre l'85 per cento per spese di personale); la valutazione delle attività rientranti nei programmi di spesa e la definizione di indicatori di risultato e indicatori di contesto, al fine di verificare l'utilizzo delle risorse finanziarie in essi stanziate.

Merita una segnalazione anche l'analisi, avviata nel 2012, dell'efficienza delle scuole primarie, operata sulla base di un approccio produttivistico in cui gli *input* della scuola si riconducono alla dotazione di risorse umane e finanziarie e gli *output* sono costituiti dai livelli di apprendimento degli studenti in matematica e in italiano, come rilevati dall'INVALSI[5].

3. Analisi della struttura organizzativa

3.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Il MIUR, al pari degli altri Ministeri, è stato oggetto di una molteplicità di interventi di revisione degli organici, dettati, più da esigenze di immediata riduzione delle dotazioni organiche, che espressione di una logica di razionalizzazione, proiettata nel lungo periodo, da attuare attraverso l'unificazione delle strutture logistiche e strumentali e la rivisitazione delle strutture periferiche.

A seguito della ristrutturazione effettuata nel corso del 2009 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. 194, 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. n. 17 del 2009 di riorganizzazione del MIUR[6].

Un secondo processo di razionalizzazione è stato disposto, in attuazione del DL 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148)[7], con il dPCM del 22 giugno 2012 che ha confermato il contingente di personale di livello dirigenziale generale, stabilito dal d.P.R. n. 132 del 2011 in 34 unità; ha invece ridotto le strutture e i posti di funzione di livello dirigenziale non generale, definiti nel numero di 544 e le dotazioni organiche del personale delle aree prima, seconda e terza, rideterminate nel numero di 7.034.

Malgrado la consistente riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni del personale non dirigenziale, il grado di copertura degli organici mostra un valore negativo anche nel 2012, 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

[5] Condotta su un campione di circa 1.000 scuole per l'a.s. 2009/2010, tale *Data Envelopment Analysis* (DEA) ha condotto alla stima dei punteggi di efficienza relativa, evidenziando, a fronte di un'efficienza media piuttosto elevata, differenze ancora rilevanti nei livelli dei singoli Istituti.

[6] Detto provvedimento ha disposto 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.

[7] 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 del 2009, convertito con modificazioni, nella legge n. 25 del 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 del 2010.

del 2008 come modificata dalla legge n. 122 del 2011) che ha consentito solo una parziale sostituzione delle consistenti cessazioni dal servizio registratesi negli ultimi esercizi.

Ampia resta, pertanto, la forbice tra la dotazione organica e il personale in servizio che, malgrado la contenuta mobilità in entrata, non evidenzia esuberi di personale nel 2012 né dovrebbe determinarne nel futuro in attuazione delle ulteriori misure di riorganizzazione disposte con il decreto legge n. 95 del 2012.

L'articolo 2, del citato decreto-legge ha imposto, infatti, a tutte le Amministrazioni dello Stato una ennesima riduzione complessiva delle dotazioni organiche, che si è concretizzata con l'adozione del dPCM del 22 gennaio 2013, pubblicato nella G.U. del 13 aprile 2013. Gli effetti sulla struttura organizzativa del Ministero appaiono, con tale ultima modifica, di un certo rilievo portando gli incarichi dirigenziali generali da 34 a 27 (con una contrazione di 7 posti)[8] e gli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero da 544 a 413 posti di cui 191 dirigenti tecnici e 222 dirigenti amministrativi (con una contrazione di n. 131 uffici, misura, peraltro, superiore al 20 per cento).

Relativamente al personale di livello non dirigenziale, la dotazione organica passa da 7.034 posti a 5.978 unità, con una contrazione di 1.056 posti corrispondenti ad un risparmio pari a circa 35 milioni.

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 (USR) 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 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[9].

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 svolte.

Le prime valutazioni hanno evidenziato modalità di gestione organizzativa disomogenee sul territorio nazionale sia sotto il profilo delle spese di funzionamento per alunni (che mostra circa la metà degli USR posizionati ad un livello superiore ad un valore medio di riferimento), sia nel rapporto alunni per dipendente (che passa da un valore massimo della Lombardia ad un valore quasi quattro volte inferiore del Molise), sia nel rapporto metri quadri per dipendente (che evidenzia un solo USR in linea con gli *standard* di mercato).

Gli ampi margini di miglioramento nel dimensionamento delle sedi periferiche hanno formato oggetto, nell'ambito delle possibili misure di *spending review*, di una specifica proposta volta a ridefinire i compiti delle strutture territoriali, a promuovere il trasferimento di funzioni ad altri uffici territoriali del Governo, a ridimensionare le articolazioni provinciali degli Uffici

[8] A seguito di pensionamenti anticipati dal 1° marzo 2013 il personale dirigenziale generale in servizio è pari a 26 unità (di cui n. 14 di ruolo di prima fascia; n. 8 dirigenti di seconda fascia incaricati di prima; n. 1 dirigente di altra Amministrazione ai sensi dell'articolo 19, comma 5 *bis*, del decreto legislativo n. 165 del 2001; n. 3 dirigenti nominati ex articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

[9] A partire dall'esercizio 2011, in attuazione delle legge n. 196 del 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.

Scolastici Regionali, a definire infine uno *standard* di personale in relazione al carico di lavoro e alla dimensione di scala delle attività.

Risponde solo in parte a tali obiettivi il nuovo schema di riorganizzazione del Ministero predisposto ai sensi dell'articolo 2, comma 10 *ter*, del decreto-legge n. 95 del 2012 che, sollecitato da una nuova riduzione lineare del numero dei dirigenti e del personale amministrativo, determina un nuovo assetto della struttura organizzativa, sia centrale che periferica, mirando non solo ad una mera riduzione numerica di tutto l'apparato amministrativo, ma anche alla realizzazione di miglioramenti di carattere qualitativo-funzionale.

La riduzione dei 7 uffici dirigenziali generali si concretizza nella soppressione di due Direzioni generali in seno all'Amministrazione centrale e di cinque Direzioni generali presso gli Uffici Scolastici Regionali, attraverso la creazione di altrettanti Uffici Scolastici "interregionali". L'individuazione delle aree territoriali sulle quali operare un accorpamento interregionale ha tenuto, peraltro, conto, più che del carico operativo delle singole sedi, dei parametri concernenti la popolazione studentesca presente nei diversi territori regionali e la prossimità geografica delle Regioni.

Considerando come limite minimo per la presenza di un Ufficio Scolastico Regionale sul territorio una popolazione scolastica pari ad almeno 150.000 alunni in tutti gli ordini di scuola, si dovrebbero accorpare gli USR per l'Abruzzo e il Molise; gli USR per la Basilicata e la Puglia; gli USR per il Friuli-Venezia Giulia e per il Veneto; gli USR per la Liguria ed il Piemonte; gli USR per le Marche e l'Umbria.

3.3. La riorganizzazione degli organi collegiali

Ampio resta il numero degli organi collegiali che sono stati oggetto di ricognizione da parte del MIUR[10] - e che fanno parte della proposta di riorganizzazione del Ministero, ancora in fase di determinazione – in relazione ai quali, tuttavia, come precisato dall'Amministrazione tutte le cariche rivestono il carattere onorifico, non comportando oneri e gravami a carico del bilancio.

---

[10] Consiglio universitario nazionale (CUN), Consiglio nazionale studenti universitari (CNSU), Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale (CNAM), Organo collegiale nazionale con funzioni di consulenza e di supporto tecnico-scientifico in materia di istruzione e formazione professionale, Comitato per il monitoraggio e la valutazione dell'alternanza scuola-lavoro, Osservatorio per l'edilizia scolastica, Commissione per la concessione di diplomi ai benemeriti della scuola, della cultura e dell'arte, Conferenze regionali delle Consulte per gli studenti, Forum regionali dei genitori, Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, Consiglio nazionale dei Presidenti delle consulte, Organi collegiali regionali, Comitati provinciali di educazione e prevenzione dei danni alla salute derivanti dall'uso di sostanze stupefacenti e psicotrope, Consulte provinciali degli studenti e i nuclei di coordinamento regionale, Gruppi di lavoro inter istituzionali provinciali (GLIP), Organi provinciali di garanzia, Comitati per la sicurezza, Commissioni provinciali, Gruppi di lavoro provinciali per *l'handicap*, Commissioni di, lavoro regionali per l'*handicap* e l'integrazione, Forum nazionale delle associazioni studentesche, Forum nazionale delle associazioni dei genitori, Commissioni per lo scarto d'archivio, Comitato per la valutazione delle richieste di ammissione agli interventi di sostegno della ricerca scientifica e tecnologica (art. 7 del d.lgs. n. 297 del 1999) , Commissione scientifica nazionale per l'Antartide (CSNA), Comitato tecnico-scientifico per la diffusione della cultura scientifica, Commissione di monitoraggio del programma nazionale di ricerche aerospaziali (PRORA), Comitato di esperti per la politica della ricerca (CEPR), Comitato nazionale dei garanti per la ricerca (CNGR), Commissione incaricata di esaminare i progetti di recupero, Commissione tecnico-consultiva di esperti per la formulazione del parere vincolante in materia di idoneità degli Istituti per la istituzione e attivazione di corsi di specializzazione in psicoterapia, Osservatorio nazionale della formazione medica specialistica, Commissione nazionale per la predisposizione dei quesiti per la prova scritta degli esami di Stato di abilitazione all'esercizio della professione di medico chirurgo, Commissione per la predisposizione dei quesiti per l'ammissione alle scuole di specializzazione per le professioni legali, Commissione tecnico-consultiva con il compito di esprimere parere obbligatorio in ordine alle istanze di riconoscimento delle scuole superiori per mediatori linguistici, Commissione nazionale con il compito di predisporre un archivio nazionale con almeno cinquemila quesiti a risposta multipla per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione in medicina, Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, Comitato per lo sviluppo della cultura scientifica e tecnologica, Comitato nazionale per l'apprendimento pratico della musica.

3.4. Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero

Le competenze affidate ad altri Enti o Organismi sottoposti alla vigilanza del MIUR nella materia dell'istruzione scolastica attengono sostanzialmente al nuovo sistema nazionale di valutazione della scuola, previsto dall'art. 2, comma 4-*undevicies*, del DL n. 225 del 2010 ed attualmente costituito dall'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca educativa (INDIRE ex Agenzia) e dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione e Formazione (INVALSI), cui l'art. 51 del DL n. 5 del 2012 ha affidato anche il coordinamento funzionale del sistema.

Nel settore dell'istruzione universitaria, gli Enti vigilati dal MIUR svolgono funzioni attinenti alla valutazione della didattica e della ricerca (ANVUR – Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e la Ricerca) e al diritto allo studio (Fondazione per il merito).

L'ANVUR, persona giuridica di diritto pubblico con autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, ha assorbito i due Organismi ministeriali precedentemente preposti alla valutazione universitaria, il CIRV e il CNVSU, ed è attualmente impegnata a svolgere la sua attività di valutazione dei risultati delle attività degli Atenei e degli Enti di ricerca nonché dell'efficacia e dell'efficienza dei programmi pubblici di finanziamento e di incentivazione alle attività di ricerca e innovazione. Rilevanti appaiono le competenze in materia di reclutamento dei professori di I e di II fascia (d.lgs. n. 76 del 2012), di accreditamento iniziale e periodico dei corsi di studio e delle sedi universitarie e della valutazione periodica della qualità, dell'efficienza e dei risultati conseguiti dagli Atenei (d.lgs. n. 19 del 2012), di attuazione del progetto di Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) 2004-2010.

La Fondazione per il merito - prevista dall'art. 9 del DL n. 70 del 2011 (convertito dalla legge n. 106 del 2011), istituita nell'ottobre 2012[11] e ancora non operativa - si configura quale strumento operativo di gestione del Fondo per il merito; Fondo istituito dall'art. 4 della legge n. 240 del 2010 al fine di promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti universitari attraverso l'erogazione di premi di studio (a fondo perduto) e buoni studio (di cui una quota, determinata in relazione ai risultati accademici conseguiti, corrisposta in forma di prestito) nonché la costituzione di una garanzia per finanziamenti concessi agli studenti[12]. La Fondazione, cui possono affluire anche altri capitali pubblici e privati, attua il coordinamento operativo della somministrazione delle prove nazionali *standard* – cui partecipano gli studenti dopo l'esame di maturità – e disciplina criteri e modalità di utilizzo del Fondo, inclusa la ripartizione delle relative risorse tra le differenti destinazioni.

Quanto infine al settore della ricerca, le competenze del MIUR si articolano in compiti di programmazione, promozione, finanziamento e controllo di attività in gran parte gestite dagli Enti di ricerca vigilati[13] che assorbono più di due terzi delle risorse annualmente assegnate, nell'ambito della missione "Ricerca", ai Programmi di competenza del MIUR.

Con il d.lgs. n. 213 del 2009 è stata attuata la delega per il loro riordino prevista dall'art. 1 della legge n. 165 del 2007 (come modificato dall'art. 27 della legge n. 69 del 2009) i cui aspetti più rilevanti attengono: al riconoscimento di un'ampia autonomia statutaria; alla programmazione delle attività attraverso l'elaborazione di un piano triennale e di un Documento di visione strategica decennale; alla riduzione dei componenti degli organi e alle nuove modalità

---

[11] Per la costituzione del Fondo di dotazione della Fondazione, l'art. 9, co. 15, del DL n. 70 del 2011 ha autorizzato la spesa di 9 milioni per il 2011 e di 1 milione a decorrere dal 2012.

[12] I beneficiari delle provvidenze sono individuati, per gli iscritti al primo anno per la prima volta, mediante prove nazionali *standard* e, per gli iscritti agli anni successivi al primo, mediante criteri nazionali *standard* di valutazione.

[13] Gli Enti di ricerca vigilati dal MIUR sono dodici: A.S.I. - Agenzia Spaziale Italiana; C.N.R. - Consiglio Nazionale delle Ricerche; I.N.RI.M. - Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica; I.N.D.A.M. – Istituto Nazionale di Alta Matematica; I.N.A.F. - Istituto Nazionale di Astrofisica; I.N.F.N. - Istituto Nazionale di Fisica Nucleare; I.N.G.V. - Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia; Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale-O.G.S.; Istituto Italiano di Studi Germanici; Consorzio per l'Area di Ricerca Scientifica e Tecnologica di Trieste; Museo Storico della Fisica e Centro di Studi e Ricerche "Enrico Fermi"; Stazione Zoologica "Anton Dohrn". Ad essi si affianca l'INVALSI - Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione e di Formazione -, qualificato Ente di ricerca dall'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 2004 e riordinato con lo stesso d.lgs. n. 213 del 2009.

di designazione dei presidenti e dei membri dei consigli di amministrazione; alla possibilità di assumere attraverso chiamata diretta, nel limite del 3 per cento dell'organico, studiosi italiani o stranieri che si siano distinti per merito eccezionale; alla gestione coordinata delle infrastrutture di ricerca; ai nuovi strumenti di finanziamento e alla partecipazione al capitale di rischio; alla ripartizione dei contributi statali legata a valutazione e merito e all'introduzione di finanziamenti premiali dal 2011.

Sotto tale ultimo aspetto la disciplina di riordino ha infatti disposto che la ripartizione del Fondo ordinario per gli Enti di ricerca venga effettuata sulla base della programmazione strategica preventiva, nonché tenendo conto della valutazione della qualità dei risultati della ricerca, effettuata dall'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR).

In tale direzione il finanziamento previsto per il 2012, pari a 1.652 milioni, è stato ripartito tra gli Enti assicurando una quota pari all'8 per cento per finanziare i progetti bandiera, inseriti nella programmazione nazionale della ricerca, e i progetti di ricerca ritenuti di particolare interesse nell'ambito delle scelte strategiche e degli indirizzi della ricerca impartiti dal MIUR e una quota pari al 7 per cento (circa 124,5 milioni accantonati in attesa del decreto di riparto) per il finanziamento premiale di specifici programmi e progetti, anche congiunti, proposti dagli Enti.

Una quota rilevante dei finanziamenti si riconduce, inoltre, ad importi a destinazione vincolata, da intendersi come contributi straordinari, e alle procedure di assunzione straordinaria di ricercatori previsti nella legge finanziaria 2007 (30 milioni).

Al netto di tali voci resta comunque consistente la quota del Fondo destinata alla corresponsione dei contributi ordinari (circa l'85,8 del Fondo) che, in un ottica di *spending review* andrebbe prevalentemente finalizzata alla *mission* dei singoli Enti attraverso un contenimento delle spese di mero finanziamento, come peraltro indicato nel solo Statuto del CNR, che affida al Documento di visione strategica l'obiettivo di utilizzare il finanziamento ordinario per non più del 75 per cento per spese di personale e di limitare le assunzioni di personale amministrativo a non più del 10 per cento del *turnover* annuo utilizzato.

Ciò risulta, inoltre, in linea sia con le disposizioni che hanno esteso agli Enti di ricerca l'applicabilità delle misure di razionalizzazione delle sedi e di gestione coordinata delle infrastrutture nonché di contenimento dei consumi intermedi e di limitazioni alle procedure di *turnover* (decreto legge n. 95 del 2012) e sia con gli interventi volti ad accrescere il numero dei giovani ricercatori, esclusi dalle politiche di contenimento, al fine di riequilibrare la consistenza del personale, nel cui ambito si registra una ancora forte componente amministrativa rispetto alla consistenza del personale tecnologo e ricercatore.

Sempre nell'ambito degli Enti vigilati dal MIUR (assieme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed altri Dicasteri) va, infine, sottolineata l'istituzione dell'Agenzia digitale per l'Italia (articolo 19 del DL 22 giugno 2012, n. 83, come modificato dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 134) preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana, in coerenza con gli indirizzi elaborati dalla Cabina di regia di cui all'articolo 47 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, e con l'Agenda digitale europea[14].

[14] L'Agenzia, nell'ambito della ricerca, promuove la definizione e lo sviluppo di grandi progetti strategici di ricerca e innovazione connessi alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana e in conformità al programma europeo *Horizon 2020*, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle comunità intelligenti, la produzione di beni pubblici rilevanti, la rete a banda ultra larga, fissa e mobile, tenendo conto delle singole specificità territoriali e della copertura delle aree a bassa densità abitativa, e i relativi servizi, la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici, la sostenibilità ambientale, i trasporti e la logistica, la difesa e la sicurezza, nonché al fine di mantenere e incrementare la presenza sul territorio nazionale di significative competenze di ricerca e innovazione industriale.

4. Analisi finanziarie e contabili

4.1. Analisi della gestione delle spese

4.1.1. Andamenti e risultati contabili complessivi

Lo stato di previsione del MIUR[15] evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza e di cassa pari rispettivamente a 52,1 miliardi e 52,6 miliardi (53,4 miliardi nel precedente esercizio) che raggiungono, rispettivamente i 53,1 miliardi e 54,2 miliardi in sede di previsioni definitive (54,1 miliardi e i 56 miliardi nel 2011), registrando una significativa riduzione rispetto al precedente esercizio.

Tale riduzione si concentra nella missione "Ricerca e innovazione" (-2,2 per cento), in relazione al mancato finanziamento del FAR; nella missione "Istruzione scolastica" (-1,5 per cento) in relazione alla stabilizzazione delle misure di razionalizzazione avviate nei precedenti esercizi (misure che hanno consentito una flessione degli stanziamenti di oltre il 7 per cento nel triennio precedente) e nella missione "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" (-12 per cento) che rispecchia le misure di contenimento della spesa di cui al decreto legge n. 78 del 2010 e al decreto legge n. 98 del 2011.

In leggera crescita risultano invece gli stanziamenti nella missione "L'Italia in Europa e nel mondo" (1,7 per cento) e nella missione "Istruzione universitaria" (2,3 per cento), anche in relazione all'esclusione del Fondo di finanziamento ordinario delle Università dai tagli previsti nella manovra 2012.

L'esercizio 2012 risente, in primo luogo, delle misure di contenimento disposte dall'art.10 comma 1 e 2 del DL n. 98 del 2011 (convertito in legge n. 111 del 2011) e dall'art.1 comma 1 e 2 del DL n. 138 del 2011 (convertito in legge n. 148 del 2011) che hanno trovato attuazione nell'art. 3 comma 1 e l'art. 4 da comma 67 a comma 70 e da comma 73 a comma 81 della legge n. 183 del 2011. Tali disposizioni hanno previsto, nel 2012, riduzioni degli stanziamenti relativi a spese rimodulabili per un ammontare di 131,1 milioni (concentrati nelle spese per consumi intermedi) e riduzioni degli stanziamenti delle spese non rimodulabili, conseguenti alle modifiche legislative definite nell'art. 4 della legge di stabilità 2012, per un ammontare di 78,7 milioni.

Di tale quota, 64,8 sono stati iscritti nello stanziamento del capitolo 1296, di nuova istituzione, denominato "Fondo da ripartire per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, universitaria e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica" (art. 4, comma 88 della legge n. 183 del 2011) e destinato alle missioni dell'"Istruzione scolastica", dell'"Istruzione universitaria" e della "Ricerca e innovazione"; Fondo non movimentato nel 2012 (e mantenuto in bilancio come residuo di lettera F in quanto subordinato alla verifica delle previste economie, la cui realizzazione, come esaminato nella parte relativa alla missione "Istruzione scolastica", risente della battuta di arresto del processo di ridimensionamento della rete scolastica conseguente agli interventi della Corte Costituzionale del 2009 e del 2011.

Hanno inciso inoltre sull'esercizio 2012 le disposizioni dell'art. 1, comma 21 del DL n. 95 del 2012 convertito dalla legge n. 135 del 2012 che hanno previsto una nuova riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi delle Amministrazioni centrali dello Stato i cui importi, pari a 24 milioni, sono stati accantonati e resi indisponibili nello stato di previsione della spesa del MIUR.

Ulteriori riduzioni degli stanziamenti si riconducono infine alla misure di contenimento disposte dal decreto-legge n. 78 del 2010 i cui effetti hanno inciso sul 2012 per 104,9 milioni dei quali più della metà a carico della missione "Istruzione scolastica" e 24 milioni sulla Missione "Istruzione universitaria" di cui oltre 7 milioni per gli interventi sul diritto allo studio.

---

[15] 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 quali l'istruzione scolastica, registra il peso finanziario predominante. Seguono le risorse dedicate all'istruzione universitaria e la ricerca scientifica, mentre risultano nettamente inferiori gli stanziamenti destinati alla missione l'Italia nell'Europa e nel mondo e quelle stanziate nelle missioni 32 (Servizi generali) e 33 (Fondi da ripartire).

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 rilevante l'effetto di contenimento operato su tali forme di spesa, ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili, registrandosi minori spese rispetto al rendiconto 2009 pari a circa 20 milioni.

Risultano inoltre rispettati i limiti di spesa pari a 11,7 milioni rispetto ai quali il rendiconto registra impegni pari a 5,5 milioni, in relazione ai quali deve tuttavia segnalarsi la non trascurabile dimensione degli importi esclusi dal limite, che ammontano ad oltre 2,6 milioni.

La struttura contabile del consuntivo 2012 non si discosta significativamente da quella del precedente esercizio.

Nell'ambito della missione "Istruzione scolastica", si confermano le criticità conseguenti al mantenimento di quattro programmi di spesa per ciascuno dei quattro gradi in cui si divide l'istruzione scolastica di spesa. Come più volte sottolineato, tale struttura del bilancio 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 progressivo 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.

Si tratta infatti di un processo naturale che - malgrado la dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni contenute nel decreto legge n. 98 del 2011 che ne sancivano l'obbligatorietà[16] - risponde ad una effettiva esigenza organizzativa delle Istituzioni scolastiche nel cui ambito tali aggregazioni continuano a crescere, rappresentando un modello ampiamente diffuso (gli Istituti comprensivi sono passati dai 3.529 dell'a.s. 2006-2007 ai 4.775 dell'a.s. 2012-2013 rappresentando il 77 per cento delle Istituzioni scolastiche del primo ciclo).

Tale disallineamento tra l'organizzazione effettiva del sistema dell'istruzione scolastica e i relativi Programmi di spesa comporta alcuni problemi nelle fasi di previsione e di rendiconto con riguardo alla corretta rappresentazione della spesa per ciascun Programma[17]; criticità emersa in più di un'occasione in sede di *auditing* finanziario contabile sui capitoli di spesa di competenza del MIUR.

Anche l'analisi della ripartizione delle risorse finanziarie tra i Centri di responsabilità, non presenta significative modifiche, allineandosi, 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 dall'esercizio 2011 la struttura del bilancio di previsione del Ministero è stata infatti 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

---

[16] Corte Costituzionale, sentenza n. 147 del 2012.

[17] 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).

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[18].

La tavola seguente illustra le sei missioni evidenziandone l'andamento finanziario nelle principali fasi contabili.

(in migliaia)

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	2009	9.404,69	120.213,41	155.143,74	153.687,74	164.584,56	158.080,01	7.275,15
	2010	4.363,19	136.106,59	163.584,78	163.505,87	169.138,94	162.995,16	2.884,43
	2011	4.548,90	133.454,53	169.088,19	168.111,20	172.978,14	167.032,55	3.087,83
	2012	5.441,74	132.566,33	172.405,66	171.434,16	177.612,28	172.181,86	4.351,97
017.Ricerca e innovazione	2009	2.261.619,08	2.445.941,53	2.806.452,06	2.705.716,05	4.058.135,81	2.303.724,86	893.044,43
	2010	2.551.068,12	2.299.413,07	2.357.329,81	2.357.354,82	3.162.951,31	2.760.825,89	1.263.469,47
	2011	2.415.728,44	2.246.582,81	2.309.508,68	2.306.864,69	2.907.091,92	2.550.870,18	1.108.802,45
	2012	1.493.904,06	1.995.224,43	2.003.638,88	2.003.527,65	2.509.941,48	2.326.829,20	899.315,04
022.Istruzione scolastica	2009	674.592,21	43.896.626,78	46.134.981,94	45.057.091,68	46.753.671,24	45.169.893,51	537.405,71
	2010	568.880,74	44.066.350,25	44.908.953,49	43.908.282,18	45.540.518,04	44.312.702,63	641.867,97
	2011	691.537,07	42.030.469,78	42.874.521,79	42.755.911,39	43.559.526,73	43.188.600,92	654.537,90
	2012	234.884,28	40.954.956,10	42.210.749,33	42.375.087,57	42.382.964,78	42.128.141,34	159.295,52
023.Istruzione universitaria	2009	2.940.603,91	8.553.064,99	8.897.620,22	8.886.170,13	10.134.247,33	9.143.284,18	2.598.567,02
	2010	2.563.602,90	7.909.295,31	8.392.340,05	8.415.196,75	10.033.914,91	9.284.339,34	2.253.254,75
	2011	1.621.106,99	8.005.962,68	8.010.371,36	7.948.137,91	8.551.142,64	8.400.839,89	1.084.040,22
	2012	988.711,37	8.194.800,59	8.196.612,30	8.181.905,29	8.597.127,67	8.070.424,69	793.529,48
032.Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2009	28.839,02	80.560,30	115.886,80	111.719,48	172.672,81	116.069,41	27.097,52
	2010	24.713,08	90.083,05	100.773,90	99.630,66	126.879,58	105.709,01	23.229,29
	2011	14.252,59	60.690,64	71.497,59	70.684,53	85.750,18	75.549,27	13.215,36
	2012	8.107,17	64.492,91	62.403,14	63.029,17	70.500,14	59.401,73	6.319,35
033.Fondi da ripartire	2009	63.969,31	376.498,27	199.587,84	199.587,84	223.778,21	0,00	0,00
	2010	233.587,84	778.894,93	476.523,44	382.231,44	566.737,47	0,00	0,00
	2011	68.314,86	935.916,03	694.566,82	315.566,82	727.988,88	53.508,06	53.508,06
	2012	324.290,19	845.401,31	450.466,75	450.466,75	481.042,57	34.816,82	34.816,82
Totale	**2009**	**5.979.028,22**	**55.472.905,27**	**58.309.672,61**	**57.113.972,92**	**61.507.089,95**	**56.891.051,98**	**4.063.389,83**
	2010	**5.946.215,88**	**55.280.143,21**	**56.399.505,46**	**55.326.201,71**	**59.600.140,26**	**56.626.572,04**	**4.184.705,92**
	2011	**4.815.488,85**	**53.413.076,48**	**54.129.554,42**	**53.565.276,54**	**56.004.478,50**	**54.436.400,87**	**2.917.191,82**
	2012	**3.055.338,82**	**52.187.441,66**	**53.096.276,06**	**53.245.450,60**	**54.219.188,92**	**52.791.795,64**	**1.897.628,18**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra impegni pari a 53,2 miliardi (53,5 nel 2011) e pagamenti pari a 52,8 miliardi (54,4 miliardi nel 2011) con un'incidenza sul volume del bilancio dello Stato pari a circa il 7 per cento.

La ulteriore flessione registrata nel 2012, sia in termini di impegni che di pagamenti rispecchia essenzialmente le misure di contenimento della spesa per il personale e le 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 nel cui ambito più del 95 per cento delle risorse assegnate si riferisce a spese di parte corrente (di cui oltre il 78 per cento è assorbito dalla spesa per redditi da lavoro dipendente) mentre una quota rilevante della restante parte (14,7 per cento) viene

[18] In sede di concreta applicazione del nuovo modello, sono emersi alcuni risvolti negativi 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.

trasferita ad altri soggetti ed in particolare alle Scuole, alle Università, e agli Enti di ricerca e finanzia comunque, in misura predominante, le spese per il personale.

Significativa appare, in primo luogo, la flessione degli impegni e dei pagamenti nell'ambito dei redditi da lavoro dipendente, pari, rispettivamente, a 0,9 miliardi e 1 miliardo, quasi interamente assorbiti dalla Missione "Istruzione scolastica" che rappresenta, sostanzialmente, l'intero comparto scuola[19].

Si tratta di un andamento riconducibile agli effetti delle politiche avviate a decorrere dal 2009 che, in linea con gli obiettivi previsti, hanno consentito una effettiva riduzione dell'organico, unita ad un consistente ricambio di personale e ad una flessione strutturale del personale a tempo determinato.

Ciò peraltro non esclude che l'esaurimento della operatività del piano programmatico di cui all'art. 64 della legge n. 122 del 2008 e gli effetti conseguenti, da un lato, al riconoscimento della maturazione dell'anzianità economica per il personale scolastico per il 2011 (in deroga ai vincoli previsti per il restante personale pubblico) e, dall'altro, alla ricostruzione della carriera del personale precario assunto negli ultimi esercizi, possano nei prossimi anni determinare nuovi aumenti di spesa[20]; aumenti comunque riassorbibili nel tempo dall'evoluzione del *turnover*, alla luce della rideterminazione della struttura delle retribuzioni conseguente al CCNL del 4 agosto 2011.

Le politiche per l'Università si riflettono sull'andamento dei trasferimenti di parte corrente, quasi interamente assorbiti dalle Amministrazioni pubbliche e concentrati nella missione "Istruzione universitaria", nella cui sfera si registra, rispetto al 2011, una crescita negli impegni (cui, tuttavia, corrispondono minori pagamenti per circa 320 milioni) relativi al Programma "Sistema universitario e formazione post universitaria" e un aumento, al netto dei tagli previsti nel decreto legge n. 78 del 2010, delle risorse dedicate al programma "Diritto allo studio".

Sempre nell'ambito dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche flettono significativamente le risorse destinate alla missione "Ricerca e innovazione" mentre crescono quelle relative alla missione "Istruzione scolastica" quasi interamente assorbite dai trasferimenti alle Istituzioni scolastiche non statali che, tuttavia, segnano un lieve decremento rispetto al 2011.

I consistenti tagli definiti nelle manovre finanziarie del 2011 e del 2012 hanno invece essenzialmente inciso sulle spese per i consumi intermedi (pari, tuttavia, al solo 1,8 per cento delle spese complessive del Ministero), che, tornati nel 2011 al livello degli anni precedenti, segnano una diminuzione di circa l'8,4 per cento in termini di impegni e del 15,8 per cento in termini di pagamenti.

Consistente appare anche nel 2012 la quota dei consumi intermedi ascrivibile alla missione "Istruzione scolastica" il cui andamento si riconduce, da un lato, ai tagli concentrati sui Fondi per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche e alle minori risorse destinate agli uffici periferici dell'Amministrazione e, dall'altro, al forte miglioramento della gestione dei contratti di pulizia che ha consentito, pur nell'ambito delle misure di contenimento, un maggior finanziamento delle scuole (54,8 milioni) per far fonte a situazioni di sofferenza finanziaria.

Quanto alle spese in conto capitale il consuntivo registra, sia in termini di impegni che in termini di pagamenti, andamenti in flessione rispetto al precedente esercizio.

La quota più significativa si riconduce ai trasferimenti in conto capitale e si concentra nella missione "Ricerca e innovazione" che risente della riduzione degli stanziamenti del Programma relativo alla ricerca industriale.

---

[19] 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.

[20] Nella rilevazione effettuata dalla RGS nel conto annuale relativo all'esercizio 2011, sono state registrate circa 112.000 unità tra docenti e personale amministrativo per le quali si può ipotizzare che la ricostruzione di carriera avverrà nei quattro anni a far data dal passaggio in ruolo (considerando il tempo necessario del periodo di tirocinio e della prassi amministrativa) cui dovrebbe ricondursi una spesa per arretrati stimabile in circa 600 milioni.

In tale ambito la quota più consistente resta comunque 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 a 3.111 milioni che si attestano, alla fine dell'esercizio, a più di 3.104 milioni dei quali circa due terzi di nuova formazione e poco più di un terzo si iscrive tra i residui di stanziamento.

L'analisi per missione evidenzia un contenuto aumento dell'ammontare dei residui relativi alla missione "Istruzione scolastica" (463,7 milioni), in particolare nei programmi dedicati alla istruzione del primo e del secondo ciclo, e nella missione "Istruzione universitaria" (1.068,2 milioni), sia nell'ambito del programma di finanziamento del sistema universitario sia in quello dedicato al diritto allo studio.

Un inversione di tendenza si registra invece nella missione "Ricerca e innovazione" che, pur assorbendo la quota maggiore, registra un ammontare di residui in netta diminuzione (821,1 milioni, a fronte dei 1.549,5 milioni del 2011) nel cui ambito consistente, anche nel 2012, appare la quota dei residui di stanziamento (330,8 milioni).

Una forte crescita si rinviene, infine, nella missione "Fondi da ripartire" che registra residui pari a 735,5 milioni (324,2 nel precedente esercizio) interamente riferiti a residui di stanziamento, in relazione al ritardo nella ripartizione dei relativi stanziamenti.

4.1.2. 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 più nel dettaglio le principali anomalie rilevate 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 n. 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.

L'esercizio 2012 si chiude con una contenuta eccedenza di spesa complessiva (148 milioni) che rappresenta il saldo tra eccedenze di spesa, comunque rilevate, di circa 308 milioni, ed economie pari a 160 milioni.

Le eccedenze si riconducono, come di consueto, ai capitoli di spesa fissa destinati al pagamento delle retribuzioni del personale scolastico e trovano spiegazione nelle minori riduzioni della consistenza del personale nell'a.s. 2011-2012 rispetto agli obiettivi previsti in attuazione dell'art. 64 del decreto legge n.112 del 2008, come, più dettagliatamente, analizzato nel paragrafo dedicato alla Missione "Istruzione scolastica".

Le stesse ragioni stanno alla base della consistente flessione delle economie riconducibili alla gestione dei capitoli destinati alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola le cui previsioni, utilizzabili solo a seguito della verifica del grado di raggiungimento dei previsti obiettivi di riduzione, hanno determinato minori economie nel 2011 e la mancata iscrizione della somma in bilancio nel 2012.

Situazione debitoria 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.

La rilevazione, effettuata in applicazione del decreto legge n. 35 del 2013, ha preso in considerazione la situazione debitoria degli Uffici centrali e periferici, delle Istituzioni

scolastiche ed educative statali e delle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica, con riferimento ai debiti verso terzi, scaduti alla data del 31.12.2012, a fronte di obbligazioni o prestazioni già ricevute per i quali non sussistono residui passivi anche perenti nel bilancio dello Stato o nel conto del Patrimonio.

La situazione debitoria degli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione è pari a 4,7 milioni (circa la metà rispetto ai debiti fuori bilancio censiti nel precedente esercizio) ascrivibili per la maggior parte a spese relative al funzionamento, come tali rientranti nell'ambito delle spese continuative e ricorrenti.

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 delle poste sottostimate.

Particolare attenzione richiede l'esposizione debitoria segnalata dall'Amministrazione periferica che attiene a spese per canoni e utenze in relazione alla quali appaiono rilevanti le misure di razionalizzazione organizzative, in qualche caso già avviate, con la riduzione delle superfici utilizzate degli immobili assegnati agli USR dalle competenti Province e Regioni.

In crescita risulta anche l'esposizione debitoria verso la Tesoreria dello Stato, pari a circa 12,5 milioni, nel cui ambito la quota più consistente si riferisce a spese per liti, arbitraggi e risarcimenti; risultano invece smaltiti i debiti relativi al 2011 mediante un prelevamento dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine pari a 8,9 milioni.

Più complessa e nettamente superiore risulta invece l'esposizione debitoria delle scuole, risultante dal monitoraggio effettuato sulla base dei bilanci consuntivi degli Istituti, che raggiungono i 45,9 milioni al termine del 2012 (nettamente inferiori i debiti degli Istituti di alta formazione, artistica e musicale, pari a circa 47.700 euro).

Gli stessi, oltre ad essere relativi alle fattispecie riconducibili a debiti fuori bilancio (di modesta entità), si riconducono a residui passivi a fronte dei quali non si rinviene alcuna copertura da parte dello Stato o da altre fonti di entrata.

Ciò si riconduce al fenomeno in base al quale 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 – tendono ad iscrivere in bilancio residui attivi cui, peraltro, non corrisponde nel bilancio del MIUR alcun residuo passivo (neppure perento). Contribuisce a tale andamento l'insufficienza dei fondi destinati a spese obbligatorie (come ad esempio le supplenze brevi[21] o i compensi ai componenti delle Commissioni di esame) e la prassi di utilizzare le disponibilità di cassa provenienti anche da altri soggetti o dalle famiglie senza peraltro iscrivere residui passivi per restituire i fondi utilizzati.

Rilevante accumulo di residui passivi. Strettamente connesso con il fenomeno della formazione dei debiti fuori bilancio è l'andamento dei residui passivi e la formazione dei residui passivi perenti che, se riferiti ad obbligazioni verso terzi giuridicamente perfezionate, rappresentano un'ulteriore fonte di debito dell'Amministrazione.

La formazione di tali residui è dovuta, nella maggior parte dei casi, ad una insufficiente assegnazione di cassa, che non ha consentito il completo smaltimento dei residui passivi pregressi iscritti nei precedenti esercizi finanziari.

Ciò sembrerebbe alla base del rilevante ammontare dei descritti residui passivi riferiti alle spese correnti nel cui ambito si registrano 784,1 milioni relativi alle spese per i redditi di lavoro dipendente (spese per la retribuzione fissa e accessoria del personale, buoni pasto, mensa scolastica, oneri sociali), nonché 192 milioni ascrivibili a spese per consumi intermedi che,

[21] A fronte di un fabbisogno per supplenze brevi e saltuari pari a circa 800 milioni di euro l'anno da considerare incomprimibile, a meno di modifiche legislative che consentano soluzioni alternative al tempo scuola, nel bilancio dello Stato sono stati iscritte per anni disponibilità pari ad euro 570 milioni, solo di recente incrementate sino quasi a coprire il fabbisogno.

accanto all'ammontare dei debiti fuori bilancio, offrono un più completo quadro dell'esposizione debitoria verso terzi.

Rilevante appare, inoltre, l'ammontare dei residui passivi pregressi nell'ambito dei trasferimenti correnti ed in conto capitale che tuttavia, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, non possono ritenersi sempre espressione di effettive posizioni debitorie.

Nell'ambito dei trasferimenti correnti, pari a oltre 779,5 milioni, più del 90 per cento si riferiscono al Fondo di finanziamento ordinario delle Università (capitolo 1694) che registra residui di nuova formazione pari ad oltre 662,3 milioni in relazione alla lentezza del procedimento di riparto delle risorse, a fronte di residui pregressi pari a soli 14,2 milioni (il consuntivo 2012 ha peraltro registrato una economia di cassa pari ad euro 289 milioni).

Quanto ai trasferimenti in conto capitale (950,4 milioni), consistente appare la quota ascrivibile alle risorse destinate al "Fondo ordinario per gli Enti ed Istituti di ricerca" (capitolo 7236) e al "Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica" (FIRST) (capitoli 7320 e 7245).

L'ammontare dei residui a carico del capitolo 7236 si riconduce al procedimento di riparto delle risorse il cui decreto è stato adottato sempre con notevole ritardo, ad esercizio finanziario ormai inoltrato[22].

Relativamente alle risorse destinate alla ricerca, l'intero stanziamento del capitolo 7245 destinato alla ricerca di base (82,2 milioni) è stato conservato in bilancio, su richiesta del Ministero per l'impossibilità di impegnare le somme in questione, atteso il forte ritardo nell'adozione del decreto interministeriale di ripartizione del Fondo FIRST (decreto interministeriale n. 955 del 27/12/2012).

Quanto invece al capitolo 7320, concernente la ricerca industriale, i dati di rendiconto evidenziano residui pregressi pari al oltre 101 milioni (cui si affiancano 334,6 milioni di residui perenti) legati sostanzialmente alla procedura di ammissione, valutazione ed erogazione dei finanziamenti che prevede il coinvolgimento di una serie di soggetti (Comitato, esperto scientifico, Istituti di credito) che devono esprimersi sulla validità del progetto, sullo stato di attuazione dello stesso, nonché sulla solvibilità del creditore.

Si tratta di un fenomeno ricorrente nell'ambito dei progetti di ricerca. La natura stessa dei progetti, il cui avanzamento dipende da variabili indipendenti dalla volontà degli attuatori (si pensi ai progetti di ricerca farmaceutica o di biotecnologie legati spesso ai risultati di lunghi periodi di sperimentazione) non consente infatti previsioni di spesa certa sia a livello temporale che di impegno finanziario ed il finanziamento di progetti di ricerca richiede tempi di erogazione più lunghi rispetto a quelli di impegno delle risorse, in quanto legati alla durata degli stessi che spesso superano i tre anni.

Andamento dei residui perenti. Il fenomeno della perenzione dei residui, sia pur in diminuzione, si presenta consistente anche nel 2012.

L'ammontare totale di residui perenti registrati nel conto del patrimonio raggiunge i 5.893 milioni dei quali 486,4 milioni di nuova formazione, in netto calo rispetto all'andamento dell'esercizio precedente (883,3 milioni).

Una analisi per categorie economiche evidenzia un lieve calo dell'ammontare dei residui perenti di parte corrente, che rappresentano meno di un quinto del totale, e una forte crescita dei residui perenti di parte capitale.

Malgrado la più contenuta dimensione, non può non segnalarsi la criticità che evidenzia l'ammontare dei residui perenti di parte corrente, concernenti soprattutto i redditi di lavoro dipendente (186,7 milioni) e i consumi intermedi (106 milioni), cui si affiancano i residui perenti per trasferimenti correnti (189,7 milioni).

---

[22] Nell'esercizio in esame il decreto di riparto è stato adottato con un certo anticipo rispetto agli anni passati (agosto 2012) consentendo l'attribuzione agli Enti delle assegnazioni ordinarie; registrano invece un maggior ritardo le assegnazioni straordinarie (progetti bandiera, progetti di interesse e progetti premiali) le cui risorse sono state conservate in bilancio in relazione al ritardo nell'adozione del decreto di riparto delle risorse destinate ai progetti premiali e alla necessità di una previa valutazione e approvazione del MIUR dei progetti bandiera.

Trattandosi verosimilmente di impegni relativi ad obbligazioni già scadute appare, da un lato, preoccupante l'ammontare cancellato dalle scritture contabili e si rilevano, dall'altro, contenute le somme richieste ed assentite (appena 1,8 milioni concentrati esclusivamente sui consumi intermedi e i trasferimenti correnti e nessuna reiscrizione relativamente a residui perenti per redditi di lavoro dipendente), cui peraltro non corrisponde nessun pagamento nel corso dell'esercizio.

Molto più consistenti i residui perenti di parte capitale (4.449,4 milioni cui si aggiungono altri 471 milioni di nuova formazione) concentrati quasi per intero nei trasferimenti alle altre pubbliche Amministrazioni e alle imprese ed ascrivibili, in gran parte, alla Missione "Ricerca e innovazione".

Trattandosi, come già evidenziato, di progetti pluriennali finanziati per intero ma pagati per stati di avanzamento lavori, le criticità in tal caso si riconducono essenzialmente alla forbice sempre più larga tra le somme richieste (656,7 milioni) e quelle assentite (38,5 milioni), cui corrispondono pagamenti per 29 milioni.

4.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

L'analisi delle entrate, non evidenzia significative variazioni rispetto al precedente esercizio finanziario, confermando, da un lato, il numero e l'oggetto dei capitoli gestiti dal Ministero e, dall'altro, 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.

Quanto all'ammontare dei versamenti effettuati nel 2012, si registra una contenuta flessione o un leggero incremento in tutti i capitoli esaminati, in particolare sul capitolo 2598[23] (487.587 euro di cui è prevista la riassegnazione al Ministero), sul capitolo 3408[24] (584.067 da destinare al trattamento accessorio della dirigenza) e sul capitolo 3550 (19,3 milioni, a fronte dei 23,3 del precedente esercizio imputabili in massima parte a restituzioni di somme erroneamente percepite a seguito di pagamenti di retribuzioni o altri compensi).

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", i versamenti totali 2012 sono pari ad oltre 810,9 milioni. 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 31/12/2012 per poi riassegnarle nell'anno successivo.

5. Le missioni e i programmi

5.1. La missione: Istruzione scolastica

La relazione - in coerenza con gli obiettivi strategici per il 2012, indicati nell'atto di indirizzo del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca - si sofferma, in particolare, sul completamento delle politiche di razionalizzazione e semplificazione dettate dall'art. 64 della legge n. 133 del 2008 (anche alla luce delle più recenti disposizioni contenute nelle

[23] 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.

[24] 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.

manovre definite nella seconda metà del 2011)[25] nonché sulle misure avviate per migliorare la qualità della valutazione degli apprendimenti e dell'efficienza ed efficacia del servizio educativo di istruzione e formazione.

Gli obiettivi previsti nell'art. 64 della legge n. 122 del 2008 si traducono – 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 e si completano, alla luce delle recenti manovre finanziarie, con interventi diretti ad assicurare il mantenimento degli effetti di contenimento e razionalizzazione della spesa del sistema scolastico.

Quanto alla revisione degli ordinamenti scolastici[26], nel corso del 2012 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 (recepito con decreto ministeriale dell'11 novembre 2011) per la messa a regime dei percorsi di durata triennale e quadriennale finalizzati al conseguimento dei titoli di qualifica e di diploma professionale.

Risultano inoltre conclusi i procedimenti relativi al "Regolamento di organizzazione dei percorsi di sezione ad indirizzo sportivo del sistema dei licei , ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 195 marzo 2010, n. 89" e il regolamento relativo alle "Norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti (CIPA), ivi compresi i corsi serali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

In relazione alla tardiva pubblicazione del provvedimento e alla conseguente difficoltà per le Regioni di programmare l'attività di tali strutture, nell'ambito delle definizione della rete scolastica e dell'offerta formativa, i CIPA verranno attivati dall'a.s. 2014/2015.

In merito alla riorganizzazione della rete scolastica[27], dopo la battuta di arresto conseguente alla sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2009[28], la più recente sentenza n. 147 del 2012[29] ha censurato anche le nuove disposizioni di razionalizzazione volte ad aggregare la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la 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 grado[30].

---

[25] DL n. 68 del 2011 (convertito nella legge n. 111 del 2011), del DL n. 138 del 2011 (convertito dalla legge n. 148 del 2011) e legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012).

[26] 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 curricoli e dei piani di studio volti a determinare nuovi quadri orari di durata più contenuta.

[27] 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.

[28] Che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni della legge n. 133 del 2008 concernenti le azioni di ridimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche.

[29] Che ha 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

[30] "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".

A fronte di tale nuova sentenza, il MIUR, fermo restando il dimensionamento disposto dalle Regioni per l'anno scolastico 2012-2013[31], ha concordato con i rappresentanti della Conferenza Unificata una intesa che, definendo preventivamente il contingente di dirigenti scolastici da assegnare a ciascuna Regione e quindi il numero delle Istituzioni scolastiche autonome, consente di realizzare pienamente le previste economie di spesa, lasciando alle Regioni la competenza nel definire il numero degli alunni per ogni Istituzione scolastica a seconda delle diverse realtà territoriali[32].

Ciò dovrebbe consentire una consistente flessione del numero delle Istituzioni scolastiche autonome che passeranno da 10.749 (a.s. 2008/2009) a 8.842 (a.s. 2013/2014), con un risparmio di 1.907 unità.

Nell'attesa della approvazione dell'intesa, il dimensionamento della rete scolastica per l'a.s. 2013/2014 secondo i piani adottati dalle Regioni (con l'esclusione della Regione Lazio e quella del Molise) ha evidenziato, rispetto al precedente anno scolastico, una soppressione di 283 circoli didattici e 181 scuole di I grado (con conseguente istituzione di 99 Istituti comprensivi del primo ciclo di istruzione) e 117 Istituzioni di II grado.

Ne consegue, pertanto, che dal 1 settembre 2013, funzioneranno 482 Istituzioni scolastiche in meno rispetto all'anno precedente, che vanno a sommarsi alle 1.078 Istituzioni scolastiche autonome soppresse per l'a.s. 2012/2013, per un totale di 1.560 Istituzioni.

Strettamente connesso con gli aspetti appena esaminati appare l'obiettivo volto a realizzare il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane nella scuola[33].

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 sostegno[34], alla non completa attuazione degli obiettivi di riduzione attesi nel triennio considerato, con la conseguente realizzazione di minori economie nel confronto con le stime contenute nella relazione tecnica allegata alla legge n. 122 del 2008.

A fronte infatti di un obiettivo pienamente raggiunto nell'a.s. 2009-2010, difficile si è rivelato il mantenimento dei risultati negli anni scolastici successivi nei quali la rilevazione del personale in servizio (tratta dalla analisi dei cedolini di stipendio) ha evidenziato nel triennio considerato una riduzione del personale docente pari a 78.047 unità e di dirigenti scolastici pari a 2.247 unità (rispetto alle previste 87.400 unità) e una riduzione del personale amministrativo pari a 43.685 unità (rispetto alle previste 44.500 unità).

A fronte del modesto sforamento di posti autorizzati in deroga all'organico di diritto per assicurare il diritto allo studio ed il rispetto delle norme sulla sicurezza, il mancato completo raggiungimento degli obiettivi previsti è dipeso essenzialmente dall'incremento, difficilmente evitabile dopo la pronuncia della Corte Costituzionale, dei posti di sostegno che sono passati da 94.430 del 2010/2011 a 101.301 del 2012/2013 con un incremento di 6.871 posti in coerenza con la crescita degli alunni disabili, passati da 188.449 a 202.314.

Quanto alle previste economie, tale andamento, pur avendo garantito la quota annuale di competenza del bilancio dello Stato (70 per cento), ha invece compromesso la quota (30 per

---

[31] Che aveva già prevista la soppressione di 1.082 circoli didattici e 592 scuole di I grado con conseguente istituzione di n.731 Istituti comprensivi del primo ciclo di istruzione nonché la soppressione di 70 Istituzioni di II grado.

[32] Tale contingente, pari a 8.842 unità, è stato definito dividendo per 900 il numero degli alunni iscritti alle scuole statali nell'organico di diritto 2012/2013, integrato dal parametro regionale della densità degli abitanti per Kmq (attualmente il parametro medio è 500 previsto dal d.P.R. n. 233 del 1998), ed aggiungendo 55 unità corrispondenti ai Centri Provinciali di istruzione per gli adulti, il cui numero era già previsto come accantonamento nell'a.s. 2009/2010.

[33] Il piano programmatico, prevedeva una progressiva riduzione dell'organico del personale docente e amministrativo negli a.s. 2009-2010, 2010-2011 e 2011-2012 (per un totale di 87.000 posti) destinato poi ad assestarsi sul valore relativo a 2011-2012 per gli a.s. successivi in applicazione art. 19, comma 7 della legge n. 111 del 2011.

[34] 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.

cento) destinata a tornare al sistema scolastico e dedicata alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola (55 milioni rispetto ai previsti 253 milioni nel 2011 e 120 milioni rispetto ai previsti 292 milioni nel 2012).

La numerosità del personale in servizio nell'anno scolastico 2012-2013, tratta dalle prime rilevazioni aggiornate al mese di aprile, non evidenzia rilevanti scostamenti rispetto al precedente anno scolastico malgrado una significativa scopertura rispetto all'organico di diritto registrata nell'ambito del personale tecnico amministrativo a seguito della istituzione di nuovi posti in organico di fatto per un totale di oltre 4000 unità[35] (3.291 nell'a.s. 2011-2012 e 715 posti nell'a.s. 2012-2013).

In senso contrario, invece, le disposizioni di contenimento, dettate dalla legge di stabilità 2012, in materia reggenza delle Istituzioni scolastiche, hanno determinato, a fronte di 1.153 Istituzioni scolastiche sottodimensionate, esuberi per un numero di posti di DSGA (Direttore dei servizi generali e amministrativi) pari a 772 unità che hanno richiesto l'adozione di specifiche misure di razionalizzazione[36].

Malgrado tali difficoltà, l'andamento delle principali determinanti del sistema conferma la validità delle misure di razionalizzazione poste in essere in attuazione dell'art. 64 della legge 122/2008 che, nel periodo preso in considerazione, hanno consentito una sensibile riduzione della spesa corrente e il conseguimento dei previsti obiettivi di razionalizzazione del sistema scolastico.

Pur a fronte di una progressiva e spiccata crescita della popolazione scolastica, influenzata dall'aumento degli alunni di cittadinanza non italiana, l'andamento del numero delle classi continua a flettere e, con un indice del rapporto alunni per classe al 21,5 (era il 20,7 nell'anno scolastico 2008-2009), si pone in linea con l'obiettivo indicato nel piano programmatico di un aumento dello 0,4 per cento nel triennio.

Migliora, nel triennio, anche la razionalizzazione dell'utilizzo del personale, come emerge dal valore dell'organico di fatto che, rapportato, per il personale docente, alla popolazione scolastica mostra andamenti in linea con l'obiettivo volto ad aumentare, gradualmente, di un punto il rapporto medio alunni/docenti e, confrontato con la consistenza organica del personale amministrativo dell'anno scolastico 2007/2008, si avvicina agli obiettivi di riduzione definiti nell'art. 64 del decreto legge n. 112 del 2008.

Quanto al personale in servizio, il ridimensionamento degli organici del personale docente e amministrativo, unito all'andamento del *turnover* (tornato negativo dal 2009), ha prodotto un'effettiva riduzione del personale docente e ATA a tempo indeterminato determinando, nel contempo, una flessione strutturale del personale a tempo determinato (contratti annuali e contratti fino al termine delle attività didattiche) 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[37], atteso che, malgrado le massicce assunzioni effettuate negli ultimi esercizi, la consistenza del personale precario, inserito a decorrere dalla

---

[35] Tali incrementi risultano concentrati essenzialmente nelle Regioni Campania, Emilia Romagna, Piemonte, Veneto e Toscana.

[36] Circolare n. 61 del 18 luglio 2012.

[37] A ciò risponde la programmazione straordinaria di assunzioni del personale non di ruolo prevista nell'art. 9, comma 17 del DL del 13 maggio 2011 n. 70 (convertito in legge 12 luglio 2011 n. 106) – che ha consentito l'immissione in ruolo nel precedente a.s. di 30.300 docenti e 36.000 unità di personale tecnico amministrativo – e l'autorizzazione all'assunzione nell'a.s. 2012-2013 di ulteriori 21.122 docenti dei quali, in considerazione dell'esaurimento di numerose graduatorie concorsuali, oltre il 90 per cento provengono da personale non di ruolo inserito delle graduatorie ad esaurimento.
Va inoltre segnalato il recente bando di concorso, per titoli ed esami, pubblicato nel settembre 2012, con il quale è stato avviato il reclutamento, su base regionale, di 11.542 docenti nelle scuole dell'infanzia, primaria, secondaria di I e II grado (autorizzato con dPCM 12 settembre 2012) destinato a coprire ai posti risultanti vacanti e disponibili negli a.s. 2013/2014 e 2014/2015.

legge finanziaria 2007 in graduatorie ad esaurimento e spesso dotato di una consistente anzianità di servizio, appare ancora rilevante.

Dalla situazione delle graduatorie al gennaio 2013 emerge, al termine delle operazioni di assunzione effettuate per l'anno scolastico 2012/13, una consistenza numerica in progressiva diminuzione (-9,1 per cento) che tuttavia registra ancora 178.376 docenti in attesa della cattedra.

La consistenza di tale personale precario va peraltro ascritta anche al consistente numero di nuove inclusioni in fascia aggiuntiva per particolari tipologie di aspiranti (1.315) previste dalla legge n. 14 del 2012 in deroga alla natura ad esaurimento delle relative graduatorie.

Tali politiche dirette a garantire continuità nella erogazione del servizio scolastico ed educativo e ad evitare nel contempo la formazione di nuovo precariato, vanno coniugate con 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[38].

Azioni dirette ad introdurre metodi di valutazione oggettiva degli studenti e delle scuole.

Lo sviluppo e la qualificazione del sistema scolastico non può prescindere dall'avvio di un sistema di valutazione che permetta a ciascuna scuola di monitorare l'efficienza del proprio servizio e che fornisca indicazioni utili per progettare le necessarie azioni di sostegno per le scuole in difficoltà e valutare i dirigenti scolastici in relazione alla effettiva qualità del sistema di istruzione e formazione.

Si segnala al riguardo il completamento del Sistema Nazionale di Valutazione che si basa sull'INVALSI (Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione e Formazione) - che predispone tutti gli adempimenti necessari per l'autovalutazione e la valutazione esterna delle scuole - sull'INDIRE (Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa) - che può supportare le scuole nei piani di miglioramento - e su un contingente di Ispettori definito dal Ministro che ha il compito di guidare i Nuclei di valutazione esterna[39].

Nel corso dell'esercizio in esame sono state comunque definite dal MIUR (Direttiva n. 85 del 2012) le priorità strategiche della valutazione del Sistema educativo di istruzione delle quali l'INVALSI dovrà tener conto per programmare la propria attività, anche mediante la revisione del Piano triennale delle attività, ferma restando la piena autonomia dell'Ente nella individuazione e adozione delle priorità tecnico-scientifiche.

In tale ambito, la Direttiva estende le rilevazioni nazionali degli apprendimenti, sempre a carattere censuario, anche alle classi quinte della scuola secondaria di II grado e conferma la scelta di considerare prioritarie, ai fini delle rilevazioni in questione, le aree disciplinari dell'italiano e della matematica, che verranno valutate in coerenza con gli obiettivi di apprendimento definiti dalle indicazioni nazionali[40].

---

[38] Accanto alla fisiologica contrazione del personale in esubero, di rilievo appaiono le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 95 del 2012 che hanno consentito l'utilizzo del personale in esubero sia tramite mobilità provinciale sia tramite gli utilizzi su altre classi di concorso o frazioni di posto disponibili presso le Istituzioni scolastiche. Quanto al restante personale, 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 n. 98 del 2011 (convertito dalla legge n. 111 del 2011); calano inoltre, in seguito alle nuove disposizioni di contenimento anche i docenti in posizione di comando, esonero o collocamento fuori ruolo.

[39] Il procedimento di valutazione si snoda attraverso quattro fasi essenziali: a) autovalutazione delle Istituzioni scolastiche, sulla base di un fascicolo elettronico di dati messi a disposizione dalle banche dati del sistema informativo del Ministero dell'istruzione ("Scuola in chiaro"), dell' INVALSI e delle stesse Istituzioni scolastiche, che si conclude con la stesura di un rapporto di autovalutazione da parte di ciascuna scuola, secondo un *format* elettronico predisposto dall'INVALSI e con la predisposizione di un piano di miglioramento; b) valutazione esterna da parte di nuclei coordinati da un dirigente tecnico sulla base di protocolli, indicatori e programmi definiti dall'INVALSI, con la conseguente ridefinizione dei piani di miglioramento da parte delle Istituzioni scolastiche; c) azioni di miglioramento con l'eventuale sostegno dell'INDIRE, o di Università, Enti, Associazioni scelti dalle scuole stesse; d) rendicontazione pubblica dei risultati del processo, secondo una logica di trasparenza, di condivisione e di miglioramento del servizio scolastico con la comunità di appartenenza.

[40] Nel corso del triennio sarà inoltre sperimentata la progressiva informatizzazione dello svolgimento delle prove, in linea con il piano di digitalizzazione che riguarda tutte le Amministrazioni pubbliche e le scuole.

Di rilievo appare l'obiettivo volto a rendere sempre più stretto il collegamento con le indagini internazionali e a riferire i risultati delle rilevazioni degli apprendimenti alle singole scuole in modo che i risultati stessi possano costituire, per le Istituzioni scolastiche, una base per l'avvio dei processi di autovalutazione.

Continuano inoltre i progetti sperimentali per la valutazione delle scuole ed in particolare il progetto "Valutazione e Sviluppo della Qualità delle scuole" (VSQ) e il più recente progetto VALeS – Valutazione e Sviluppo Scuola, di durata triennale, rivolto alle Istituzioni scolastiche del primo e del secondo ciclo[41].

5.2. La missione "Istruzione universitaria"

Le politiche in materia di istruzione universitaria – cui sono integralmente dedicate le risorse stanziate 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 e la didattica, ad avviare la prevista introduzione del bilancio unico e della contabilità economico patrimoniale, ad avviare le procedure per l'abilitazione nazionale dei docenti con l'obiettivo di valorizzare il personale accademico e i ricercatori più meritevoli, a promuovere gli interventi a favore degli studenti universitari attraverso nuovi strumenti di sostegno finanziario e di tutela del diritto allo studio, ed, infine, a procedere all'accreditamento dei corsi di studio valutando l'offerta formativa in base alla sua adeguatezza e alla congruità con le risorse dedicate.

Si tratta di misure che rispondono alle principali criticità da tempo rilevate e sono già in parte contenute nella legge n. 240 del 2010 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 2012 la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato trasferite agli Atenei non si discosta sostanzialmente dal precedente esercizio, flette in misura contenuta anche il Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle Università statali che tuttavia fruisce nel 2012 di risorse *una tantum*. La significativa riduzione, prevista dalla legge n. 133 del 2008, anche in relazione alle politiche di limitazione del *turnover*, risulta, inoltre, solo in parte attenuata dalle risorse stanziate nei successivi provvedimenti legislativi[42] e dalla esclusione di tali risorse dai tagli lineari disposti nelle meno recenti leggi finanziarie o di stabilità.

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 Atenei[43].

In tale ambito si inseriscono anche gli impegni precedentemente assunti in attuazione di accordi di programma aventi come finalità anche interventi di edilizia universitaria (77,4

---

[41] Tale ultima iniziativa, finanziata con fondi PON e MIUR, coinvolge complessivamente 300 scuole sul territorio nazionale, di cui 200 appartenenti alle regioni dell'obiettivo convergenza e 100 ubicate nelle restanti zone del Paese. Il progetto ha come obiettivo l'individuazione di un meccanismo di autovalutazione/valutazione complessivo della scuola e dell'azione del dirigente scolastico all'interno di un disegno integrato fra piano di miglioramento della scuola e obiettivi assegnati alla dirigenza scolastica.

[42] 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* solo in minima parte confluiti nel FFO).

[43] 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, interventi a favore degli studenti, interventi per l'adozione della contabilità economico patrimoniale e il bilancio unico di Ateneo, interventi di incentivazione a sostegno delle attività connesse alle azioni del piano "lauree scientifiche".

milioni) e, dall'altro, le risorse, in forte crescita, destinate ad alcuni interventi derivanti dalla legge n. 240 del 2010[44].

La flessione, registrata per la prima volta nel 2010 e proseguita anche nel successivo biennio, 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 subordinava fino al 2011, tra l'altro, la possibilità di procedere a nuove assunzioni.

Venuti meno i correttivi previsti nella legge n. 143 del 2004, gli ultimi dati tratti dal sistema informativo del MIUR hanno evidenziato un forte irrigidimento delle risorse assegnate per il funzionamento delle Università, destinate in quota progressivamente crescente alla corresponsione degli assegni fissi al personale. Sono ben 26 gli Atenei che superano il rapporto del 90 per cento tra spese fisse e FFO (erano 16 nel precedente esercizio); cui si aggiungono 23 Atenei prossimi a tale valore, mentre solo 11 Atenei si posizionano sotto il tetto dell'80 per cento.

Una nuova politica di bilancio e di reclutamento, finalizzata anche a superare le criticità riscontrate, si rinviene nel decreto legislativo n. 49 del 2012 recante la disciplina per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche di bilancio e di reclutamento degli Atenei in attuazione della legge n. 240 del 2010 che si inserisce nell'ambito dei numerosi provvedimenti della suddetta legge destinati a rinforzare gli strumenti di programmazione e valutazione delle Università, mantenendo alta l'attenzione sul concetto di sostenibilità delle decisioni autonome e responsabili degli Atenei[45].

Hanno trovato, in particolare, applicazione nel 2012 i nuovi criteri di sostenibilità finanziaria, cui si conformano le politiche assunzionali degli Atenei; criteri che prevedono il rispetto di un limite massimo delle spese per il personale (che, rapportate alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alle tasse, sopratasse e contributi universitari riscossi, non possono superare l'80 per cento) e di un limite massimo di indebitamento (che, calcolato rapportando l'onere complessivo di ammortamento annuo, al netto dei contributi statali per investimento ed edilizia, alla somma di tutti i contributi statali di finanziamento e alle tasse, sopratasse e contributi universitari riscossi, non può superare il 15 per cento).

Sulla base di tali indicatori è stato definito il contingente assunzionale delle Università statali per il 2012 (decreto ministeriale n. 297 del 2012) che ha graduato il limite di *turnover* a seconda del rispetto del limite alle spese di personale (superiori al tetto consentito solo nell'ambito di un Ateneo) e alle spese di indebitamento (superiori al tetto in cinque Atenei).

La sostenibilità dei bilanci degli Atenei è un tema direttamente collegato ad altro fondamentale provvedimento, adottato nel corso dell'anno 2011, concernente la disciplina del dissesto finanziario e del commissariamento delle Università (decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 199) che fissa i principi da seguire per valutare la situazione economico-finanziaria degli Atenei individuando 3 livelli di attenzione sui bilanci: criticità finanziaria, dissesto finanziario e commissariamento[46].

---

[44] Reclutamento straordinario di professori associati (93 milioni); valutazione dell'impegno didattico e di ricerca per l'attribuzione degli scatti per docenti e ricercatori (50 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.

[45] Con tale provvedimento sono stati, in particolare, definiti i confini di riferimento della programmazione triennale del fabbisogno di personale nelle Università nell'ambito del piano economico finanziario triennale, sono stati rivisti gli indicatori di bilancio finalizzati a monitorare la sostenibilità della spesa per il personale e della spesa per indebitamento, è stato introdotto il concetto di costo *standard* per studente e quello della valutazione delle politiche di reclutamento del personale docente ai fini del riparto di una quota premiale del FFO; aspetti, questi ultimi due non ancora operativi nel 2012.

[46] I principi di tale decreto legislativo, in coerenza con quanto disciplinato dal d.lgs. n. 49 del 2012, si dovranno tradurre in un decreto ministeriale che fissi i valori di riferimento rispetto agli indicatori di bilancio da utilizzare per misurare i 3 livelli di valutazione dei bilanci degli Atenei nell'ambito dei quali, i dati aggregati desunti dall'omogenea redazione dei conti consuntivi, evidenziano alcune situazioni di disavanzo da approfondire (sono tre gli Atenei che evidenziano un disavanzo di amministrazione e due gli Atenei che registrano un ammontare di avanzo disponibile superiore alla quota dell'avanzo vincolato).

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 proporzionale[47].

Anche nel 2012 la quota premiale (910 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 sulla base di indicatori[48] 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, 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.

Stante l'insufficienza dei Fondi dedicati, si rileva anche nell'esercizio 2012 l'utilizzo di risorse attinte al Fondo di finanziamento ordinario[49]; soluzione che, pur avendo fino ad ora sempre assicurato la copertura delle obbligazioni, inevitabilmente irrigidisce ulteriormente il FFO con possibili ricadute negative sulla gestione corrente.

Gli interventi a favore degli studenti. In crescita risultano, invece, nell'anno 2012 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 studenti[50].

Dette risorse sono previste, ancora nel 2012, 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 frapporre 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

---

[47] Una ulteriore riduzione della quota base va poi ricondotta all'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010 la cui applicazione ha consentito di devolvere una quota del FFO, pari a 105 milioni a favore degli Atenei sotto finanziati in misura superiore al 5 per cento (art. 11, comma 1 della legge n. 240 del 2010).

[48] 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").

[49] Il decreto di ripartizione del FFO 2012 destina 77,4 milioni per la copertura delle quota relative agli accordi di programma con le istituzioni universitarie inclusi gli accordi per l'edilizia universitaria stipulati fino all'anno 2010.

[50] Lo stanziamento del Fondo di intervento per l'anno 2012 si attesta a 164,7.

percentuale di soddisfazione degli idonei che passa, a livello nazionale, dall'82,5 per cento del 2009 al 74,4 per cento del 2011.

Quanto al 2012, dai dati forniti dal MIUR, emerge che, malgrado la crescita delle risorse, a fronte di 171.781 idonei sono state distribuite 114.781 borse di studio con una percentuale di soddisfazione in ulteriore flessione (appena il 66 per cento), e ciò in relazione alla diminuzione del numero delle Regioni che assicuravano la copertura del 100 per cento degli idonei, cui si è spesso sostituito l'intervento da parte degli stessi Atenei.

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".

L'analisi dei dati concernenti il numero delle domande ricevute e il numero dei prestiti accordati ha messo in luce, malgrado le convenzioni stipulate tra Atenei/Regioni e gli Istituti di credito prevedano condizioni particolarmente vantaggiose sia in termini di restituzione sia di tassi di interesse, il non rilevante interesse degli studenti.

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 nella legge n. 240 del 2010 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 (LEP) da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale.

In esecuzione della delega è stato adottato il d.lgs. n. 68 del 2012[51] del quale è stata avviata l'attuazione con la definizione dello schema di decreto ministeriale finalizzato a determinare i requisiti di eleggibilità per il diritto allo studio universitario al fine di rendere più accessibile agli studenti meritevoli, ma privi di mezzi, la borsa di studio che costituisce il principale strumento del diritto allo studio universitario (tale decreto, destinato a sostituire il dPCM del 9 aprile 2001, è subordinato al raggiungimento delle intese tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, le Regioni e il Ministero dell'economia e delle finanze).

Non sono stati invece ancora definiti i livelli essenziali delle prestazioni afferenti al diritto allo studio universitario (di seguito LEP) in conseguenza della mancata definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* e della mancata individuazione di metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti.

La mancata definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* in materia di diritto allo studio universitario è imputabile alla forte sperequazione esistente tra le varie Regioni e tra i servizi da esse erogati, nonché alle differenze "dimensionali" connesse alle diverse realtà territoriali.

La mancata individuazione di metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi e delle prestazioni in tema di diritto allo studio universitario, è da ricondurre alla ancora recente istituzione dell'Osservatorio nazionale per il diritto allo studio universitario, organo istituzionalmente deputato, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs.

---

[51] Il 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. In via di prima approssimazione, gli strumenti e i servizi volti ad attuare e a rendere effettivo il diritto allo studio universitario previsti dal d.lgs. n. 68 del 2012 consistono: a) nella borsa di studio (cfr art. 7 d.lgs. n. 68 del 2012); b) nella graduazione per i contributi per la frequenza ai corsi di livello universitario e negli esoneri dalle tasse e dai contributi (cfr art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2012); c) nella possibilità di prevedere forme di collaborazione degli studenti ad attività connesse ai servizi universitari (cfr art. 10 d.lgs. n. 68 del 2012); nell'istituzione e nell'accreditamento di strutture residenziali e di collegi universitari destinati agli studenti (cfr artt. 13, 16 e 17 d.lgs. n. 68 del 2012).

n. 68 del 2012, al monitoraggio del complesso sistema degli strumenti e delle prestazioni afferenti al diritto allo studio.

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 2010-2012[52].

Tali nuove disposizioni ministeriali, assieme all'avvio di processi di autocorrezione avviati dalle stesse Università, hanno ulteriormente accentuato il processo di razionalizzazione dell'offerta formativa, favorendo la flessione dei corsi attivati.

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 obiettivo[53] – cui commisurare la ripartizione delle risorse anche del Fondo premiale – ha evidenziato incrementi sensibili anche in alcuni Atenei che partivano da valori molto bassi.

I corsi di studio inseriti nella banca dati dell'offerta formativa nell'a.a. 2012-2013 non hanno mostrato una significativa contrazione rispetto al precedente anno accademico (4.645 rispetto ai 4.695 dell'anno precedente che segue, tuttavia, alla più consistente riduzione rilevata nell'anno 2011-2012; -4,8 per cento).

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 previsto dalla legge n. 240 del 2010 ed attuato con il d.lgs. del 27/01/2012, n. 19[54].

In attuazione a quanto previsto all'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 19 del 2012 e sulla base degli indicatori definiti dall'ANVUR, con il d.m. del 30 gennaio 2013, n. 47, sono stati adottati gli indicatori relativi all'accreditamento iniziale e periodico delle sedi e dei corsi di studio universitari nonché all'autovalutazione ed alla valutazione periodica sulla cui base, entro il 15 giugno 2013, saranno accreditati i corsi di studio dell'Offerta formativa 2013/2014.

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, pur non registrando ulteriori flessioni nell'a.a. 2012-2013, ha evidenziato una consistente riduzione nel triennio.

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 236 corsi nell'anno 2012-2013.

Nel citato d.m. n. 47 del 2013 sono state previste più rigorose misure di accreditamento per i corsi di studio attivati nelle sedi decentrate che, non potendo beneficiare di un regime transitorio nel raggiungimento dei requisiti di docenza, devono, già dal prossimo anno accademico, aver attivato un adeguato sistema di assicurazione della qualità.

---

[52] D.m. n. 50 del 2010.

[53] Numero docenti di ruolo/numero corsi di laurea attivati.

[54] Tale d.lgs. ha, al riguardo, previsto l'introduzione di un sistema di accreditamento delle sedi e dei corsi di studio universitari fondato sull'utilizzazione di specifici indicatori, definiti dall'ANVUR, per la verifica del possesso da parte degli atenei di idonei requisiti didattici, strutturali, organizzativi e di qualificazione dei docenti.
E' stato inoltre disciplinato un sistema di valutazione periodica, basato su criteri e indicatori, anch'essi stabiliti dall'ANVUR, dell'efficienza e dei risultati conseguiti nell'ambito della didattica e della ricerca dalle singole università e dalle loro articolazioni interne cui si accompagna il potenziamento del sistema di autovalutazione della qualità e dell'efficacia delle proprie attività da parte delle università e la definizione del sistema di valutazione e di assicurazione della qualità degli Atenei.

5.3. La Missione: Ricerca e innovazione

La necessità di accrescere la propensione all'innovazione e alla ricerca del sistema produttivo italiano, già oggetto di una raccomandazione specifica rivolta all'Italia dall'Unione europea nel giugno 2011, emerge dal confronto con l'esperienza di alcuni principali Paesi esteri.

I dati più recenti[55], raccolti a livello internazionale, mostrano una contenuta evoluzione della spesa per ricerca e sviluppo che, attestandosi in circa 19,6 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[56].

Anche in termini di rapporto tra spesa per R&S e Pil, l'Italia, con un indice stimato anche nel 2011 all'1,26 per cento, si mantiene lontana sia dall'obiettivo comune del Paesi europei all'interno della strategia Europa 2020 (3 per cento; superato solo da Svezia, Finlandia e Danimarca) che dalla media europea (2 per cento; superato da Germania e Austria), attestandosi ad un livello inferiore a quasi tutti gli altri Paesi europei.

L'analisi della provenienza degli investimenti in ricerca[57] evidenzia, a fronte della stabilità della quota di risorse proveniente dalle Istituzioni pubbliche (13,7 per cento sia nel 2010 che nelle stime 2011) e del contributo del settore universitario (29 per cento nel 2010, in leggera diminuzione nelle stime 2011), una progressiva crescita delle spese sostenute a livello imprenditoriale (53,6 per cento nel 2010, stimate in crescita, di un punto percentuale, anche nel 2011), concentrate tuttavia nell'ambito delle imprese più grandi (circa il 70 per cento della spesa).

Seppur in aumento, la quota di spesa in ricerca e innovazione sostenuta dalle imprese resta nettamente inferiore agli obiettivi della strategia di Europa 2020 che indicava, tra i *target* complementari, il rafforzamento del finanziamento privato della ricerca destinato a raggiungere almeno i due terzi delle spese complessive. Se infatti tale obiettivo è stato raggiunto dalla metà dei Paesi europei, l'Italia (con un rapporto dello 0,7 per cento), registra una incidenza della ricerca sostenuta dalle imprese inferiore a quelle della maggior parte dei Paesi europei.

Si tratta di un quadro strutturale confermato, anche di recente, da rilevazioni internazionali (*L'Innovation Union Scoreboard 2013)*[58] che - in una Europa ancora indietro rispetto ai *leader* globali, soprattutto in termini di spesa delle imprese per R&S, di co-pubblicazioni pubblico-private e di brevetti, come anche in termini di istruzione terziaria - hanno confermato l'Italia tra i Paesi "moderatamente innovatori" a causa del ritardo negli investimenti per la modernizzazione dei settori pubblico ed industriale, in particolare quello ad alto contenuto tecnologico, e l'insufficiente percentuale di Pil investita in ricerca e sviluppo.

In tale contesto le misure avviate per raggiungere nel 2020 un livello di spesa in ricerca e sviluppo pari all'1,53 del Pil (obiettivo modesto rispetto all'obiettivo comunitario del 3 per cento, ma coerente con i vincoli di finanza pubblica) si snodano in interventi di riorganizzazione della politica di settore (attraverso un recupero di programmazione strategica, l'introduzione di strumenti di semplificazione delle procedure e l'avvio delle attività di valutazione della ricerca), in un miglioramento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca, 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 (la riorganizzazione della politica di settore), il MIUR, sulla base dei principali macro obiettivi individuati dal Programma nazionale delle ricerche, ha proseguito nel percorso di collaborazione interistituzionale, attivando un rapporto ancora più

---

[55] ISTAT, Il benessere equo e sostenibile in Italia, 2013.

[56] La spesa sostenuta dall'Italia rappresenta infatti l'8 per cento della spesa sostenuta dai 27 Paesi europei a fronte di contributi agli investimenti in R&S del 28,3 per cento della Germania, del 18 per cento della Francia, del 12,5 per cento del Regno Unito.

[57] ISTAT, Ricerca e Sviluppo in Italia, anni 2010-2011.

[58] La nuova classifica sullo stato dell'innovazione nei 27 Paesi della Ue, elaborata dalla Direzione generale per le imprese e l'industria della Commissione europea.

stretto di collaborazione e di discussione degli obiettivi e degli strumenti con il MISE[59], con il Ministero dei beni culturali[60], con il Ministero della salute per quanto riguarda la ricerca medica e farmaceutica e con il Ministero dell'ambiente che ha partecipato, sulla base di un protocollo di intesa, all'iniziativa *Smart cities and communities* nelle Regioni del Mezzogiorno con un'apposita linea d'azione dedicata (del valore di 100 milioni di euro).

Parallelamente, il Programma Nazionale di Riforma del 2012 ha individuato una serie di obiettivi in tema di semplificazione delle procedure e degli oneri burocratici a carico delle imprese; di finanziamenti sulla base del merito ed a favore di giovani ricercatori; di incentivi a pochi progetti strategici selezionati e interventi a favore delle collaborazioni tra Università ed imprese.

Al riguardo rilevanti appaiono le disposizioni di semplificazione dei procedimenti di presentazione, approvazione, rendicontazione e finanziamento dei progetti di ricerca, contenuti nel decreto legge n. 5 del 2011, e le ulteriori misure di riordino delle norme relative al finanziamento dei progetti di ricerca fondamentale e industriale contenute nel decreto legge n. 83 del 2012.

Particolare importanza riveste il decreto, adottato in data 19 febbraio 2013, che, in attuazione del citato decreto legge n. 83 del 2012, supera e modifica la normativa prima vigente (decreto legislativo n. 297 del 1999 e decreto ministeriale n. 593 del 2000) e disciplina le modalità di utilizzo e gestione del FIRST (Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica) e la concessione delle agevolazioni a valere sulle relative risorse finanziare, rendendo più flessibili le modalità di gestione dei progetti finanziati.

A ciò si aggiunge la norma, contenuta nel medesimo DL n. 83 del 2012 all'articolo 26, comma 1, che ha previsto la moratoria, a vantaggio delle imprese in difficoltà, per le rate di interesse scadute; norma questa che se, da un lato, consentirà di evitare la sospensione dei progetti di ricerca già approvati e finanziati determinerà, dall'altro, un minore rientro di credito agevolato che, come esaminato nel prosieguo, rappresenta la principale fonte di finanziamento della ricerca industriale su cui il Ministero fa affidamento per le proprie attività.

Per quanto concerne, invece, la qualità e la dimensione delle attività di finanziamento, l'azione del MIUR ha inteso privilegiare bandi di tipo competitivo che garantissero un elevato *standard* di qualità dei progetti selezionati e che mirassero a finanziare pochi grandi progetti, capaci di fare sistema tra ricerca pubblica e privata, attraverso un partenariato di imprese, Università ed Enti pubblici di ricerca[61], favorendo nel contempo una linea di azione riferita ai giovani ricercatori *under* 40.

Degno di rilievo è infine l'avvio del sistema di valutazione della ricerca ad opera della neo istituita Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e delle ricerca, completamente dedicata alla Valutazione della Qualità della Ricerca 2004-2010 destinata a concludersi nel giugno 2013[62].

---

[59] Con cui si stanno programmando gli interventi in tema di *Horizon 2020.*

[60] Con cui è stato siglato un accordo per la partecipazione delle imprese e della ricerca pubblica ad una *Joint Programming Initiative sul cultural Heritage,* di cui l'Italia è capofila a livello europeo,

[61] A seconda delle rispettive capienze finanziarie dei vari avvisi, i progetti selezionati risultano mediamente dell'ordine dei 20 milioni di euro con una importante partecipazione delle piccole e medie imprese (almeno il 10 per cento) e delle Università e degli Enti pubblici di ricerca (almeno il 20 per cento).

[62] Si tratta di un progetto che coinvolge 67 Università statali e 28 Università private, 12 Enti pubblici di ricerca vigilati dal MIUR e 27 Organismi di ricerca che si sono sottoposti volontariamente alla valutazione (Consorzi, Enti di ricerca privati, etc.), condotta da 14 gruppi di esperti della valutazione (GEV) organizzati nelle 14 aree disciplinari CUN, per un totale di 450 esperti, che a loro volta si avvalgono di *referee* esterni per la valutazione tra pari.

Sulla base del numero di ricercatori presenti al momento della VQR e delle regole definite nel bando, ci si attendeva che fossero sottoposti a valutazione un totale di 195.075 prodotti. Di questi, sono stati effettivamente sottoposti 184.742 prodotti, mentre il 5,3 per cento del totale atteso risulta mancante (la mancata presentazione di un prodotto determina una penalizzazione in termini di valutazione).

Oltre il cinquanta per cento delle valutazioni sono condotte con *peer-review*, ovviamente soprattutto nelle aree umanistiche dove le metodologie bibliometriche sono al momento scarsamente utilizzabili. La metodologia delle valutazioni tra pari sono state altresì utilizzate qualora gli indicatori bibliometrici fornissero informazioni non pienamente coincidenti sulla valutazione del prodotto. Una volta ottenute le valutazioni dei prodotti l'ANVUR

In relazione al miglioramento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca, gli stanziamenti per la ricerca del bilancio del MIUR (2.003 milioni, pari al 65 per cento delle risorse complessive previste nella missione "ricerca") segnano una forte flessione rispetto al precedente esercizio (oltre il 13 per cento), che già registrava una riduzione, sia pure più contenuta, rispetto al precedente triennio.

Di particolare rilievo appare il contenimento delle risorse destinate alla ricerca industriale i cui stanziamenti sono passati dai 137,8 milioni del 2011 agli appena 8,2 milioni del 2012 nel cui ambito, a fronte di 4,8 milioni destinati ai centri di ricerca del Mezzogiorno sulla base di iniziative legislative avviate nei precedenti esercizi, continua a non essere più finanziata la quota del FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca), principale strumento di sostegno della ricerca industriale, destinata alla concessione di contributi a fondo perduto.

Il recupero di risorse non impiegate nelle precedenti programmazioni ha, tuttavia, consentito di avviare nel 2012 due rilevanti progetti del valore complessivo di circa 1 miliardo: il bando per lo sviluppo e il potenziamento di *cluster* tecnologici nazionali[63] e l'avviso su *Smart Cities and Communities* nazionali[64].

Entrambe le iniziative hanno tuttavia prosciugato le risorse destinate alla concessione di contributi a fondo perduto con la conseguenza che nei prossimi mesi saranno ammissibili solo interventi finanziati nella forma del credito agevolato che, pur rappresentando una modalità di responsabilizzazione delle imprese, risulta meno appetibile in un momento di crisi economica.

Quanto alle risorse stanziate nel programma destinato alla ricerca di base, anche in tal caso una parte rilevante è assorbita da iniziative avviate in precedenti esercizi, da specifiche iniziative previste per legge o da contributi ad Enti, Istituti, Associazioni (oltre 4,5 milioni frammentati tra più di 90 Enti) nonché dal Fondo di funzionamento degli Enti di ricerca (FOE) che, con 1.652 milioni (+7,3 per cento), rappresenta quasi oltre il 90 per cento delle risorse assegnate al programma.

Relativamente alle assegnazioni del FOE, nell'ottica di un recupero di efficienza delle risorse per il funzionamento e di una maggior attenzione alla qualità della ricerca scientifica svolta dagli Enti, all'interno del Programma Nazionale della Ricerca sono stati individuati specifici progetti, denominati progetti bandiera, attraverso cui orientare il sistema della ricerca

---

provvederà a combinare le valutazioni sulla qualità dei prodotti con gli altri indicatori previsti dal bando per la valutazione delle strutture, per poi stilare un rapporto complessivo con le valutazioni delle strutture (Università ed Enti) e dei singoli Dipartimenti, che verrà pubblicato entro il mese di giugno 2013, nei tempi previsti.

[63] Il bando per lo sviluppo e il potenziamento di *cluster* tecnologici nazionali (avviso del 30 maggio 2012) fruisce di 408 milioni (di cui 368 milioni a valere sul fondo FAR, sia nella forma del contributo nella spesa sia di credito agevolato, e 40 milioni a valere sul fondo PON "Ricerca e Competitività") al fine di favorire opportune forme di collegamento e integrazione tra i *Cluster* e le migliori competenze pubbliche e private presenti nelle quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza. La valutazione di carattere tecnico-scientifico dei progetti e dei Piani è stata affidata ad un *panel* di esperti esclusivamente internazionali mentre quella di carattere economico-finanziario è stata affidata agli Istituti bancari convenzionati con il MIUR e selezionati dai proponenti in sede di presentazione di domanda.
L'*iter* di valutazione tecnico-scientifica ed economico-finanziaria si è concluso al termine del 2012 (Decreto Direttoriale del 14 dicembre 2012, n.18) con l'ammissione alle agevolazioni di 8 progetti per una spesa ammissibile di 344,7 milioni cui seguirà l'apertura dei tavoli di discussione con le regioni per la sottoscrizione di singoli accordi di programma multiregionali relativi a ciascuna linea d'azione.

[64] Con il bando per la presentazione di Idee progettuali per *Smart Cities and Communities and Social Innovation* (Decreto Direttoriale del 5 luglio 2012) sono state attivate le procedure per l'assegnazione di contributi per 655,5 milioni (di cui 170 milioni di contributo nella spesa e 485,5 milioni per il credito agevolato) per interventi e per lo sviluppo di Città intelligenti su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito una quota (25 milioni) viene riservata a progetti, presentati da giovani di età non superiore ai 30 anni, orientati alla messa punto di idee tecnologicamente innovative per la soluzione nel breve-medio periodo di specifiche problematiche presenti nel tessuto urbano di riferimento. In risposta all'Avviso per la parte Idee progettuali sono pervenute 148 domande con la partecipazione di 1.056 soggetti tra imprese, Università ed Enti di ricerca pubblici e privati (con una domanda di investimento complessivo pari a 2.313,4 milioni) mentre per le iniziative *Social Innovation* sono pervenute 408 domande con la partecipazione di 1.292 soggetti con età media di circa 27 anni (con una domanda di investimento complessivo pari a 25 milioni). Sono stati ammessi alla seconda fase 82 progetti tra i quali verranno selezionati 32 proposte; sono stati inoltre individuati 40 progetti presentati da giovani al di sotto dei 30 anni ammessi al finanziamento per l'innovazione sociale. Attualmente sono in corso di realizzazione sia l'*iter* di ammissibilità amministrativa sia quello relativo alla valutazione tecnico-scientifica.

nei settori più strategici per lo sviluppo del Paese (finanziati con l'8 per cento delle risorse complessive del Fondo) nonché progetti di ricerca ritenuti di particolare interesse nell'ambito delle scelte strategiche e/o indirizzi impartiti dal Ministero, anche nella prospettiva di favorire un incremento della quota contributiva direttamente destinata al sostegno di attività di ricerca.

Una ulteriore quota del 7 per cento del FOE è stata inoltre configurata come quota premiale con l'obiettivo di promuovere e sostenere la qualità della ricerca scientifica e ripartita sulla base di parametri in base ai quali valutare i programmi e i progetti proposti degli Enti.

Il trasferimento delle risorse destinate ai progetti bandiera e ai progetti di interesse (indicati nei piani di riparto del 2010 e del 2011 e impegnati nel 2012 per un ammontare di 92 milioni) ha richiesto, da parte degli Enti di riferimento (Consiglio nazionale delle ricerche, Istituto nazionale di fisica Nucleare, Istituto nazionale di Astrofisica, Consorzio per l'AREA di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste) una puntuale informativa del modello di *governance*, nonché un idoneo programma di attuazione per ciascun progetto, completo di *budget* di dettaglio relativo almeno al primo anno di attività, della definizione degli indicatori di risultato e di adeguate procedure di verifica interna dell'avanzamento e della qualità dell'attività svolta.

Quanto invece ai progetti premiali le risorse (125 milioni pari al 7 per cento del FOE) accantonate in sede di riparto del Fondo FOE 2011, sono state assegnate agli Enti e alle Istituzioni di ricerca con provvedimento dell'agosto 2012.

Le risorse destinate ai progetti bandiera e di interesse compresi nei piani di riparto 2012 e ai progetti premiali 2012 (99,9) sono state conservate in bilancio ai sensi dell'art. 36 della legge di contabilità.

Sempre nell'ambito delle risorse assegnate al programma relativo alla ricerca di base, non registra incrementi la quota destinata al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST)[65] che, nel 2012, al pari del precedente esercizio, fruisce di soli 82,2 milioni (83,8 milioni nel 2010 a fronte dei 369,8 milioni nel 2009 e 191, 8 nel 2010).

Tali risorse sono state indirizzate al finanziamento di interventi presentati nel quadro di programmi dell'Unione europea o di accordi internazionali (12,3 milioni), al finanziamento di progetti di ricerca fondamentale secondo i criteri definiti con appositi bandi (39,4 milioni a favore dei PRIN) e al finanziamento di progetti di ricerca fondamentale in favore di giovani ricercatori di età inferiore ai 40 anni (30,4 milioni a favore del FIRB)[66].

Resta peraltro ancora problematica la gestione delle risorse in conto residui, anche alla luce delle disposizioni che hanno 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 al termine dell'esercizio 2012, a 205,2 milioni di residui passivi di provenienza dagli esercizi 2011 e 2012, e da 2.250,3 milioni di residui passivi perenti cui si aggiungono ulteriori 485 milioni di residui perenti relativi alle risorse di alimentazione delle contabilità speciali intestata al FAR.

---

[65] 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.

[66] Nell'ambito delle risorse destinate al FIRB è stato varato il Programma "Futuro in Ricerca 2013" volto a favorire il ricambio generazionale presso gli Atenei e gli Enti pubblici di ricerca, garantendo per ogni progetto un finanziamento pari al 70 per cento dei costi, mentre nell'ambito delle risorse destinate ai PRIN (Progetti di ricerca di interesse nazionale) è stato adottato il Progetto PRIN 2012 con lo scopo di favorire il rafforzamento delle basi scientifiche nazionali finanziando progetti che per complessità e natura possono richiedere la collaborazione di più docenti e ricercatori coinvolgendo organismi di ricerca nazionali e internazionali le cui esigenze di finanziamento eccedono la normale disponibilità delle singole Istituzioni.
Di rilievo appare, nell'ambito di entrambi i bandi, la scomparsa delle 14 aree disciplinari, ora raccolte in tre macro aree e i meccanismi di valutazione dei progetti effettuata tramite *"peer review"* anonima cui seguirà, solo per i progetti approvati, lo sviluppo in *full projects* per l'esame successivo.
Quanto ai progetti in corso, nel 2012 si sono concluse le procedure relative al bando Futuro in ricerca 2012 con il finanziamento di 83 progetti riservati ai giovani ricercatori e, sempre nel corso del 2012, sono stati assegnati finanziamenti alle Università e agli Enti nell'ambito del bando PRIN 2010-2011 per un ammontare di 170 milioni.

A fronte della richiesta di una proroga di un anno dei termini di conservazione dei residui passivi 2010 sui capitoli relativi alla gestione del FIRST (7245 e 7320), critico appare l'andamento delle reiscrizioni in bilancio di residui perenti sugli stessi capitoli.

Le richieste effettuate nel 2012 per circa 170,05 milioni sono state, infatti, assentite per soli 33,3 milioni pari al 19,6 per cento di quanto necessario. Non risulta in particolare accordata una richiesta di 93,5 milioni per il finanziamento dei bandi PRIN 2011 e FIRB "Futuro in ricerca" nonché per l'erogazione degli stati di avanzamento di altri progetti FIRB; progetti che di norma hanno una durata di 36 – 48 mesi e il cui finanziamento viene erogato per più di due terzi in rate annuali allo scadere della rendicontazione delle spese.

In sofferenza appare anche il finanziamento della ricerca industriale ove le risorse non accordate (43,1 milioni) si riferiscono, da un lato, al cofinanziamento di specifici interventi previsti dall'accordo di programma MIUR – Regione Lombardia e, dall'altro, alle risorse di alimentazione della contabilità speciale FAR (capitolo 7308) che rappresenta uno strumento necessario ad assicurare il finanziamento dell'ordinaria attività di concessione del credito agevolato alle imprese titolari di progetti di ricerca ed a coprire le esigenze legate alle attività in corso di svolgimento del PON Ricerca e Competitività 2007-2013.

Quanto infine alla 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), nel 2012 la Commissione europea con propria decisione C (2012) 7629 ha approvato la proposta di revisione del programma, che ha riguardato sia la modifica del piano finanziario, sia una parziale revisione del piano delle attività.

In particolare, il PON Ricerca e Competitività FESR 2007-2013 ha aderito al Piano di Azione e Coesione che, al fine di recuperare i ritardi accumulati nell'attuazione dei Fondi strutturali, ha avviato una importante azione di riprogrammazione delle risorse per il rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno[67], rendendo disponibili 870 milioni da destinare ad operazioni caratterizzate da una elevata complementarietà con i percorsi già avviati nel PON e che, per complessità di attuazione, potevano risultare incompatibili con le tempistiche imposte dalla normativa comunitaria.

Per quanto attiene l'ambito *ricerca*, il quadro complessivo sull'attuazione del Programma che emerge nel triennio 2010-2012 segna il completamento della fase di programmazione[68] cui corrisponde una percentuale di realizzazione di circa il 25 per cento, più avanzata nell'ambito degli interventi avviati in attuazione del bando per il sostegno di progetti di ricerca industriale e dei progetti di potenziamento strutturale e infrastrutturale delle Università e degli Enti pubblici di ricerca.

Le risorse nazionali allocate sul Piano di Azione e coesione di competenza del MIUR, nel pieno rispetto del vincolo di destinazione territoriale, sono state indirizzate in gran parte (555 milioni) sugli stessi interventi di origine del PON e sono rivolte in particolare, alla realizzazione delle iniziative per la creazione di nuovi distretti ad alta tecnologia e aggregazioni pubblico-private nonché, per esigenze derivanti da specifiche richieste di riesame e contenziosi in essere, ai progetti relativi al Bando Ricerca Industriale e al Bando Potenziamento Infrastrutturale.

---

[67] Le linee di azione prevedono: la concentrazione degli investimenti, più forti presidi nazionali per azioni di indirizzo e affiancamento e per il monitoraggio della qualità della spesa; maggiore orientamento ai risultati con l'individuazione di obiettivi misurabili di miglioramento dei servizi fondamentali.

[68] Nel 2010 sono state avviate le azioni *core* del PON R&C con la pubblicazione dell'"Invito" per la presentazione di progetti di Ricerca Industriale e dell'Avviso rivolto allo sviluppo/potenziamento dei Distretti ad Alta Tecnologia e dei Laboratori Pubblico-Privato esistenti, nonché alla creazione di nuovi Distretti ad Alta Tecnologia e/o nuove Aggregazioni. Nel 2011-2012 è stato poi portato a completamento il percorso sinergico e integrato teso al raggiungimento degli obiettivi generali del PON, con l'avvio delle azioni di "Rafforzamento strutturale" e di "Sostegno all'Innovazione", attuate attraverso l'Avviso finalizzato al potenziamento delle strutture e delle dotazioni scientifiche e tecnologiche di soggetti pubblici e *no profit* e attraverso l'Avviso *"Smart Cities & Communities and Social Innovation"* finalizzato alla presentazione di idee progettuali fortemente innovativi capaci di possano contribuire allo sviluppo dei territori grazie ad una migliore allocazione delle risorse e nel contempo al miglioramento della qualità della vita delle collettività, nell'ambito delle Regioni dell'obiettivo convergenza.

La restante quota, pari a 212 milioni, è destinata a finanziare interventi di "*public procurement*"[69] (appalti pre-commerciali di ricerca e sviluppo, attivabili immediatamente sulla sola base della vigente normativa del codice degli appalti), interventi di valorizzazione di risultati di ricerca delle Università e degli Enti pubblici di ricerca delle Regioni della Convergenza per dar luogo a *start-up* innovative[70], una azione ("Messaggeri della conoscenza") che prevede la mobilitazione di un significativo numero di ricercatori di tutte le discipline che operano nei centri *leader* della ricerca e dello studio presso altri Paesi, un nuovo bando di Potenziamento Strutturale finalizzato a interventi per l'adeguamento e il rafforzamento di infrastrutture digitali avanzate per l'istruzione e la ricerca, lo sviluppo di città e comunità intelligenti e la *"digital preservation"* dei prodotti di ricerca[71].

[69] Si tratta di uno strumento di *policy* utile a promuovere innovazioni di prodotto e di processo nell'ambito industriale facendo assumere alle Istituzioni pubbliche il ruolo di *launching customer*, ruolo particolarmente critico ogni qual volta la formazione di nuovi mercati si trova in fase embrionale.

[70] Si tratta di un intervento che innova il quadro delle azioni programmate in relazione alla promozione e al sostegno degli *spin off* nel campo della ricerca. Attualmente sono in un fase di predisposizione i relativi bandi i cui temi sono stati individuati in: Cultura e creatività digitale, *Social Innovation Cluster, Contamination Lab*, azioni di supporto per la valorizzazione dei BIG DATA.

[71] Le restanti risorse (100 milioni) dovrebbero indirizzarsi ad iniziative relative all'ampliamento dei servizi di cura per la prima infanzia, gli anziani e non autosufficienti nel Mezzogiorno.

Obiettivo Operativo	Azioni	Procedure di attivazione	N. progetti (solo ricerca)	Impegni (FESR+FDR)	Tot. di Spesa dichiarato al 31.12.2012
			405	***2.525.631.583***	***1.000.300.784***
ASSE I-Sostegno ai mutamenti strutturali			**321**	**2.218.890.481**	**972.230.313**
Aree scientifico-tecnologiche generatrici di processi di trasformazione del sistema produttivo e creatrici di nuovi settori	Aree scientifico-tecnologiche di valenza strategica per lo sviluppo dell'industria	Grandi Progetti Strategici –DD 449/06	14	48.122.708	2.969.643
		Progetti di ricerca industriale bottom up (artt.5 e 9 DM 593/00 – A cavallo	19	15.328.800	8.859.966
		Progetti di ricerca industriale bottom up (artt.5 DM 593/00 – Prima Fase	1		
		Invito alla presentazione di progetti di Ricerca Industriale (DD 1/Ric del 18/01/10)	147	956.704.356	406.761.561
Reti per il rafforzamento del potenziale scientifico-tecnologico delle Regioni della convergenza	Distretti di alta tecnologia e relative reti	Progetti I fase(art.12 e art.13 DM 593/00)	21	54.441.292	17.226.052
		Avviso 713/ric del 29/10/10 – DAT-TIT II	34	261.468.067	-
	Laboratori pubblico privati e relative reti	Progetti I fase (LPP art.12 e art.13 DM 593/00)	25	170.862.174	24.207.953
		Avviso 713/ric del 29/10/10 – LPP-TIT II	13	70.513.084	-
Potenziamento delle strutture e delle dotazioni scientifiche e tecnologiche	Rafforzamento strutturale	Avviso Potenziamento Strutturale DD 254/Ric del 18/05/11	47	641.450.000	512.205.138
TOTALE ASSE II – Sostegno all'innovazione			**65**	**235.757.124**	**-**
Azioni integrate per lo sviluppo sostenibile e la diffusione della società dell'informazione	Azioni integrata di ricerca per lo sviluppo sostenibile e la società dell'informazione	Avviso 84/ric del 2/3/12 – Smart Cities	8	196.612.079	-
		Avviso 84/ric del 2/3/12 – Social Innovation	57	39.145.045	-
TOTALE ASSE III – Assistenza tecnica e attività di accompagnamento			**19**	**70.983.978**	**28.070.471**
Rafforzamento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità degli interventi, nonché delle connesse attività di monitoraggio, valutazione e controllo	Assistenza tecnica, Gestione e Controllo	Bando Servizio di Assistenza Tecnica al PON R&C – MIUR (GURI V Serie n. 68 del 13/06/08)	3	52.051.575	22.189.845,76
		Unità di controllo PON R & C (I e II Livello)	6	5.211.893	1.949.442,27
		Acquisto di beni per la gestione e la sorveglianza del PON R&C	2	329.363	286.212,25
Rafforzamento della capacità strategica e di comunicazione del PON	Valutazione	Affidamento servizi informatici per la gestione dei progetti PON R&C	2	5.292.835	2.292.824,99
		Affidamento dei servizi di valutazione del PON R&C	3	393.934	27.954,76
	Informazione e pubblicità	Acquisto o realizzazione di servizi per l'informazione e la pubblicità del PON R&C	1	1.705.489	1.082.191,43
		Implementazione Portale Web PON R&C	1	1.000.000	242.000,00
		Progettazione e realizzazione di campagne di comunicazione delle azioni, opportunità (visibilità) e risultati del PON	1	4.998.889	-

Fonte: MIUR – Dipartimento per l'Università, l'AFAM e per la ricerca.

MINISTERO DELL'INTERNO

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. La programmazione strategica e l'attività dell'O.I.V.; 1.2. Le attività del Nucleo di analisi e valutazione della spesa; 1.3. La* spending review.

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Profili organizzativi; 2.2. Gli organi collegiali; 2.3. Riduzione degli organici e delle effettive dotazioni di personale; 2.4. La riorganizzazione degli Enti vigilati.*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Riassegnazioni; 3.2. Effetti del DL n. 78 del 2010 sul 2012; 3.3. Residui passivi perenti e reiscrizioni; 3.4. Situazione dei debiti pregressi*

4. Le missioni ed i principali programmi di spesa: *4.1. Analisi finanziaria e principali risultati gestionali; 4.2. Profili significativi nell'ambito dei programmi, analisi per Centri di responsabilità*

Considerazioni di sintesi

Il Ministero dell'interno è in una fase nella quale le sue tipiche funzioni di *Governance*, che si esprimono compiutamente nelle missioni che gli sono state assegnate sono sempre più radicate sul territorio.

Si assiste quindi alla riespansione del ruolo delle Prefetture-Uffici territoriali di governo, i cui compiti sono sempre più estesi ed orientati al soddisfacimento delle esigenze della collettività.

E' chiaramente percepibile un'attenzione non più legata solo ai fattori ordinamentali ma finalizzata a verificare gli equilibri finanziari ed economici degli enti sul territorio in attuazione delle nuove regole che, al livello dell'Unione europea, indicano i parametri che il Paese deve osservare nel sistema complessivo di sorveglianza che nel pareggio di bilancio trova la sua specifica sanzione costituzionale.

L'evoluzione del sistema federalista aveva già portato all'esigenza di governare il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti agli enti locali ed a quella di applicare le regole riguardanti le dichiarazioni di dissesto dei medesimi, nonché quelle che attengono all'applicazione delle premialità e delle sanzioni che all'analisi della situazione finanziaria ed economica di tali enti conseguono.

Le innovazioni portate dal DL n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, amplificano i compiti del Ministero nel contesto dei piani di riequilibrio per gli enti con squilibri strutturali di bilancio in grado di provocare il dissesto.

Compiti che marcano ulteriormente il rapporto con la Corte dei conti che in tale contesto ha avuto attribuite da tale norma funzioni fondamentali.

I profili economico-finanziari costituiscono ormai lo sfondo di una parte significativa dell'azione dell'Amministrazione che, nell'ottica della *spending review*, ha al livello centrale, ma, soprattutto, al livello territoriale, una prospettiva di riorganizzazione quanto mai impegnativa, che dovrà attuarsi, una volta realizzato il nuovo quadro dell'articolazione delle

province, in tutti i contesti nei quali opera, mediante un'approfondita razionalizzazione dei presidi.

L'attenzione ai bisogni della collettività costituisce una missione in sé che si estrinseca nell'assicurare la sicurezza pubblica - pur in un contesto di accorpamento e di diversa dislocazione delle strutture, operazione non semplice, ma che può oggi essere supportata dalle analisi che il NAVS ha realizzato - nella risposta a calamità naturali (e non) che esigono tempi immediati e mezzi adeguati e nel complesso compito di guidare il processo che porta dalla gestione dei flussi migratori all'effettiva integrazione sociale.

Nel campo della pubblica sicurezza e del controllo del territorio, l'attenzione alle misure preventive per evitare le infiltrazioni della criminalità organizzata nelle attività economiche mira, al tempo stesso, sia ad evitare che si realizzi un terreno fertile per la commissione di delitti, sia a garantire l'effettiva concorrenza tra imprenditori, in mancanza della quale la lievitazione dei costi e la precaria esecuzione delle opere pubbliche si traduce in un pregiudizio economico per la collettività.

Al riguardo la stipula dei "Protocolli di legalità" rappresenta uno strumento di particolare importanza per coalizzare i soggetti pubblici e privati sul territorio[1].

L'area di interesse è dunque estremamente ampia, in quanto, da un lato supera il livello della cittadinanza, strettamente intesa e, dall'altro, si estende dal livello territoriale a quello sovranazionale, in una logica di cooperazione interistituzionale che costituisce, in fondo, l'ambiente operativo nel quale l'amministrazione nella sua accezione più ampia si muove, esercita le sue funzioni e deve raggiungere i suoi obiettivi.

L'analisi del sistema organizzativo e degli andamenti finanziari indica che esiste un ampio margine nel quale le diverse componenti del Ministero devono trovare soluzioni razionali ed eliminare le sovrapposizioni.

Emerge l'esigenza di disporre di un sistema informativo, che, al di là delle specifiche connotazioni legate alla sicurezza dei dati e delle operazioni, nel contesto dell'informatica gestionale, sia unitario, anche sotto il profilo logistico, ed in grado, mediante una rete operativa adeguata, di intercettare i fenomeni gestionali della spesa.

I progressi riscontrati in tal senso, devono proseguire per consentire una reale *governance* del bilancio.

L'analisi dei debiti pregressi deve essere oggetto di particolare attenzione, in quanto non si rileva un miglioramento, ma, semmai, la tendenza a rendere sistematico il fenomeno.

Esistono proposte concrete che vanno nella direzione richiesta e delle quali, nel prossimo futuro, andranno verificati gli sviluppi, anche nell'ottica della valorizzazione dei beni e dei servizi resi dai quali possono derivare proventi di cui, ovviamente, si auspica l'intera riassegnazione in bilancio, profilo questo, come quello delle reiscrizioni, che soffre di limitazioni nell'attuale disciplina e di una tempistica eccessivamente diluita che impatta sulle disponibilità finanziarie in corso di esercizio.

In effetti, gli andamenti del bilancio - che vede ridurre gli stanziamenti definitivi, rispetto al 2011 di 1,14 miliardi, di cui quasi 500 milioni sul bilancio riferito alla spesa del Ministero - al di là della particolare gestione delle fiscalizzazioni e dei trasferimenti che riguardano gli enti locali, mostrano una situazione apparentemente fisiologica, ove non vi fosse la cennata esposizione debitoria, in quanto il livello dei pagamenti è molto elevato, ma questo significa anche che non è possibile contare su margini di flessibilità di bilancio.

La salvaguardia delle funzioni esercitate dal Ministero che vanno ad incrementarsi e scontano, in particolare nel contesto della sicurezza e dell'ordine pubblico ed in quello del soccorso civile, una rilevante quota di eventi imprevedibili, passa quindi dal cennato profondo processo di riorganizzazione, razionalizzazione e governo della spesa.

---

[1] I protocolli sono disposizioni volontarie tra i soggetti coinvolti nella gestione dell'opera pubblica (normalmente la Prefettura UTG , il Contraente Generale, la Stazione appaltante e gli operatori della filiera dell'opera pubblica),

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Il Ministero dell'interno assolve a funzioni basilari di garanzia dei diritti fondamentali nel nostro sistema costituzionale, con competenze estese sia a livello centrale che a quello territoriale.

Al fine di assicurare la funzionalità di tali attività, determinante è l'unitarietà e la simmetria tra le diverse componenti che sono, storicamente, l'Amministrazione civile, l'Amministrazione della pubblica sicurezza e la componente del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Profilo essenziale è la tutela della legalità nella sua accezione più ampia di sicurezza, di salvaguardia delle posizioni giuridiche, di corretto funzionamento delle istituzioni, di dialettica democratica, di garanzie elettorali, di tutela dei diritti civili e sociali e della coesione territoriale.

Il Ministro dell'interno assolve al ruolo di Autorità nazionale di Pubblica Sicurezza, con le articolazioni sul territorio dei Prefetti e dei Questori quali Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza.

L'attività di pubblica sicurezza costituisce un connotato istituzionale tipico del Ministero dell'interno, in un contesto che vede operare ben cinque Forze di Polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo della Polizia Penitenziaria e Corpo Forestale dello Stato), quattro delle quali dipendenti organicamente da altri Ministeri, con evidenti esigenze di coordinamento operativo.

Nell'ambito di tale scenario, le funzioni attribuite al Ministero dell'interno ed alle sue articolazioni periferiche - in particolare alle Prefetture - sono progressivamente aumentate negli ultimi tempi, laddove nel panorama complessivo dell'amministrazione statale si è assistito ad una tendenziale rimodulazione della presenza delle articolazioni periferiche sul territorio.

I Prefetti, infatti, hanno ulteriori 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.

Come, verrà meglio argomentato nella parte dedicata ai profili organizzativi, non vanno trascurati gli incombenti derivanti dal DL n. 174 del 2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012 che si sostanziano nell'analisi e nel monitoraggio dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, della durata massima di dieci anni per gli enti per i quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario e che si inseriscono, in termini costruttivi, nel contesto già in precedenza normato con il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, sulle premialità e le sanzioni.

Nel quadro del Regolamento, approvato con il d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179, concernente l'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, il Ministero dell'interno viene fortemente coinvolto, sia al livello centrale, con il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, sia al livello territoriale, con le Prefetture ed, in particolare, con gli Sportelli unici per l'immigrazione.

Al riguardo, in seguito alla circolare congiunta del Ministro dell'interno e del Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione del 2 marzo 2012, sono state emanate le istruzioni operative con la circolare del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del 6 novembre 2012 che disciplina i percorsi formativi previsti dall'Accordo.

Il quadro delle attribuzioni funzionali del Ministero viene quindi ad essere significativamente arricchito e merita un'adeguata risposta sul piano organizzativo.

1.1. La programmazione strategica e l'attività dell'O.I.V.

L'evoluzione della programmazione strategica rappresenta un elemento fondamentale del sistema amministrativo, secondo la configurazione del d.lgs. 150 del 2009, che va correlato con un efficace impianto di controllo di gestione supportato da una piattaforma informatica che nel Ministero dell'interno deve assicurare l'interazione tra gli uffici centrali e le Prefetture.

La strutturazione del Piano della *performance*, nel suo respiro triennale, necessita di un continuo flusso informativo dalle realtà organizzative.

In tal senso, l'adozione di *standards* di qualità per i servizi indicati nel Piano 2012-2014 costituisce un significativo passo in avanti, soprattutto se su base annuale questi seguono un criterio di effettività e sono quindi tarati sulle esigenze effettive e sulla loro realizzazione concreta in un ambiente alquanto vasto e distribuito sul territorio.

L'azione sinergica dell'Organismo indipendente di valutazione con i Centri di responsabilità ha quindi una sua esplicita valenza nell'adozione degli Atti programmatori (Nota integrativa al bilancio e Direttiva per l'azione amministrativa).

L'impegno programmatico nelle missioni istituzionali, già articolato nel 2012 in 15 obiettivi strategici, ne vede un ulteriore ampliamento nel 2013 sino a 22, con un maggiore impegno da parte dei Dipartimenti di pubblica sicurezza e dei VV.F..

In particolare, vengono rafforzati gli obiettivi inerenti il coordinamento europeo ed internazionale mediante una migliore organizzazione ed utilizzo di risorse e informazioni interne, in continuità con l'azione del 2012.

Non a caso il richiamo a razionalizzazione, semplificazione e sistematica dei controlli è presente nei diversi obiettivi dei dipartimenti, concentrandosi nei reparti ad alta operatività e costo di funzionamento (Pubblica sicurezza e VV.F.), manifestando, di fatto, l'esigere e l'esistere di ampi margini di miglioramento nell'efficienza, nonché la ricerca di nuovi indirizzi di efficacia e valorizzazione economica delle risorse .

Occorre, tuttavia, sottolineare il peso strategico, che, ovviamente, viene dato alla riorganizzazione dell'apparato periferico, sia dal lato procedurale che di processo, sia informatico che informativo, finalizzata non solo al controllo efficiente della spesa ma soprattutto allo sviluppo economico e sociale del territorio.

Il precedente riferimento al supporto di un adeguato sistema informativo che assicuri i flussi conoscitivi tra centro e sedi territoriali, sia sotto il profilo contabile, sia sotto quello delle attività di gestione e che non si limiti ai fattori quantitativi attiene ad un'esigenza quanto mai attuale, sia per la valutazione delle *performances* sia per una razionalizzazione della spesa legata all'adeguamento dei modelli organizzativi; si prende atto quindi delle attività dell'O.I.V., che hanno condotto al completamento dell'architettura di sistema che dovrebbe consentire di gestire il monitoraggio automatizzato degli obiettivi e dei processi gestiti dall'Amministrazione.

Connessa a tale attività è quella più prettamente di *audit*, resa nella Relazione sul funzionamento del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni dalla quale emerge l'attenzione all'integrazione con il ciclo di bilancio e con gli altri sistemi di controllo, nonché al coinvolgimento degli *stakeholders* sempre più rilevanti per un'Amministrazione che amplifica il suo impatto "sociale", con la sua rete territoriale in ambiti quali la sicurezza, il soccorso pubblico, la coesione ed integrazione sociale, nei quali va intrapresa la strada della valutazione della *customer satisfaction* in un rapporto rimodulato con gli Enti locali del quale si tratterà in altra parte della relazione.

1.2. Le attività del Nucleo di analisi e valutazione della spesa

Di particolare interesse è l'analisi del NAVS del Ministero sui debiti pregressi della categoria consumi intermedi, relativi agli esercizi finanziari 2009 e 2010 e la costruzione di un database dei debiti per Centro di responsabilità, esercizio di formazione, capitolo e piano gestionale. E' stato così possibile individuare tali debiti pregressi ai fini della predisposizione del decreto di riconoscimento e per la necessaria copertura finanziaria.

Tale analisi avrà ulteriore impulso nel 2013 e sarà finalizzata a proposte, da parte del Nucleo, di adeguamento degli stanziamenti o di operazioni di razionalizzazione della spesa.

In tale contesto costituisce un elemento fondamentale la rilevazione dei fabbisogni e dei costi standard delle strutture periferiche, in quanto le articolazioni periferiche dello Stato, comprese le istituzioni scolastiche, assorbono, secondo il Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012, circa 80 miliardi l'anno, oltre il 90 per cento del

totale dei costi di funzionamento dello Stato. La voce di costo più rilevante è quella relativa al personale, che assorbe oltre l'85 per cento del costo complessivo.

Nel caso del Ministero dell'interno, sono state analizzate le strutture periferiche del Dipartimento dei Vigili del Fuoco e le Prefetture, facenti capo al Dipartimento delle Politiche del Personale.

Nel primo caso hanno riguardato 100 comandi provinciali dei Vigili del Fuoco. In virtù della complessa articolazione di queste strutture e della loro eterogeneità, le analisi sono state effettuate per raggruppamenti omogenei di comandi, in modo da tener conto delle loro specificità. Il criterio secondo il quale sono stati individuati i raggruppamenti risponde alla logica che i comandi che appartengono allo stesso gruppo siano caratterizzati dalla stessa funzione di produzione, ovvero dalla stessa tecnologia, in pratica dallo stesso tipo di dotazione strutturale.

Sono stati individuati 4 raggruppamenti di comandi, ad ognuno dei quali sono state applicate tecniche di analisi econometriche e di efficienza.

Le analisi effettuate per il periodo 2008-2011 giungono ad una prima approssimativa quantificazione dei risparmi di spesa per il complesso delle strutture del Corpo Nazionale che varia da un minimo del 4 per cento dell'attuale costo sostenuto complessivamente da tutti i comandi, ad un massimo del 10 per cento. Si ritiene che tale risparmio potrebbe essere maggiore nell'ipotesi estrema di pieno recupero di efficienza da parte di tutte le strutture.

Naturalmente tale quantificazione sottende situazioni molto diversificate. I comandi risultati più virtuosi generalmente offrono servizi e intervengono sul territorio impiegando in maniera efficiente le risorse disponibili, sostenendo costi (in termini *pro-capite* e in relazione agli interventi effettuati) sensibilmente più bassi degli altri, impiegando in termini relativi meno risorse (personale, mezzi, sedi) e ricorrendo maggiormente all'impiego di personale volontario.

Lo studio sulle Prefetture fornisce ulteriori utili elementi, rispetto agli studi già esistenti, a supporto della prospettiva di razionalizzare e rendere più efficiente la spesa sostenuta dalle stesse, sulla base di analisi econometriche e di efficienza che impiegano i dati di costo della contabilità economica relativi a 102 Prefetture, per l'anno 2010.

Le analisi di efficienza condotte sulle singole Prefetture indicano che la maggior parte delle Prefetture (62 per cento del totale) risultano essere sotto-dimensionate e guadagnerebbero in efficienza se la loro scala dimensionale aumentasse. Le Prefetture sotto-dimensionate si trovano, non a caso, prevalentemente nelle province meno popolose e per tali Prefetture le inefficienze di scala sono molto più rilevanti che per le Prefetture sovra-dimensionate; le inefficienze di scala dovute a sotto-dimensionamento si accentuano per le province con popolazione inferiore a 500.000 abitanti, che potremmo quindi definire, in termini di misura del rapporto dimensionale, il *break-even* e, quindi, la soglia oltre la quale migliora l'efficienza di scala.

Le prime rilevazioni del fabbisogno del complesso delle Prefetture ottenute dall'applicazione di differenti tecniche, indicano potenziali risparmi di spesa, eventualmente riallocabili nell'ambito della stessa amministrazione, quantificati approssimativamente in un *range* che varia da un minimo di 56 milioni di euro (10 per cento dell'attuale costo) ad un massimo di 93 milioni (16 per cento dell'attuale costo), derivanti essenzialmente da un uso più efficiente dei fattori produttivi. Tale risparmio potrebbe essere maggiore nell'ipotesi di accorpamento delle strutture sotto-dimensionate al fine di eliminare le inefficienze di scala.

Ferma restando l'esigenza che tali quantificazioni, basate su metodi statistico-econometrici, siano confermate da ulteriori approfondimenti analitici, esse forniscono indicazioni sull'esigenza di disporre di maggiori informazioni, in particolare in merito al volume dei servizi erogati dalle singole Prefetture e alle modalità di erogazione degli stessi, per valutare una più accurata riallocazione delle risorse tra le strutture.

Tali considerazioni, devono comunque essere correlate all'analisi del territorio, al livello di criminalità accertato e ad altri fattori esogeni.

1.3. La spending review

La *spending review* volta alla riduzione selettiva della spesa attraverso l'eliminazione delle sue componenti improduttive, in luogo dei meri tagli lineari, è un tema su cui già da qualche anno si è concentrata l'attenzione sul piano internazionale, soprattutto in relazione alle esperienze dei singoli Paesi, nell'attuale situazione economica europea.

Infatti, sono state proprio le recenti manovre economiche a stabilirne l'esigenza, con norme che si spingono fino alla quantificazione dei risparmi da conseguire.

L'esigenza di un'analisi accurata dei servizi resi è determinante per migliorarne la qualità ed operare una revisione dell'offerta da parte dell'operatore-Amministrazione pubblica, anche attraverso la revisione delle strutture organizzative e delle procedure.

La *spending review* è strettamente legata quindi alla modernizzazione della pubblica amministrazione per aumentare l'efficienza e la produttività del settore pubblico e per contribuire al rilancio della crescita complessiva dell'economia.

Nella prima fase di attuazione è apparso più evidente, in termini concreti, il consistente ammontare dei tagli al bilancio dell'Amministrazione piuttosto che l'individuazione delle aree nelle quali potevano conseguirsi risparmi, mediante innovazioni procedurali, eliminazione di apparati non funzionali, razionalizzazione dei modelli organizzativi. Le analisi che portano a tali risultati, in un sistema complesso, necessitano di approfondimenti e, spesso, hanno tempi rilevanti di applicazione.

L'analisi della Corte, in questa sede, mira a far emergere quali siano le concrete azioni che l'Amministrazione ha realizzato o che, perlomeno, ha progettato e che hanno un apprezzabile livello di fattibilità.

Le proposte formulate dal Ministero dell'interno in seguito alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, hanno riguardato i settori della riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio, della riorganizzazione dell'amministrazione centrale, della razionalizzazione delle spese relative alle locazioni passive delle sedi destinate ad ospitare articolazioni periferiche dello Stato sul territorio, con riferimento alle Prefetture U.T.G., alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri, al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Per rendere più funzionale, trasparente ed economica l'attività del Ministero dell'interno sono state, altresì, individuate iniziative di riorganizzazione per l'introduzione del bilancio sociale (a tal fine nel gennaio 2013 è stato costituito un apposito gruppo di lavoro) e per l'istituzione di una centrale unica degli acquisti, anche avvalendosi delle procedure di bandi di gara "dedicati" della CONSIP.

La riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio è stata poi oggetto di una più specifica disciplina secondo quanto disposto dall'art. 10 del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e dal successivo regolamento, (attualmente *in itinere*) del quale si dirà nella parte dedicata ai fattori organizzativi.

In tale contesto si segnala la prevista istituzione, presso la Prefettura-U.T.G., di un ufficio di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato e la previsione di servizi comuni per la realizzazione dell'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali con l'obiettivo di assicurare una riduzione di almeno il 20 per cento della spesa attualmente sostenuta per le medesime funzioni.

Il rapporto tra la *spending review* ed i modelli organizzativi è molto stretto, come si è detto in precedenza e, del resto anche le citate analisi del N.A.V.S. hanno sottolineato l'esigenza di procedere a modifiche consistenti dell'impianto organizzativo, le quali, sul piano territoriale, sono legate alla realizzazione della riforma delle province, attualmente in *stand by*.

Pertanto, le azioni in essere nel contesto della *spending review*, fermo restando quanto si dirà successivamente, solo nell'ambito del Dipartimento dei Vigili del fuoco hanno avuto caratteristiche organizzative orientate alle strutture, mentre, generalmente hanno riguardato aspetti essenzialmente logistici, come la cennata istituzione, nell'ambito del Ministero di una centrale unica per gli acquisti, pur non trascurando l'attenzione agli *stakeholders*, con il previsto avvio del "bilancio sociale" e, comunque, la prospettiva, nell'ambito della pubblica sicurezza, di

ottenere risparmi da una diversa allocazione dei presidi e da un ammodernamento degli automezzi a disposizione.

La rimodulazione dell'organizzazione territoriale del Dipartimento VV.F. sul piano regionale ed interregionale, avvenuta con il d.P.R. 19 luglio 2012, n. 159, rappresenta, come si è detto, un intervento significativo sul piano strutturale, con una concentrazione di risorse, dedicate alle funzioni, amministrativo-contabili ed informatiche, finora allocate al livello provinciale.

I risparmi, peraltro, sono maggiormente sensibili sul piano dei costi delle locazioni, che, in seguito al trasferimento ed all'accorpamento delle sedi di servizio in strutture di proprietà demaniale ovvero concesse in uso gratuito, sono previsti, al 1° gennaio 2013, in 448.848 euro.

Ben diversa è la prospettiva, da qui al 2015, che prevede consistenti dismissioni di immobili nel Nord con risparmi, a regime, per 5,29 milioni di euro per esercizio, mentre anche dalla razionalizzazione del parco automezzi si attendono risparmi, nell'ordine dell'8 per cento nell'arco di dieci anni.

Un ambito, fin qui non sperimentato dal Ministero dell'interno, come, ad esempio, è avvenuto per il Ministero della difesa, sia al livello di Segretariato generale che di Forza Armata, nonché in ultimo con la costituzione di Difesa Servizi S.p.A., è quello della valorizzazione economica di beni e servizi.

Nell'ambito del Dipartimento VV.F., sono diverse le prospettive di valorizzazione che hanno anche un impatto ambientale di grande importanza come la procedura di gara pubblica "pilota" per la realizzazione di impianti fotovoltaici presso 7 sedi dei Vigili del Fuoco, che garantiscano l'azzeramento dei costi di fornitura di elettricità derivanti dall'autoconsumo.

Anche la valorizzazione economica del proprio marchio, la promozione degli istituti di formazione ed il ricorso a contratti di sponsorizzazione, secondo le norme del codice degli appalti, costituiscono aree che, a giusto titolo, rientrano in un'accezione dinamica di *spending review* la quale deve essere orientata non solo a riqualificare la spesa ma anche ad individuare fonti di finanziamento che, nella logica economica della creazione di "valore", possano supportare utilmente le esigenze dell'Amministrazione in una fase di restrizione della spesa pubblica.

Per quanto attiene al Dipartimento di pubblica sicurezza, sono stati avanzate proposte e studi per interventi di razionalizzazione del personale e delle articolazioni periferiche (come il trasferimento del Centro Elettronico Nazionale della Polizia di Stato (CEN) di Napoli in una sede demaniale e dalla realizzazione presso lo stesso del primo Data Center della Polizia di Stato.

Tali interventi consentirebbero di conseguire due ordini di risparmi: il primo consistente nell'abbattimento delle spese per la locazione dell'immobile attualmente occupato, in conseguenza del trasferimento del CEN nella nuova sede demaniale (per 370.000 euro dal 2013); il secondo connesso alle economie che possono realizzarsi nel settore della manutenzione, assistenza, gestione e aggiornamento tecnologico dei Sistemi centralizzati e consolidati presso il *Data Center*, dovute alla razionalizzazione ed omogeneizzazione delle infrastrutture *hardware* e del *software* di base (la stima approssimativa è di 1,4 milioni di euro).

Altre iniziative, che vanno considerate in prospettiva ed in un arco temporale significativo quanto all'attuazione concreta, sono l'ipotesi di razionalizzazione del parco veicolare della Polizia di Stato, che, con una contrazione del 20 per cento dei 21.573 automezzi, da attuarsi in dieci anni, consentirebbe di conseguire risparmi per 2,4 milioni di euro annui; gli interventi di razionalizzazione energetica" di alcuni edifici in uso alla Polizia di Stato (per 168.569 euro), nonché l'informatizzazione e razionalizzazione di procedure concorsuali per l'accesso ai diversi ruoli della Polizia di Stato (per 516.000 euro) .

Un'ulteriore misura di natura strutturale per il contenimento della spesa pubblica potrebbe consistere nella revisione dell'assetto ordinamentale del personale della Polizia di Stato che svolge attività tecnico-scientifica, oggetto di un apposito studio già sottoposto all'esame delle organizzazioni sindacali, che prevede, tra l'altro, una riduzione di 1.528 unità dell'attuale

organico. Da tale contrazione potrebbero derivare minori spese per circa 56,5 milioni di euro annui.

In relazione alla razionalizzazione delle articolazioni periferiche, è stato elaborato un apposito studio, concernente alcuni settori specialistici della Polizia di Stato che, nell'ottica di accrescere l'efficienza del sistema attraverso il contenimento delle spese di gestione degli immobili ed il recupero all'attività operativa di contingenti di personale (conseguente all'unificazione delle attività di supporto logistico, contabili e di gestione delle risorse umane), prevede la chiusura e l'accorpamento di articolazioni periferiche della polizia stradale, ferroviaria e di frontiera, nonché di uffici territoriali del settore tecnico-logistico (centri di motorizzazione, centri di raccolta VECA, zone telecomunicazione) ed una revisione dell'assetto ordinamentale dei settori nautico ed aereo nonché dei tiratori scelti della Polizia di Stato.

L'attuazione del progetto potrebbe consentire risparmi per canoni di locazione e utenze ammontanti a circa 3,3 milioni di euro, nonché il recupero al demanio di 12 immobili ed introiti *una tantum* a favore dell'erario pari a 1,1 milioni di euro circa, conseguenti alla dismissione della flotta in esubero. Permetterebbe, infine, il recupero ai servizi operativi di significative aliquote di personale.

Gli interventi di *spending review* che hanno interessato l'aspetto organizzativo attengono essenzialmente a due profili: la revisione di procedure e la riallocazione di funzioni con l'accorpamento di sedi in strutture demaniali che consentano economie di personale, peraltro non puntualmente quantificate in termini di minore spesa.

Parte attiva in quest'ultima modalità di riallocazione di immobili attuata con attenzione, oltre che al risparmio di spesa, anche alla valorizzazione economica del patrimonio immobiliare dello Stato, sono soprattutto i dipartimenti più operativi[2].

Tuttavia, tali interventi (accorpamento di sedi, di funzioni, di risorse) mirano soprattutto ad abbassare il tasso di vischiosità gestionale, collocandosi nell'ambito di una *spending review* procedurale piuttosto che strutturale, anche se non mancano iniziative volte alla ricerca di risultati migliori di *spending review* mediante la messa in gioco di una nuova batteria di strumenti, in particolare, legati all'ambiente e al *merchandising*[3].

Pertanto, pur in presenza di proposte ed aperture volte alla riorganizzazione e ristrutturazione per la razionalizzazione delle attività, forti rimangono ancora le rigidità che frenano la razionalizzazione strutturale dell'amministrazione, sia nelle risorse umane che strumentali. Infatti, la consistenza delle priorità operative[4] determinano le maggiori difficoltà nell'attuazione di modelli gestionali più flessibili ed efficienti nell'utilizzo delle risorse disponibili.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Profili organizzativi

Il Ministero dell'interno rappresenta un sistema complesso, indirizzato ad assicurare l'ordine pubblico nelle sue varie forme (accanto alla funzione di pubblica sicurezza, assume rilevanza la tutela della collettività nelle situazioni di rischio ed in particolare in quelle emergenziali, nonché nella logica dell'accoglienza e dell'integrazione che informano la dinamica che scaturisce dai fenomeni migratori) con il presidio del territorio.

Può dirsi che il Ministero dell'interno abbia nel suo DNA la sua missione di garanzia che parte da una concezione di amministrazione estesa a carattere generale, che proietta sul territorio l'azione che la caratterizza in un momento molto particolare.

---

[2] In particolare i VV.F.. La P.S. ha proposto solo ipotesi di razionalizzazione di personale, sistemi informativi e parco mezzi.

[3] Il Dipartimento dei VV.F. ha avviato l'introduzione di fonti energetiche alternative rinnovabili, in linea con gli obiettivi del Protocollo di Kyoto e finanziariamente sostenibili per l'Amministrazione, nonché la valorizzazione commerciale dei marchi, dei loghi e segni distintivi che la legge riserva al Corpo Nazionale.

[4] Evidente nel Dipartimento di pubblica sicurezza.

Al riguardo, dopo il ridimensionamento delle funzioni, dovuto alla sanzione costituzionale delle autonomie territoriali, si è pervenuti ad una nuova azione di *governance* delle Prefetture-Uffici territoriali di governo molto diversa dall'originaria rappresentanza dello Stato, appunto, sul territorio, in quanto finalizzata al rispetto dei parametri indotti dalle regole europee, ora assai stringenti, sul piano della sorveglianza economica.

Questa assume quindi una rilevanza fondamentale ed, in seguito al DL n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, si sostanzia ora, come si è detto, anche nell'analisi e nel monitoraggio dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, per gli enti per i quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

Tali adempimenti si inseriscono, in termini costruttivi, nel contesto già in precedenza normato con il d.lgs. n. 149 del 6 settembre 2011, sulle premialità e le sanzioni. Ambito che vede un forte collegamento con le funzioni e le attività esercitati dalla Corte dei conti e che modifica in termini significativi e qualitativamente elevati, la preesistente attenzione prevalentemente quantitativa al rispetto del patto di stabilità ed ai trasferimenti finanziari di competenza del Ministero.

Aumentano quindi le competenze del Dipartimento per gli affari interni e territoriali ed, in particolare della Direzione per la finanza locale.

Ovviamente non vanno trascurati i compiti che attengono ai profili fondamentali di un ordinamento che assicura la certezza delle posizioni giuridiche soggettive e l'esercizio dei diritti soggettivi del cittadino in un contesto che va ad ampliarsi, sia per l'appartenenza all'Unione europea, sia per il consolidarsi di posizioni che traggono origine dai fenomeni migratori ed in tale contesto è crescente l'impegno del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

L'Amministrazione deve pertanto riorganizzarsi, superando le sovrapposizioni, senza determinare una diminuzione della percezione dell'azione di governo, soprattutto in termini di sicurezza, tenendo conto dei tempi lunghi ed incoerenti del riassetto normativo delle province che, tradizionalmente costituiscono il parametro per la dislocazione delle prefetture.

La riorganizzazione del Ministero, con il d.P.R. n. 210 del 2009, limitata alla struttura centrale, con particolare attenzione agli Uffici di livello dirigenziale generale, non ha superato alcune problematiche inerenti le spese di funzionamento (al di là di quelle relative al personale) che sono assicurate dal Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie[5] anche per le esigenze del Dipartimento di Pubblica Sicurezza ed, in parte per il Dipartimento dei vigili del fuoco, al quali si riconduce le missione "Soccorso civile"[6].

Una riorganizzazione complessiva dell'Amministrazione dovrà inoltre tener conto dell'esigenza di rendere i sistemi informativi in grado di colloquiare tra loro, ferma restando l'attenzione alla riservatezza che, nel campo dell'ordine pubblico e sicurezza, va salvaguardata.

Il progetto di riorganizzazione *in itinere* investe in particolare l'area territoriale[7], ma è attualmente in *stand-by*, a causa della mancata conversione in legge del DL n. 188 del 2012 finalizzato all'accorpamento di un numero significativo di province ed alla loro soppressione in corrispondenza della creazione delle città metropolitane.

L'origine della riforma va rinvenuta nel DL n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012 sulla *spending review*, che riguarda in più parti l'Amministrazione dell'interno, in particolare, con l'art.10, per la Riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio.

Peraltro tale articolo, avulso dalla riforma complessiva degli enti sul territorio, ha una portata decisamente limitata non potendo contemplare la revisione della rete delle altre articolazioni territoriali di livello provinciale, con particolare riferimento alle questure e ai comandi provinciali dei vigili del fuoco.

---

[5] I costi di personale a bilancio non sembrano mostrare promiscuità tra Dipartimenti.

[6] Riconducibile a bilancio solo al dipartimento dei VV.F..

[7] In realtà ancora poco attuata.

Vengono quindi riproposte le caratteristiche tipiche delle Prefetture-Uffici territoriali di governo, informate alle funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio, con le innovazioni legate alla costituzione presso ciascuna Prefettura del nuovo Ufficio unico di garanzia dei rapporti tra i cittadini e lo Stato, ed, infine, all'istituzione di servizi comuni intesi ad assicurare l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali degli uffici periferici delle Amministrazioni statali.

Viene inoltre prevista la possibilità che presso le Prefetture-U.T.G. possano essere delegate ad un Prefetto, sia congiuntamente che disgiuntamente, specifiche funzioni nelle materie di protezione civile, difesa civile e soccorso pubblico, di immigrazione e asilo e di enti locali.

Le previsioni di risparmi di spesa, quali derivanti dalla gestione unitaria della logistica delle articolazioni territoriali delle Amministrazioni dello Stato, sono significative, essendo stimate nell'ordine del 20 per cento rispetto a quella attualmente sostenuta dallo Stato per l'esercizio "non congiunto" delle medesime funzioni ed a ciò mira l'apposito d.P.R. il cui schema è stato approvato dal Consiglio dei Ministri dello scorso 8 dicembre 2012, è stato sottoposto all'esame della Conferenza Unificata ed ha già avuto il prescritto parere del Consiglio di Stato.

Tale regolamento, a dire il vero, in virtù del comma 3 del citato art. 10, ove presentato alle Commissioni parlamentari per il prescritto parere, dopo quarantacinque giorni poteva comunque essere adottato.

Ma esso rappresenta, per le ragioni suesposte, comunque un disegno incompiuto e ciò al di là della sospensione dei tagli del personale dirigenziale[8] previsti dallo stesso DL n. 95 del 2012, ma sospesi dalla legge di stabilità per il 2013 fino al 31 dicembre 2013, termine entro il quale dovrebbe essere compiuto il riordino delle Province.

Pertanto, può dirsi che esista un ampio margine per attuare un piano strategico che porti ad una riorganizzazione del Ministero che esprima le necessarie sinergie, in primo luogo, al livello centrale, con filiere contabili che siano corrispondenti agli effettivi centri di responsabilità, anche mediante un'opportuna rimodulazione sia delle missioni che dei programmi, dei quali si dirà nella parte specifica e, quindi, al livello territoriale, coinvolto nella razionalizzazione dei presidi, che, nel contesto a decisa caratura economica della *spending review*, sono ora maggiormente proiettati all'ottimale resa dei servizi al cittadino.

La valutazione della razionalizzazione dell'apparato organizzativo non può prescindere dall'intervento effettuato nell'ambito della gestione informatica delle procedure, di diffusione e condivisione delle informazioni, nonché della loro elaborazione quale supporto alle stesse decisioni strategiche.

Non mancano esempi di progresso in tale ambito; tuttavia sono opportuni alcuni distinguo.

Emergono, infatti, almeno due tipologie di criticità con impatto organizzativo legate all'evoluzione informatica, la prima di tipo endogeno e l'altra esogena ma comunque connessa al progresso informatico, che si possono così sintetizzare: la mancata attuazione del rinnovamento tecnologico in termini sia di infrastruttura informatica sia di implementazioni, od aggiornamenti, in sostituzione di applicativi ormai obsoleti[9] rispetto alle esigenze dipartimentali e statali; la seconda riguarda invece la paradossale carenza di personale in alcune sedi che non

---

[8] 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 Amministrazione dello Stato; ma, 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 dalla legge n. 25 del 2010, nonché, per l'anno 2011, dal decreto-legge n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011 (art. 1, comma 5).

[9] Il caso del dipartimento dei VV.F. è emblematico in quanto carente di risorse per qualsiasi rinnovamento tecnologico, costretto a mantenere esternalizzato il servizio informatico, di fatto slegato dagli altri sistemi dell'Amministrazione, in concomitanza alla presenza di procedure informatiche, specie nelle sedi periferiche, ormai obsolete e di difficile collegamento con l'esterno vista l'assenza di tecnologia *web* nella loro implementazione.

consente di fruire pienamente dei processi ormai interamente informatizzati, peraltro non particolarmente complessi, con pregiudizio per il servizio all'utenza[10].

Non mancano tuttavia importanti realizzazioni progettuali, come ad esempio il supporto informatico per il ciclo di gestione della *performance*, che ambisce a divenire di primaria importanza nell'organizzazione amministrativa in virtù del suo apporto informativo che, in prospettiva, impatterà anche nella fase di decisione strategica oltre che gestionale.

Nel quadro invece dell'ottimizzazione dell'uso dell'informazione occorre segnalare il progetto del Dipartimento degli affari interni e territoriali che consente l'integrazione dei servizi anagrafici in un'unica struttura, per il 2013, strategica nel progetto di identità digitale ed il rilascio del documento unico (carta di identità e tessera sanitaria), e per la cui ultimazione è già programmata la spesa necessaria sino a fine 2014[11]. Il rischio di ritardi emerge tuttavia dalla necessità dei provvedimenti attuativi da parte dei diversi organi che saranno coinvolti[12].

Rimane comunque in carico al dipartimento un secondo CED dedicato alle consultazioni elettorali (SIE), per il quale è solo in fase di studio di fattibilità, in relazione agli impatti organizzativi e tecnologici, l'eventuale unificazione con la nuova struttura, auspicabile visto il percorso di consolidamento ed accentramento delle strutture, nonché in relazione alle economie di spesa manutentiva e di assistenza realizzabili, se non tanto sul *software* perlomeno sull'*hardware* e sulla logistica.

Nella direzione dell'ammodernamento e della sicurezza procedono gli interventi anche relativi ai nuovi CED[13] nel dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, integrati anche all'esterno[14] con sistemi moderni[15], i quali offrono anche un servizio all'utenza con un unico portale di accesso.

Anche il Dipartimento per le politiche del personale possiede un proprio CED su cui si è provveduto ad accentrare sia i servizi al personale sia le automazioni in materia prefettizia, gestione risorse finanziarie e di valutazione della *performance*. Anch'esso prevede diversi collegamenti esterni[16] e rappresenta l'unico punto di connessione tra l'utenza e i diversi dipartimenti, visto che consente di reperire informazioni anche per altri tipi di servizi (es. elettorali, d'immigrazione).

Da un punto di vista di sistema appare evidente la presenza di diverse qualità e velocità nel consolidamento informatico[17], guidate anche dalle diverse esigenze organizzative: più operative da un lato e più di monitoraggio e regolatorie dall'altro. L'esistenza di diversi CED per ogni dipartimento porta tuttavia alla moltiplicazione di spese logistiche e di personale (specie se esternalizzato è il servizio di assistenza) e conseguenti interventi per il collegamento strutturale di ognuno di essi con altri (laddove previsto) sia interni all'Amministrazione, sia di altre amministrazioni con analoghe politiche informatiche.

---

[10] È il caso dei ritardi nelle pratiche di gestione degli sportelli unici per l'immigrazione.

[11] Si tratta del Centro Nazionale per i Servizi Demografici (CNSD), per il completamento dell'infrastruttura il decreto-legge n. 179 del 2012, convertito dalla legge n. 221 del 2012, ha stanziato 75 milioni per il 2013 e 85 per il 2014

[12] Ministro per la pubblica amministrazione e per la semplificazione, il Ministero dell'economia e finanze, il Ministero della salute, l'Agenzia per l'Italia Digitale, l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, la Sogei e il Garante per la protezione dei dati personali.

[13] Si tratta di due CED (Viminale/San Marcello – Capua) e di un CED per funzionalità di *disaster recovery* e *business continuity*, locato a Bari.

[14] Dipartimento della pubblica sicurezza, l'Agenzia delle Entrate, il Ministero del lavoro e le Direzioni provinciali del lavoro, il Ministero degli affari esteri, l'Inps, Poste Italiane ed il Casellario Giudiziale.

[15] *Web services.*

[16] Ad esempio, Banca dati interforze, Polizia Stradale, Arma dei Carabinieri, Motorizzazione civile, Agenzia delle Entrate, Banca d'Italia, Equitalia, Casellario Giudiziale, Infocamere, Polizie locali.

[17] Vedi VV.F. sono addirittura lontani dall'attuazione della dematerializzazione prevista nel CAD, d.lgs. n. 82 del 2005, rispetto al Dipartimento delle libertà civili e immigrazione, nonché al Dipartimento degli affari interni e territoriali.

2.2. Gli organi collegiali

Nel Ministero dell'interno opera un numero rilevante di organi collegiali, sia al livello centrale che al livello periferico. Questi ultimi, collegati alle Prefetture, sono peraltro a carattere trasversale, coinvolgendo più amministrazioni sul territorio ed essenzialmente legati alla gestione dell'ordine pubblico e della sicurezza. E sono sostanzialmente replicati con caratteristiche che tengono conto delle esigenze dettate da contingenze particolari.

Molto complessa si è rivelata la ricognizione di tali organi che fanno capo al Dipartimento di P.S., in quanto la medesima non è stata mai effettuata in precedenza.

Nella Tavola seguente si indicano, pertanto gli organi collegiali che fanno capo agli altri dipartimenti con i relativi costi complessivi, che sono comunque cresciuti considerevolmente, in particolare, nel contesto dell'immigrazione, con la Commissione nazionale per il diritto d'asilo e per quelle territoriali sul riconoscimento della protezione internazionale (queste ultime del 50 per cento nei due ultimi esercizi).

Tavola 1

		Costo complessivo		
C.d.R.	**Organo collegiale**	**2010**	**2011**	**2012**
2 - Affari interni e territoriali	Commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali*	2.896,31	1.652,20	1.423,20
	Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali	0,00	0,00	0,00
	Commissione al Valore e Merito Civile**	0,00	0,00	0,00
3 - Vigili del fuoco, soccorso pubblico e difesa civile	Commissione medica per acc. Requisiti psico-fisici di cui alla lett g) dPCM 4 maggio 2007	2.000,71	758,25	0,00
	Comitato Centrale Tecnico Scientifico di cui al dPCM 13 ottobre 2011 - lett. v) art. 1	1.656,18	1.852,45	0,00
	Comitato Tecnico Regionale di prevenzione Incendi di cui alla lett. d) del d.P.R. 85 del 2007 e lett. w) del dPCM 13 ottobre 2011	49,78	70,30	0,00
	Commissione medica per acc. Requisiti psico-fisici di cui alla lett. b) art. 1 comma 1 d.P.R. 85 del 2007 e non compresa nel dPCM 13 ottobre 2011	25.356,23	44.192,10	66.352,26
4 - Libertà civili e l'immigrazione	Commissione tecnico-consultiva	23.533,73	11.864,49	5.566,05
	Comm.ne consultiva d.P.R. 510 del 1999	1.247,93	1.037,98	700,58
	CDA - FEC	3.030,70	3.714,23	4.794,17
	Commissione nazionale per il diritto d'asilo - Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale	602.600,00	790.830,00	964.620,00
6 - Politiche del personale	Comitato direttivo della SSAI	2.025,00	300,00	180,00
	Commissione abilitazione manutenzione ascensori e montacarichi	22.655,00	24.446,00	18.748,00
	Totale	**687.051,57**	**880.718,00**	**1.062.384,26**

*pur essendo stato prorogato il suo funzionamento dal dPCM 13 ottobre 2011, dal mese di marzo 2009, data di scadenza triennale di durata in carica, non si è ancora provveduto al rinnovo della sua composizione, per cui, per gli anni 2010, 2011 e 2012, non sono state sostenute spese per il suo funzionamento.

*compenso virtuale di 1 euro a seduta per componente mai corrisposto.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Amministrazione

2.3. Riduzione degli organici e delle effettive dotazioni di personale

Le misure di riduzione che hanno interessato le strutture e il personale dell'Amministrazione civile dell'interno sono:

- il dPCM 12 ottobre 2011 di attuazione del decreto-legge 194 del 2009, convertito dalla legge n. 25 del 2010, con il quale la dotazione organica dei dirigenti dell'Area I di seconda fascia è stata rideterminata in 228 unità, quella del personale non dirigenziale in complessive 23.139 unità, così ripartite nelle diverse aree funzionali: 9.727 nell'Area Terza; 12.013 nella Seconda e 1.399 nella Prima;
- il dPCM 25 giugno 2012 di attuazione del decreto-legge 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, che ha determinato un "taglio" di personale pari a n. 7 dirigenti dell'Area I di seconda fascia e n. 376 unità di personale non dirigenziale. Di conseguenza, come riportato nel medesimo allegato prospetto, la nuova dotazione organica del personale di livello non dirigenziale dell'Amministrazione civile dell'interno è, attualmente, di 22.763

unità di personale di cui 9.506 appartenente all'Area Terza, 11.858 all'Area Seconda e 1.399 all'Area Prima.

Tavola 2

ORGANICI PERSONALE DIRIGENTE	2009 (a)	2010 (b)	2011 (c)	2012 (d)
ORGANICO UFFICI DIRIGENZIALI I FASCIA	4	4	4	4
ORGANICO UFFICI DIRIGENZIALI II FASCIA	249	236	228	221
TOTALE ORGANICO	**253**	**240**	**232**	**225**

(a) Dotazioni organiche determinate con dPCM del 8 febbraio 2006, rimodulate con d.m. del 20 luglio 2006
(b) rideterminazione dotazione organica art. 5 comma 4 d.P.R. del 24 novembre 2009, n. 210 pubbl. su G.U. del 28 gennaio 2010
(c) dPCM del 12 ottobre 2011 adottato ai sensi della legge n. 25 del 2010
(d) dPCM 25 giugno 2012 adottato ai sensi della legge n. 148 del 2011

ORGANICI PERSONALE NON DIRIGENTE	2009 (a)	2010 (b)	2011 (c)	2012 (d)
AREA III	10011	9804	9727	9506
AREA II	13208	12257	12013	11858
AREA I	800	1524	1399	1399
TOTALE ORGANICO	**24019**	**23585**	**23139**	**22763**

(a) Dotazioni organiche determinate con dPCM del 8 febbraio 2006, rimodulate con d.m. 20 luglio 2006 e ripartite con d.m. 23 agosto 2006.
(b) rideterminazione dotazione organica d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 pubbl. su G.U. del 28 gennaio 2010
(c) dPCM del 12 ottobre 2011 adottato ai sensi della legge n. 25 del 2010
(d) dPCM del 25 giugno 2012 adottato ai sensi della legge n. 148 del 2011

Organico Dirigenza Contrattualizzati Al 31.12.2012	Organico Dirigenza Contrattualizzati	Personale in servizio	Mobilità in entrata	Mobilità in uscita	Esuberi
DIRIGENTI DI PRIMA FASCIA	4	2 + 2*			
DIRIGENTI DI SECONDA FASCIA	221	149 – 2*	2	1	

2* = Sono stati considerati anche due dirigenti di seconda fascia che ricoprono l'incarico di dirigenti di prima fascia.

Contrattualizzati al 31.12.2012	Organico	Personale in servizio	Mobilità in entrata	Mobilità in uscita	Esuberi
AREA TERZA	9.506	8.030	7	4	
AREA SECONDA	11.858	10.220	67	6	
AREA PRIMA	1.399	1.296	8		
Totale	**22.763**	**19.546**	82	10	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Amministrazione

Il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (cd. decreto-legge *spending review*), non ha invece determinato effetti in quanto con l'art. 1, comma 115, della legge di stabilità 2013 è stata disposta la sospensione dell'applicazione delle disposizioni, contenute nel suddetto articolo 2, relative al personale dell'Amministrazione civile dell'interno, fino alla data del 31 dicembre 2013, in corrispondenza della analoga sospensione prevista nel medesimo comma 115 dell'art. 1 della legge di stabilità per il riordino delle Province.

Il Dipartimento dei Vigili del fuoco e quello di P.S. sono stati esclusi dalle misure finalizzate alla riduzione degli assetti organizzativi delle Amministrazione dello Stato con il decreto-legge 194 del 2009, convertito dalla legge n. 25 del 26 febbraio 2010, dal decreto-legge 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 14 settembre 2011 (art. 1, comma 5) per l'anno 2011, nonché, come si è detto, per l'anno 2012 dal decreto-legge 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012 (art. 2, comma 7). In quest'ultimo caso si tratta di una sospensione, ribadita dalla Legge di stabilità 2013 fino al 31 dicembre 2013.

Va peraltro sottolineato come il Dipartimento di P.S. sia stato pesantemente inciso dalle misure di riduzione del *turn-over* (limitata capacità di assunzione con riferimento al numero delle cessazioni – cfr. da ultimo art. 66 d.lgs. n. 112 del 2008 – come modificato dall'art. 14 del d.lgs. n. 95 del 2012).

Tavola 3

ANNO 2012

RUOLO	ORGANICO	FORZA EFFETTIVA
DIRIGENTI	1.057	999
DIRETTIVI	4.080	3.015
ISPETTORI PERITI	25.204	14.191
SOVRINTENDENTI REVISORI	23.400	13.994
ASSISTENTI ED AGENTI/ OPERATORI E COLLABORATORI	63.430	69.040
TOTALE	**117.171** Di cui: **107.535** appartenenti ai cd. ruoli che espletano servizi di polizia. **9.636** appartenenti ai cd. ruoli tecnici	**101.239** Di cui **95.640** appartenenti ai cd. ruoli che espletano servizi di polizia **5.599** appartenenti ai cd. ruoli tecnici

ANNO 2011

RUOLO	ORGANICO	FORZA EFFETTIVA
DIRIGENTI	1.057	945
DIRETTIVI	4.080	3.022
ISPETTORI PERITI	25.204	15.209
SOVRINTENDENTI REVISORI	23.400	14.820
ASSISTENTI ED AGENTI/ OPERATORI E COLLABORATORI	63.430	69.003
TOTALE	**117.171** Di cui: **107.535** appartenenti ai cd. ruoli che espletano servizi di polizia. **9.636** appartenenti ai cd. ruoli tecnici	**102.999** Di cui **97.463** appartenenti ai cd. ruoli che espletano servizi di polizia **5.536** appartenenti ai cd. ruoli tecnici

ANNO 2010

RUOLO	ORGANICO	FORZA EFFETTIVA
DIRIGENTI	1.057	952
DIRETTIVI	4.080	2.975
ISPETTORI PERITI	25.204	16.121
SOVRINTENDENTI REVISORI	23.400	15.728
ASSISTENTI ED AGENTI/ OPERATORI E COLLABORATORI	63.430	67.621
TOTALE	**117.171** Di cui: **107.535** appartenenti ai cd. ruoli che espletano servizi di polizia. **9.636** appartenenti ai cd. ruoli tecnici	**103.397** Di cui **97.823** appartenenti ai cd. ruoli che espletano servizi di polizia **5.574** appartenenti ai cd. ruoli tecnici

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Amministrazione

Il livello di scopertura dell'organico della "Forza effettiva" è aumentato, per la diminuzione di circa 1.800 unità nel 2012, che ha portato il tasso di scopertura a circa il 14 per cento.

Tavola 4

Riduzione assetti organizzativi

ORGANICI PERSONALE CARRIERA PREFETTIZIA	2009 (a)	2010 (b)	2011	2012
PREFETTO	156	144	147 (c)	147 (c)
VICEPREFETTO	719	712	712	712
VICEPREFETTO AGGIUNTO	912	852	852	852
CONSIGLIERE				
TOTALE ORGANICO	**1.787**	**1.708**	**1.711**	**1.711**

(a) Dotazione organica rimodulata ai sensi artt.1 e 2 d.m. del 4 ottobre 2002 n. 243
(b) Rideterminazione dotazione organica ai sensi art. 5, comma 2 d.P.R. del 24 novembre 2009 n. 210 pubb.su G.U. del 28 gennaio 2010
(c) Incremento dotazione organica n. 3 unità ai sensi art. 2 comma 6 *novies* del DL n. 225 del 29 dicembre 2010 e corrispondente decremento di n. 3 unita organico a disposizione ai sensi d.P.R. del 10 gennaio 1957 n. 3 art. 237.

Copertura organico al 31/12/2012

ORGANICO CARRIERA PREFETTIZIA	Organico Carriera Prefettizia	Personale in servizio	Mobilità in entrata	Mobilità in uscita	Esuberi
CARRIERA PREFETTIZIA	1711	1315	3		

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Amministrazione

Per la carriera prefettizia, in virtù delle esclusioni e delle sospensioni (in ultimo quelli del DL n. 95 del 2012 e della legge di stabilità 2013), non si riscontrano variazioni.

2.4. La riorganizzazione degli Enti vigilati

Per quanto attiene alla riorganizzazione degli enti vigilati, è importante far riferimento all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Va detto, peraltro, che l'Agenzia ha una vita piuttosto "giovane", essendo stata istituita con il DL n. 4 del 2010, convertito dalla legge 31 marzo 2010, n. 50.

La mancata emanazione dei previsti regolamenti applicativi ha mantenuto comunque la vigenza della preesistente legge 31 maggio 1965, n.575.

Determinante è stato quindi , il c.d. "Codice Antimafia" - d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159[18], entrato in vigore il 13 ottobre 2011, che con l'art. 110 e seguenti ha ribadito la configurazione dell'Agenzia, la cui struttura normativa è stata ulteriormente implementata con l'approvazione dei tre regolamenti di funzionamento previsti da tale ultima norma, del 15 dicembre 2011, pubblicati sulla G.U. del 29 febbraio 2012[19].

[18] Che ha peraltro, con l'art. 120, abrogato tutta la precedente normativa in materia.
[19] d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 233. "Regolamento recante la disciplina sui flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nonché delle modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'autorità giudiziaria, a norma dell'articolo 113, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

Prescindendo dal tormentato percorso normativo, va sottolineato come la logica sottesa all'istituzione dell'Agenzia sia quella di avere, da un lato un soggetto in grado di programmare l'utilizzo dei beni e di assicurare una cabina di regia nazionale, con la collaborazione dei cc.dd. "nuclei di supporto" istituiti presso le Prefetture, per orientare i soggetti interessati alla gestione dei medesimi e, dall'altro, di seguire tutto il processo che va dal sequestro, sia pure con compiti solo di consulenza e affiancamento all'Autorità giudiziaria, all'assunzione in carico del bene dopo la confisca di primo grado, alla confisca definitiva ed alla destinazione finale.

Compiti questi che si sono rivelati particolarmente onerosi, soprattutto se rapportati al dimensionamento originario dell'Agenzia, fissato in 30 unità, assetto questo non ritenuto adeguato dalla Corte dei conti (cfr. deliberazione n. 23/2010/G), ed alla dotazione finanziaria, fissata in poco più di 4 milioni di euro annui.

In effetti il rapporto con la "dante causa" Agenzia del Demanio, ben più strutturata ed articolata sul territorio ha mostrato l'esigenza di rafforzare la struttura.

Va, peraltro, precisato che lo stesso d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011[20] prevedeva deroghe, sia pure limitate e la legge di stabilità n. 228 del 24 dicembre 2012 ha, sia pure in parte, recepito le esigenze organizzative dell'Agenzia (introduzione dell'art. 113-*bis* al "codice antimafia" in tema di impiego di una aliquota di personale in aggiunta a quello previsto dalla dotazione organica) ed ha provveduto alla modifica di alcune norme che appesantivano il meccanismo di destinazione dei beni e la loro gestione fino a quel momento.

Sono inoltre da segnalare in termini positivi le modifiche riportate dalla predetta legge all'art. 1, comma 189, in tema di assegnazione diretta di beni mobili anche iscritti in pubblici registri confiscati, agli enti territoriali ed alle associazioni di volontariato che operano nel sociale, nonché in merito alla esenzione da imposte tasse o tributi sugli immobili confiscati durante la vigenza dei provvedimenti di sequestro e confisca ed in ogni caso fino alla loro assegnazione o destinazione. Lo stesso comma ha, poi, previsto la possibilità di stipula di convenzioni onerose con società a totale o prevalente capitale pubblico.

Infine, ai commi da 194 a 200 viene disciplinata la tematica del soddisfacimento dei creditori che vantano gravami ipotecari su beni sottoposti a confisca.

Nell'attuale contesto della *spending review*, va sottolineata l'esigenza di prevedere destinazioni dalle quali conseguano effettivamente utilizzazioni istituzionali e ritorni economici per l'Amministrazione, in base alle indicazioni dell'art.48 del d.lgs. n. 159 del 2011, che, al punto 10 prevede le riassegnazioni, con le eventuali implementazioni normative ritenute necessarie, al fine di gestire opzioni che consentano innanzitutto di coprire, i costi affrontati per la custodia e la manutenzione dei beni.

I risultati finora ottenuti dall'Agenzia sono, limitatamente ai beni confiscati, rappresentati di seguito con la situazione al 7 Gennaio 2013:

---

d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 234:"Regolamento recante la disciplina della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale relativa alla gestione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

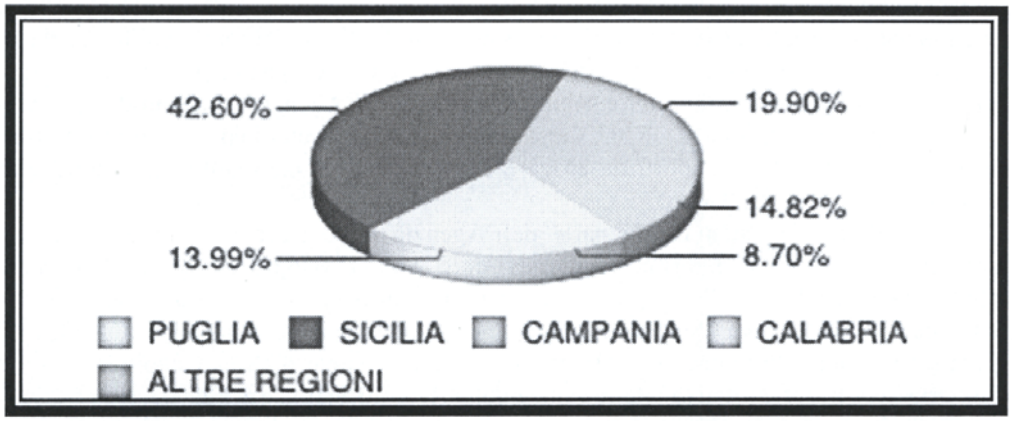
d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 235:"Regolamento recante la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

[20] Art. 117, comma 3. "Al fine di garantire il potenziamento dell'attività istituzionale e lo sviluppo organizzativo delle strutture, l'Agenzia, previa autorizzazione del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica Amministrazione e l'innovazione, si avvale di personale proveniente dalle pubbliche Amministrazioni, dalle Agenzie, compresa l'Agenzia del Demanio, e dagli Enti territoriali, assegnato all'Agenzia medesima anche in posizione di comando o di distacco, ove consentito dai rispettivi ordinamenti, ovvero stipula contratti di lavoro a tempo determinato, anche ricorrendo alle modalità di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Tali rapporti di lavoro sono instaurati in deroga alle disposizioni del comma 1, lettere a) e b), nonché nei limiti stabiliti dall'autorizzazione di cui al primo periodo del presente comma e delle risorse assegnate all'Agenzia ai sensi del terzo periodo del presente comma, e non possono avere durata superiore al 31 dicembre 2012. Per tali fini, all'Agenzia sono assegnati 2 milioni di euro per l'anno 2011 e 4 milioni di euro per l'anno 2012".

Immobili	11.238
Aziende	1.708
Totale beni	**12.946**

DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEI BENI CONFISCATI

Grafico 1



3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Riassegnazioni

Nell'ambito del Ministero dell'interno, va tenuto conto, che rilevano sia le entrate a carattere tributario, come nel contesto della finanza locale, sia quelle a carattere extra tributario, come nel caso dei vigili del fuoco e degli altri dipartimenti.

Finanza locale - Entrate tributarie

Per quanto attiene alle prime, le entrate riassegnate fanno riferimento ai capitoli 3453 , 3576 e 3560.

L'andamento del cap. 3453 è stato il seguente:

Tavola 5

Capitolo	Entrate riscosse	Entrate riassegnate	Utilizzo entrate riassegnate
3453 – 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	74.596.789	47.591.434	47.591.434

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Amministrazione

Le entrate riassegnate ai competenti capitoli di spesa sono state utilizzate per il fondo sperimentale di riequilibrio delle province delle Regioni a statuto ordinario.

Il comma 17 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, stabilisce che in caso di incapienza delle riduzioni del maggior gettito dell'imposta municipale propria (IMU), ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue.

L'accordo in conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 1° marzo 2012, relativo alla definizione delle modalità di alimentazione e di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio ha

stabilito all'articolo 3, che l'Agenzia delle entrate, sulla base dei dati relativi alla somme non recuperate per incapienza del fondo sperimentale di riequilibrio spettante a ciascun comune comunicati da questo Ministero, provvede al recupero delle predette somme nei confronti dei comuni interessati all'atto del pagamento a saldo agli stessi.

Le somme recuperate sono versate allo Stato contestualmente all'imposta municipale propria.

L'articolo relativo alle riduzioni di spesa per i Comuni e le Province[21] (*spending review*) stabilisce che in caso di incapienza delle risorse attribuite agli enti locali a contenere le riduzioni stabilite, sulla base dei dati comunicati da questo Ministero, l'Agenzia delle entrate provvede al recupero delle predette somme nei confronti delle Province interessate a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e nei confronti dei Comuni all'atto del pagamento a saldo agli stessi dell'imposta municipale propria. Le somme trattenute dall'Agenzia delle entrate sono versate ad apposito capitolo di entrata n. 3576 "Versamenti relativi a Comuni ed alle Province effettuati in caso di incapienza degli importi da erogare da parte del bilancio dello Stato delle somme da recuperare a carico degli stessi".

Attualmente si attende, da parte dell'Agenzia delle entrate il recupero delle somme incapienti per le province pari a complessivi euro 140.332.686,61, di cui euro 114.873.721,91 relative alle Province delle Regioni a statuto ordinario ed euro 25.458.964,70 relative alle province delle Regioni Sicilia e Sardegna, rispettivamente sul capitolo 1352 "Fondo sperimentale delle Province delle Regioni a statuto ordinario" e sul capitolo 1316 "Fondo ordinario" per la parte relativa alle Province delle Regioni Sicilia e Sardegna.

Va detto, al riguardo, che, comunque, non è ancora possibile procedere al recupero nei confronti dei Comuni, per la riduzione del maggior gettito IMU, in mancanza della quantificazione di tale gettito da parte del Ministero dell'economia e delle finanze. I capitoli sui quali andranno effettuate le riassegnazioni sono capitolo 1350 "Fondo sperimentale di riequilibrio dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario" ed il capitolo 1316 "Fondo ordinario" per i Comuni della Sicilia e della Sardegna.

Relativamente al capitolo 3560, le entrate di competenza si riferiscono a casi di versamento da parte degli enti locali di eccedenze dei trasferimenti erariali per errate certificazioni o a seguito di errore materiale.

A decorrere dal 1 gennaio 2013[22], le somme a debito a qualsiasi titolo dovute dagli enti locali al Ministero dell'interno sono recuperate a valere su qualunque assegnazione finanziaria dovuta dal Ministero stesso. In caso di incapienza sulle assegnazioni finanziarie[23], sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'interno, l'Agenzia delle entrate provvede a trattenere le relative somme all'atto del pagamento ai Comuni dell'imposta municipale propria ovvero per le province all'atto del riversamento alle province della RC auto. Gli importi recuperati sono riversati dalla stessa Agenzia ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato ai fini della successiva riassegnazione a pertinenti capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno.

Pertanto sulla base della citata disposizione, a decorrere dal corrente anno, le somme dovute dagli enti locali, conseguenti ad eccedenze dei trasferimenti, non verranno versate sul capitolo 3560.

In termini più generali e tenendo conto che, nella gran parte delle amministrazioni le entrate per le quali si chiede la riassegnazione hanno natura extra tributaria, la problematica delle riassegnazioni investe soprattutto la farraginosità delle procedure e la tendenziale diminuzione che, nel corso del tempo, la normativa ha previsto per la quota di riassegnazione.

---

[21] Art. 16, commi 6 e 7 del decreto-legge 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

[22] Articolo 1, comma 128, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013).

[23] Articolo 1, comma 129, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013).

Ovviamente il fenomeno investe soprattutto C.d.R. che rendono servizi remunerati, come accade per i Vigili del Fuoco[24].

Vigili del Fuoco - Entrate extratributarie

Al riguardo, va precisato che la gestione degli introiti derivanti dai servizi di vigilanza e prevenzione esula dal normale meccanismo di riassegnazione, in quanto il 60 per cento dell'introito annuale alimenta i fondi di incentivazione del personale dirigente, direttivo e non dirigente e non direttivo e ciò avviene in sede di formazione del bilancio annuale e della manovra di assestamento, con le limitazioni previste dall'art. 9, del decreto-legge 78 del 2010. Un'ulteriore quota del 20 per cento era destinata all'Opera nazionale di Assistenza dei Vigili del Fuoco, quota che non può più essere riassegnata, ai sensi della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria 2008). E' stato pertanto previsto un Fondo da ripartire per le finalità non più oggetto di riassegnazione, che è stato originariamente dotato di risorse pari al 60 per cento di quelle riassegnabili nel 2006.

Le altre entrate riassegnabili, seguono la disciplina generale e sono rappresentate nella tavola seguente:

Tavola 6

Tipologia entrate	capitolo d'entrata	rif. Normativo	Somme richieste ed assegnate *
Proventi e contributi traffico aeroportuale	3543 3544	Legge n. 184 del 2011 art. 8 comma 5 (Bilancio annuale di previsione 2012)	33.198.133
Convenzioni con regioni, enti pubblici e privati	2439/11	DL n. 275 del 1995 art. 3; legge n. 246 del 2000 art. 17	16.053.010
Rimborsi da ordinanze di protezione civile	3560	OO.PP.CC.MM. e legge n. 21 del 2006 art. 8 *ter*	11.903.607
Servizi formativi resi ai sensi del d.lgs. 81/2008	2439/9	DL n. 512 del 1996 art.3 comma 2	8.200.731
Fondi CONI	3777/1 3777/3	Legge n. 184 del 2011 art. 8 comma 2 (Bilancio annuale di previsione 2012)	165.189
Somme per compensi in omnicomprensività	3562/1 3562/2	d.lgs. n. 165 del 2001 art. 24 comma 3	68.805
		Totale:	**69.589.475**

* versamenti effettuati dall'1/11/2011 al 31/10/2012

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Amministrazione

In concomitanza con eventi che richiedono interventi di protezione civile di particolare rilievo da parte dei Vigili del Fuoco, la problematica delle riassegnazioni determina effetti penalizzanti sulle disponibilità di bilancio sui quali i costi sostenuti sono anticipati.

Libertà Civili e Immigrazione - Entrate extratributarie

Ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della legge 15 luglio 2009, n. 94, è prevista la riassegnazione allo stato di previsione del Ministero dell'interno delle somme versate a titolo di contributo per le istanze in materia di cittadinanza.

Tale riassegnazione è destinata, per metà, al finanziamento di progetti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione in ambito internazionale e alla cooperazione e assistenza ai paesi terzi in materia di immigrazione anche attraverso la partecipazione a programmi finanziati dall'Unione europea (capitolo 2371) e, per l'altra metà, a copertura degli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti ai procedimenti di competenza del Dipartimento medesimo in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza (cap. 2390/2).

[24] Il Dipartimento dei VV.F. ha avviato l'introduzione di fonti energetiche alternative rinnovabili, in linea con gli obiettivi del Protocollo di Kyoto e finanziariamente sostenibili per l'Amministrazione, nonché la valorizzazione commerciale dei marchi, dei loghi e segni distintivi che la legge riserva al Corpo Nazionale.

Nel 2012 sul capitolo di entrata 2439 art. 23 - Capo XIV sono stati introitati contributi per complessivi 12.461.713,00 euro, ridotti a 12.413.898,00 euro a seguito del taglio disposto ai sensi del DL n. 16 del 2012, convertito dalla legge n. 44 del 22 aprile 2012, così riassegnati:

- 6.183.804,00 euro al capitolo di spesa 2371, che gestisce le spese per le collaborazioni internazionali e assistenza ai Paesi terzi in materia di immigrazione e asilo;
- 6.230.094,00 euro al capitolo 2390/2 per finanziare le spese finalizzate all'accoglienza degli stranieri e richiedenti asilo.

Infine, sul capitolo di entrata 3518/14 sono affluite le entrate derivanti dalla gestione del patrimonio della Riserva Fondo Lire UNRRA. Nell'esercizio 2012 sono entrati complessivi 1.911.007,00 euro interamente riassegnati a copertura delle spese rientranti nelle finalità della Riserva, ai sensi del d.P.R. n. 755 del 1994.

Pubblica Sicurezza - Entrate extratributarie

Le entrate di pertinenza del Dipartimento della Pubblica Sicurezza affluiscono al capitolo 2439 artt. 3, 4, 5, 7, 8, 13, 14, 17, 18, 19, 21 e 22.

Il grado di copertura dei costi dei servizi con entrate riassegnabili è variabile in relazione alla tipologia del servizio.

Ad esempio, i servizi relativi alle mense per il personale della Polizia di Stato vengono coperti con riassegnazioni nella misura di circa il 5 per cento mentre le somme versate per i servizi resi dalla Polizia Stradale, Ferroviaria, delle Comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato in ambito autostradale sono riassegnate al 100 per cento.

Una criticità da segnalare è quella relativa alla riassegnazione dei contributi relativi al rilascio e al rinnovo dei permessi di soggiorno previsti all'art.5, comma 2-ter, del Testo Unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, destinati, ai sensi dell'art. 14 *bis* del medesimo Testo Unico, al Fondo rimpatri finalizzato a finanziare le spese per il rimpatrio degli stranieri verso i paesi di origine ovvero di provenienza.

Tali versamenti dovrebbero essere riversati da parte del MEF, per la quota del Ministero con imputazione al capitolo 2439, art. 22 , ma per il 2012 ciò non è ancora avvenuto.

Politiche del Personale - Entrate extratributarie

Per quanto attiene al Dipartimento per le politiche del personale, sono diverse le fonti per le possibili riassegnazioni. La forbice tra le riscossioni e le riassegnazioni, peraltro ai sensi della normativa in vigore, è piuttosto significativa.

Infatti l'Amministrazione a fronte di 33.709 euro di riassegnazioni segnala una forte differenza rispetto al riassegnabile, valutato in 193.687 euro. Va, peraltro, al riguardo sottolineato come il livello significativo delle mancate riassegnazioni abbia assunto caratteristiche tendenziali, perlomeno nel corso degli ultimi anni.

Tavola 7

(importi in euro)

ANNO	RIASSEGNABILE	RIASSEGNATO	QUOTA %
2009	168.719,00	34.529,00	20,5
2010	286.019,00	60.000,00	21,0
2011	7.084,00	0,00	0,0
2012	193.687,00	33.709,00	17,4

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Amministrazione

3.2. Effetti del DL n. 78 del 2010 sul 2012

In relazione agli effetti sul 2012 delle specifiche misure di contenimento della spesa di cui al DL n. 78 del 2010 (convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010), dalle informazioni comunicate dall'Ufficio centrale di bilancio, risulta che i tetti relativi alle diverse tipologie di spese appaiono rispettati, come si evince dalla Tavola seguente, basata sui dati dell'Ufficio Centrale di Bilancio, nella quale viene offerta la sintesi degli andamenti per tipologia di spesa.

Va precisato che la spesa gestita attraverso funzionari delegati sfugge al controllo del tetto da parte dell'UCB.

Inoltre va considerato che gran parte della spesa, in particolare del Dipartimento P.S. esula dal controllo sul tetto e, conseguentemente non partecipa al calcolo complessivo.

Tavola 8

DISPOSIZIONI DI CONTENIMENTO DELLA SPESA	DESCRIZIONE	LIMITI SPESA DA NON SUPERARE ANNUALITA' BASE	SPESA IMPEGNATA nel 2012	NOTE
Incarichi di consulenza (art. 6, comma 7, DL n. 78/2010, conv. dalla legge n. 122/2010)	la spesa annua non deve essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009	7.040	6.000	Capitoli 1081/8; 2253/6
Spese per rappresentanza, mostre, relazioni pubbliche e convegni e pubblicità (art. 6, comma 8, DL 78/2010, conv. dalla legge n. 122/2010)	la spesa annua non deve essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nell'anno 2009	209.060	84.325	
Spese per l'acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio di autovetture e buoni taxi (art. 6, comma 14, DL 78 del 2010, conv. dalla legge n. 122 del 2010)	non possono essere effettuate spese di ammontare superiore all'80 per cento delle spese sostenute nell'anno 2009			Limite non applicabile, perché i mezzi in uso sono destinati a servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica
Spese per sponsorizzazioni (art. 6, comma 9, DL n. 78 del 2010, conv. dalla legge n. 122 del 2010)	non possono essere effettuate spese per sponsorizzazioni			Il Min. interno non fa sponsorizzazioni
Spese per missioni (art. 6, comma 12, DL n. 78 del 2010 conv. dalla legge n. 122 del 2010)	non possono essere effettuate spese di ammontare superiore al 50 per cento delle spese sostenute nell'anno 2009	1.143.881	782.928	
Spese per formazione (art. 6, comma 13, DL n. 78 del 2010, conv. dalla legge n. 122 del 2010)	non possono essere effettuate spese di ammontare superiore al 50 per cento delle spese sostenute nell'anno 2009	343.117	312.532	
Totale		**1.703.098**	**1.185.785**	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

3.3. Residui passivi perenti e reiscrizioni

L'ammontare dei residui passivi colpiti da perenzione amministrativa è aumentato negli ultimi anni, per effetto delle manovre realizzate in termini di riduzione del tempo di conservazione degli stessi.

La tavola che segue, basata sui dati dell'Ufficio Centrale di Bilancio, mostra le differenze tra l'ammontare dei residui colpiti dalla perenzione amministrativa e quello delle somme reiscritte in bilancio.

Tavola 9

(in migliaia)

	TITOLO 1 – SPESE CORRENTI			TITOLO 2 – SPESE C/CAPITALE		
Anno	**Residui perenti parte corrente**	**Ammontare reiscrizione**	**quota % reiscrizioni**	**Residui perenti parte capitale**	**Ammontare reiscrizione**	**quota % reiscrizioni**
2008	302.977	47.234	15,6	152.030	13.779	9,1
2009	46.222	3.627	7,8	148.926	206.032	138,3
2010	89.848	435.433	484,6	77.601	37.377	48,2
2011	141.410	202.732	143,4	179.791	156.697	87,2
2012	173.549	1.209.070	696,7	35.778	202.860	567,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

Negli ultimi tre anni risalta l'incremento della quota di reiscrizioni, sia correnti che in conto capitale, segnale di evidenti difficoltà verificatesi nel tempo nel *progress* delle vicende contrattuali che trovano esito contabile in un unico contesto, al momento della reiscrizione.

Un rilevante ammontare di reiscrizioni indica un alto tasso di vischiosità dei procedimenti contrattuali. Non si è quindi necessariamente in presenza di evenienze aventi natura ciclica, ma si ha un segno del "sommerso" delle posizioni debitorie o che tali diventano alla chiusura di S.A.L. e rendicontazioni definitive, fenomeni tipici di patologie della tempistica gestionale ed operativa rispetto alla disciplina della perenzione.

Il valore delle reiscrizioni assentito copre quasi tutta la richiesta, come appare evidente nella seguente tavola.

Tavola 10

(in migliaia)

Es. 2012 – AMMONTARE DELLE REISCRIZIONI RICHIESTE ED ASSENTITE

	IMPORTO RICHIESTO	IMPORTO ASSENTITO	COPERTURA
Totale	**1.435.969.614,12**	**1.411.929.425,00**	**98,3%**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

Ammontare ed evoluzione dei residui passivi

Tavola 11

(in migliaia)

	RESIDUI FINALI PREGRESSI		RESIDUI FINALI DI NUOVA FORMAZIONE		RESIDUI SMALTITI	
	Residui al 31/12/11	Residui al 31/12/12	Rimasto da pagare C/C 2011	Rimasto da pagare C/C 2012	Pagato in C/R 2011	Pagato in C/R 2012
Totale	**1.871.724**	**2.261.231**	**1.458.487**	**1.941.003**	**1.769.652**	**1.232.642**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

Per quanto concerne gli strumenti contabili utilizzati per smaltire la massa dei residui, bisogna far riferimento al fondo per le integrazioni di cassa di cui all'art. 29 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009, alle variazioni di bilancio compensative ed all'assestamento di bilancio, essendo queste le forme di flessibilità che possono aver inciso sullo smaltimento dei residui; non sono rilevabili accordi transattivi o assegnazioni di titoli di Stato, quale forma di smaltimento dei residui.

3.4. Situazione dei debiti pregressi

L'Ufficio centrale di bilancio ha provveduto con puntualità ed accuratezza ad esaminare la situazione debitoria dell'Amministrazione ed a renderla in un resoconto finale pluriennale, a partire dal 31/12/2007, da cui risulta che nel corso del 2009 il Ministero dell'interno aveva beneficiato del riparto del fondo per l'estinzione dei debiti pregressi, di cui all'art. 1, comma 50, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006) e all'art. 9, comma1, del DL n. 185 del 2008, convertito dalla legge n. 2 del 2 gennaio 2009, con una prima assegnazione complessiva di 524.521.994 euro (a fronte di una situazione debitoria al 31/12/2007, quantificata in 708.108.951 euro) ed una seconda assegnazione per un totale di 267.095.804 euro (per il ripiano della situazione debitoria al 31/12/2008, quantificata dall'Amministrazione stessa in 279.190.170,150 euro).

In coerenza con i principi di contabilità nazionale, con tali riparti sono stati 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, alle missioni del personale in servizio ed agli investimenti in conto capitale, insistendo tali voci di spesa su altre categorie economiche di bilancio.

Nel corso del 2010 l'UCB, autonomamente ha provveduto ad effettuare un'altra ricognizione dei debiti latenti, dalla quale sono emersi altri 314 milioni di euro, riferiti al 2009.

Dall'esame del Rapporto sulla spesa, predisposto dall'Amministrazione nel mese di maggio 2011, in applicazione della circolare RGS n. 38/2010, è scaturita una nuova quantificazione debitoria più pesante della precedente, pari a 670 milioni di euro e riferita alla somma degli anni 2009 e 2010.

In applicazione dell'articolo 10, comma 17, del DL n. 98 del 2011, che prevede il rifinanziamento del citato fondo per il ripiano di debiti pregressi, nel mese di settembre è stata effettuata una nuova ricognizione riferita alle consistenze dei debiti esistenti al 31.12.2009 ed al 31.12.2010.

Tale rilevazione, nell'aggiornare i dati al maggio 2011, ha fatto emergere un aumento di 13 milioni rispetto alla precedente rilevazione, portando l'ammontare del biennio considerato a 683 milioni di euro, giustificato dall'Amministrazione con l'avvenuta conoscenza di nuovi elementi informativi in una data successiva alla rilevazione di maggio. A fronte di tale situazione debitoria sono stati erogati 543.442.363 di euro nell'esercizio finanziario 2011, da destinarsi alla definizione dei rapporti pendenti.

Nel corso del 2012 si è dato luogo ad una nuova rilevazione, in base alla circolare RGS n. 6/2012, da cui sono emersi debiti, riferiti al 31.12.2011, per un ammontare di 887.981.071 euro, di cui solo 476.782.031 oggetto di ripiano. Come per gli altri anni non si è dato luogo alla copertura dei debiti ascrivibili ad unità contabili imputate a categorie di spesa diverse dalla II.

Pertanto la forbice tra i debiti dichiarati e quelli ripianati appare notevole, come viene evidenziato, al 31.12.2011, nella seguente tavola.

Tavola 12

(migliaia di euro)

SITUAZIONE DEBITORIA DEL MINISTERO DELL'INTERNO

	al 31/12/2007	al 31/12/2008	al 31/12/2010[1]	al 31/12/2011	al 31/12/2012
Debiti dichiarati	708.109	279.190	683.079	887.981	718.000
Somme concesse per ripiano[2]	524.522[3]	267.085[4]	543.442[5]	476.782	207.000
Somme impegnate	523.631	262.846	542.741	473.389	
Economie	891	4.239	701	3.393	

[1] inclusi i debiti al 31/12/2009

[2] la differenza tra debiti dichiarati e somme concesse per il ripiano è data dal riconoscimento come debiti solo di quelli della categoria II

[3] cfr. DMT 21945/2009 e DMC compensativo n. 116971/2009

[4] cfr. DMT 102146/2009

[5] cfr. DMT 114154/2011

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

Per quanto riguarda la ricognizione debitoria afferente al 2012, dal momento che le contabilità speciali intestate ai Prefetti ed inerenti l'esercizio 2012, sono state chiuse alla data del 31 marzo 2013, la procedura ha recentemente consolidato la situazione debitoria accertata al 31/12/2012, da cui traspare che il Ministero dell'interno, a fronte di un totale di debiti accertati pari a 718 milioni di euro, a seguito dell'analisi da parte dell'UCB rispetto alla coerenza con la circolare RGS n. 18/2013, di fatto, ha avuto il riconoscimento di soli 207 milioni (29 per cento circa).

Va sottolineato come l'Ufficio centrale di bilancio abbia, negli ultimi anni, sempre attivato la procedura prevista dall'art. 1, comma 21, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005, in base al quale il medesimo segnala al Ministro le situazioni di sofferenza finanziaria che possono creare difficoltà all'attuazione dei programmi di spesa.

L'articolata ricostruzione che l'UCB ha effettuato consente di affermare che il problema delle situazioni debitorie del Ministero dell'interno non appare avviato ad effettiva definizione. Continuano infatti ad emergere nuove situazioni debitorie che incontrano un minor livello di assenso da parte della Ragioneria generale.

Il montante complessivo tende a ricostituirsi sugli stessi livelli del passato, la qualcosa indica una sorta di contabilità priva di governo effettivo che, inevitabilmente, ha maggiore evidenza in un quadro regolatorio che non ammette più la mancata emersione delle posizioni debitorie.

Mutuando una terminologia medica, potremmo dire che è emersa la patologia ma non è stata trovata la cura.

Non può quindi che sottolinearsi l'esigenza che l'Amministrazione, anche attraverso un incisivo controllo delle contabilità speciali ed accelerando le procedure informatiche mirate al controllo della spesa che deve coprire tutto il sistema territoriale, realizzi un sistema di accertamento delle spese che non trovano copertura, in tempi reali, poiché le rilevazioni precedentemente descritte sono *ex post* e l'evidenza di un andamento ciclico mostra la loro limitata incidenza sulla modifica dei comportamenti gestionali.

4. Le missioni ed i principali programmi di spesa

4.1. Analisi finanziaria e principali risultati gestionali

Le risorse ricomprese nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno sono correlate nel 2012 ad 8 missioni, a loro volta articolate in 15 programmi.

La missione 2 "Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio" è di totale pertinenza del Ministero dell'interno.

L'impianto rimane inalterato rispetto al 2011 e la divisione in due programmi assegnati a due diversi C.d.R. (Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie e Dipartimento per gli affari interni e territoriali) si rivela a maggior ragione opportuna ed efficace poiché consente di operare una distinzione biunivoca: programmi-Centri di responsabilità.

Il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie cura (programma 2) infatti il rapporto amministrativo con le Prefetture-U.T.G. e l'apprestamento delle risorse necessarie, oltre alle azioni regolatorie, cui si è fatto cenno nella parte dedicata ai profili organizzativi ed alla regia tesa ad un'azione uniforme sul territorio.

All'interno di questo programma è inserito il contributo dello Stato al funzionamento dell'Agenzia per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, della quale si è detto nella parte dedicata agli enti vigilati, che, nel 2012 passa a 8,2 milioni a fronte dei 6,2 del precedente esercizio.

Al dipartimento per gli affari interni e territoriali spetta, nell'ambito della citata missione 2, l'azione di *governance* e di garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi e del loro funzionamento e l'attività di collaborazione con gli enti locali, nella prospettiva dell'attesa riforma delle province, ma, soprattutto, degli Uffici territoriali di governo.

La missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" (13,8 per cento il complessivo valore della quota attribuita al Ministero dell'interno sul totale della spesa a carico del bilancio dello Stato, contro il 14,6 del 2011, come si evince dalla tavola seguente) pur mantenendo l'assetto dell'anno precedente, vede ulteriormente incrementata la rilevanza del programma 3, che, oltre alla "elaborazione, quantificazione e assegnazione dei trasferimenti erariali", è funzionale anche alla "determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa". Il programma 2 rimane inalterato rispetto alla struttura del 2011.

Entrambi i programmi sono attribuiti alla competenza del dipartimento per gli affari interni e territoriali.

La missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza", come, del resto la 8 "Soccorso civile" e la 27 "Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti", è ripartita su diversi Ministeri, ma nell'Interno ha una quota preponderante (oltre il 73 per cento delle risorse complessive a carico del bilancio dello Stato per lo svolgimento dei compiti relativi,[25] a fronte del 40,6 per cento della 8[26] ed al 29 per cento della 27[27]). Tratto comune per queste missioni è la corrispondenza biunivoca con i Centri di responsabilità, rispettivamente, il Dipartimento della pubblica sicurezza, il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile ed il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

Una sottolineatura va anche fatta, nell'area delle cosiddette "missioni generaliste" per la missione 32 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza", in quanto, nel particolare contesto del Ministero dell'interno, essa ha un ruolo di rilievo, in particolare per il programma 3, concernente la gestione complessiva delle risorse per il funzionamento dell'Amministrazione, attribuito al Dipartimento per le politiche del personale

---

[25] 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).

[26] 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.

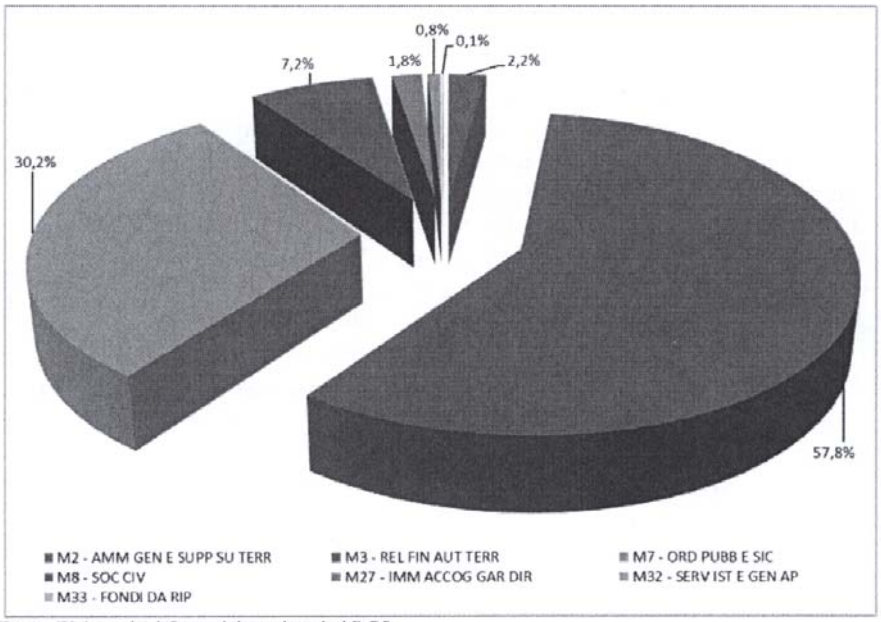
[27] La quota più rilevante è del MEF per la ripartizione dell'8 per mille e, residuale, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, che cura anche la missione 33 nel cui contesto viene operata la ripartizione di fondi nell'ambito dell'Amministrazione stessa.

Nelle tavole e nei grafici seguenti viene offerto uno spaccato dell'incidenza delle missioni sul bilancio del Ministero, che in termini complessivi riscontra la posizione preminente della missione 3, che è caratterizzata dall'incidenza dei trasferimenti agli enti locali, mentre la rappresentazione che circoscrive l'area di effettiva gestione della spesa per le esigenze dell'Amministrazione, mostra l'assoluta preponderanza della missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza".

Per il 2012 la suddivisione delle risorse totali tra le missioni è visualizzata nel seguente grafico.

Grafico 2

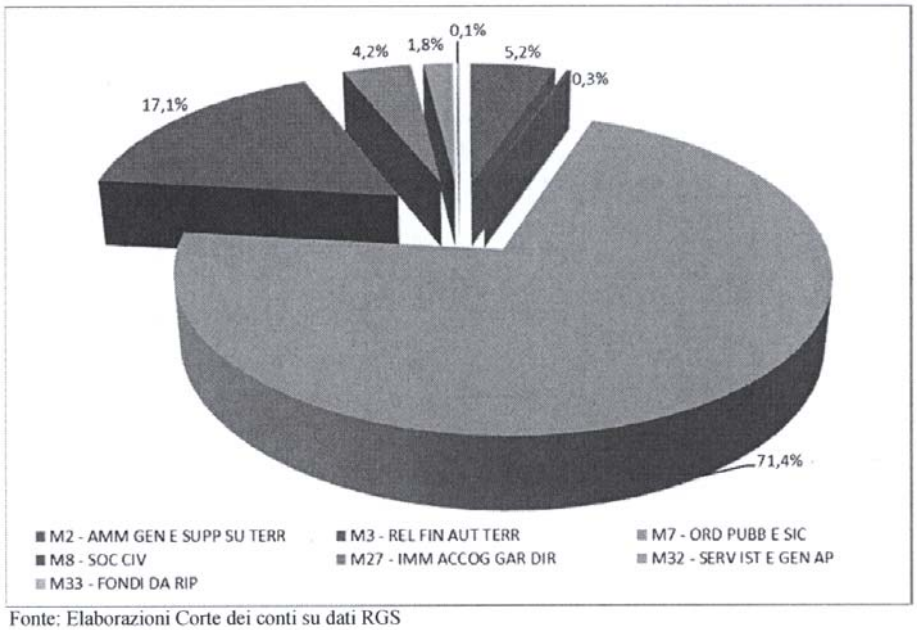


Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tuttavia, al netto del programma relativo ai trasferimenti, rimborsi e perequazioni agli Enti locali[28], la distribuzione delle risorse per l'effettivo funzionamento evidenzia il diverso impatto delle missioni istituzionali 7, 8, 2 e 27:

[28] Relativo alla missione 3, per il 2012 poco più di 16 mld di euro.

Grafico 3



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La rappresentazione che circoscrive il bilancio gestionale dell'Interno consente di evidenziare una riduzione di circa il 5,6 per cento del complesso degli stanziamenti definitivi 2012, rispetto al 2011, che si concentra soprattutto sulla missione 3 (-87,4 per cento) il cui C.d.R. è il Dipartimento per le autonomie territoriali, che vede diminuire in termini consistenti le proprie disponibilità in un contesto che lo vede sempre più impegnato sul fronte della fiscalità locale e della gestione dei piani di riequilibrio.

Va considerato che il Dipartimento aveva ricevuto nel 2011 fondi per le consultazioni elettorali per circa 233.791.000 euro che nel 2012 sono stati ridotti a circa 3.789.000.

Un'altra diminuzione significativa riguarda la missione 2 per il 12,8 per cento rispetto al 2011.

MINISTERO DELL'INTERNO - MISSIONI 2011-2012

(in migliaia di euro)

Missione	Esercizio	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanz competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Stanziamento def di cassa	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui finali
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2011	20.899	484.672	212.085	696.757	686.307	715.019	675.800	13.050	12.645
	2012	7.845	497.353	109.968	607.321	577.429	611.802	565.029	6.843	12.545
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2011	804.871	15.541.179	1.173.181	16.714.359	16.625.321	17.225.084	16.135.832	524.999	638.611
	2012	650.761	18.556.648	-2.516.166	16.040.483	15.936.692	16.502.272	14.740.118	270.711	1.408.890
007.Ordine pubblico e sicurezza	2011	996.908	7.375.220	1.209.456	8.584.677	8.471.572	9.068.900	7.818.913	733.616	817.104
	2012	817.104	7.406.723	967.600	8.374.323	8.297.060	8.833.173	7.748.927	663.757	642.646
008.Soccorso civile	2011	348.661	1.761.468	359.931	2.121.399	2.139.864	2.293.660	1.988.146	174.666	224.294
	2012	224.294	1.747.978	257.210	2.005.188	1.963.672	2.135.668	1.871.586	173.289	130.529
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2011	272.535	296.004	194.739	490.743	489.528	718.047	403.948	247.782	106.558
	2012	106.558	283.192	205.443	488.635	484.058	545.080	385.495	77.375	111.066
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2011	38.690	136.036	77.696	213.732	201.877	238.582	176.216	32.302	29.639
	2012	34.439	141.674	67.801	209.476	201.922	236.239	187.747	27.087	20.083
033.Fondi da ripartire	2011	43.324	148.827	-83.765	65.063	44.623	65.664	1.751	43.237	42.872
	2012	42.872	54.883	-37.555	17.328	16.893	60.200	0	42.872	16.893
Totale	**2011**	**2.525.888**	**25.743.407**	**3.143.323**	**28.886.730**	**28.659.092**	**30.324.956**	**27.200.605**	**1.769.652**	**1.871.724**
Totale	**2012**	**1.883.875**	**28.688.452**	**-945.698**	**27.742.753**	**27.477.726**	**28.924.434**	**25.498.902**	**1.261.935**	**2.342.652**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

In termini generali, va sottolineato come non si sia ripetuto il consistente incremento degli stanziamenti riscontrato nel 2011 in corso d'anno, ma una diminuzione anche rispetto agli stanziamenti definitivi 2011 di 1,144 miliardi di euro pur partendo da una forbice significativa, nel rapporto 2012-2011, degli stanziamenti iniziali (di ben 2,945 miliardi di euro).

Le variazioni in diminuzione sono peraltro avvenute nei trasferimenti alle Autonomie locali, per 2,516 miliardi e marginalmente nei fondi da ripartire, per circa 37 milioni.

Quindi, nel bilancio gestionale del Ministero, si sono avute notevoli variazioni incrementali, in particolare per l'Ordine pubblico e sicurezza (967) milioni, per Soccorso civile, (257 milioni) e per Immigrazione ed accoglienza (205 milioni).

Fermo restando l'elevato livello di impegni per tutte le missioni ed i programmi che ne fanno parte (si fa riferimento in proposito alle tavole in appendice[29]), anche il livello dei pagamenti in conto competenza sugli impegni è generalmente elevato; gli scostamenti più significativi si riscontrano nella missione "Ordine pubblico e sicurezza", con 7,749 miliardi di pagamenti su 8,297 miliardi di impegni, corrispondenti al 93,4 per cento; il differenziale è riferito soprattutto al programma 8 - contrasto al crimine.

La missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" che si sostanzia nei "trasferimenti", come detto, notevolmente tagliati dalle variazioni in corso d'anno del programma 3 relativo ai "trasferimenti ed ai rimborsi agli Enti locali", presenta un livello di pagamenti di 14,740 miliardi su 15,937 di impegni lordi, corrispondenti al 92,5 per cento.

Su livelli più elevati sono la missione 8 "Soccorso civile" con 1,871 miliardi su 1,963 corrispondenti al 95,3 per cento e la missione 2 "Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza di Governo e dello Stato sul territorio" che raggiunge il valore più alto: 97,8 per cento con 565,029 milioni di pagamenti su 577,429 milioni.

In tale contesto, emerge la maggiore vischiosità nelle procedure di pagamento, legata anche alla complessa gestione dei progetti, della missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" i cui pagamenti in conto competenza ammontano a 385,495 milioni su 484,058, pari al 79,6 per cento, riferibile essenzialmente al programma 2 "Garanzia dei diritti", che, del resto, rappresenta il 95,5 per cento degli stanziamenti dell'intera missione.

Sul fronte della gestione dei residui la missione 2 mostra pagamenti su residui per 6,843 miliardi su 7,845 di residui iniziali, con un tasso di smaltimento dell'87,2 per cento; la missione 3 con 270,711 milioni su 638,611, corrispondenti al 42,4 per cento, evidenzia il livello più basso.

La missione 7 con 663,757 milioni su 817,104 raggiunge l'81,2 per cento, mentre la missione 8 con 173,289 milioni su 224,294 si attesta al 77,2 per cento e la missione 27 con 77,375 milioni su 106,558 è ad un livello inferiore: il 72,6 per cento.

L'analisi della gestione dei residui indica una situazione, che raggiunge i livelli minori di smaltimento residui nella missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" e, comunque indica livelli di smaltimento che, sia pure con valori assoluti molto inferiori rispetto a quelli della competenza, solo in un caso superano l'80 per cento.

Tale analisi va completata con la verifica dell'incremento o meno della massa-residui. I dati del 2012 indicano una situazione molto differenziata che va dal notevole incremento della missione 3 che raggiunge, anche in considerazione dei grandi valori assoluti, il livello più alto pari al 116,5 per cento con residui finali per 1,409 miliardi rispetto ai 650,761 milioni di iniziali.

Livelli incrementali si riscontrano anche nella missione 2 con il 59,9 per cento determinato da residui finali per 12,545 milioni rispetto ai 7,845 iniziali e nella missione 27 con il 4,2 per cento dovuto a residui finali per 111,066 milioni comunque superiori agli iniziali 106,558.

Diverso è il discorso per la missione 7 che diminuisce del 21,35 per cento i residui finali che sono limitati a 642,646 milioni dagli iniziali 817,104 e per la missione 8 che mostra il

[29] Formazione ed utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile per missioni e programmi.

maggior decremento con il 41,8 per cento in quanto i finali con 130,529 milioni sono decisamente diminuiti rispetto agli iniziali 224,294.

Come si vede, esistono comunque talune vischiosità negli andamenti della gestione finanziaria, in un contesto che tende comunque ad un livello elevato di pagamenti.

In ogni caso, in considerazione della situazione debitoria che come è stato evidenziato in precedenza, è piuttosto pesante, e per la parte ancora non assentita corrisponde a circa il 2 per cento degli stanziamenti, va comunque sottolineato che i residui finali raggiungono circa l'8,5 per cento di tali stanziamenti, indicando quindi un appesantimento della gestione finanziaria che rende minimi i margini di flessibilità del bilancio.

L'andamento della missione 32, missione "generalista" ma che ha un rilevante peso per il Ministero dell'interno, soprattutto per il programma 3, relativo ai "Servizi generali", che fa capo al Dipartimento per le politiche del personale, indica il 92,9 per cento, di pagamenti sugli impegni (187,747 milioni su 201,922), il 78,6 per cento di pagamenti sui residui iniziali (27,087 milioni su 34,439) ed un decremento del 41,7 per cento della massa residui che passa da 34,439 a 20,083. Un risultato quindi complessivamente positivo.

Le rappresentazioni sintetiche che precedono consentono di pesare la rilevanza dei programmi e dei Centri di Responsabilità rispetto alle missioni.

Appare evidente come la missione 3 sia assorbita dalla spesa di trasferimento, che, peraltro, come si è visto, presenta comunque la citata vischiosità, ma che, in ogni caso, non può essere considerata come spesa riferita alla gestione dell'Amministrazione. Quest'ultima per la missione in discorso è veramente molto limitata, raggiungendo solo lo 0,2 per cento dell'intera missione.

4.2. Profili significativi nell'ambito dei programmi, analisi per Centri di responsabilità

Nella seguente tavola sono riepilogati gli esiti della gestione finanziaria degli ultimi due anni, suddivisi per i programmi di competenza di ogni Centro di Responsabilità, con un particolare riguardo soprattutto alle missioni istituzionali.

TAVOLA MISSIONI - C.d.R. - PROGRAMMI, ESERCIZIO 2012

(in migliaia di euro)

Missione	C.d.R. Spese		Programma	Stanziamento definitivo di competenza	Variazione anno precedente	Quota sul totale missione
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2	DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	Supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio e amministrazione generale sul territorio	2.920	-66,20%	0,50%
	6	DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'interno sul territorio	604.401	-12,20%	99,50%
			Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	32.814	-87,40%	0,20%
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2	DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli enti locali anche in via perequativa	16.007.668	-2,70%	99,80%
007.Ordine pubblico e sicurezza	5	DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA	Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	6.335.362	-1,70%	75,70%
			Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	437.190	26,10%	5,20%
			Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	1.601.771	-10,80%	19,10%
008.Soccorso civile	3	DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE	Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	7.638	-66,20%	0,40%
			Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	1.997.550	-4,80%	99,60%
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4	DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE	Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	466.943	0,20%	95,60%
			Gestione flussi migratori	14.659	-25,50%	3,00%
			Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto	7.032	38,10%	1,40%
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	Indirizzo politico	32.532	7,20%	15,50%
	6	DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	176.944	-3,50%	84,50%
033.Fondi da ripartire	6	DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE	Fondi da assegnare	17.328	-73,40%	100,00%
Totale				**27.742.753**	**-4,00%**	**100,00%**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dipartimento per gli affari interni e territoriali

missione 2 - programma 3

missione 3 - programmi 2 e 3

Per quanto attiene alla tutela della legalità negli Enti locali, di competenza del Dipartimento, nel corso del 2012, sono stati sciolti gli organi di 24 Enti locali ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000, mentre sono proseguite 12 gestioni commissariali straordinarie già aperte

L'attività svolta nel contesto delle Commissioni straordinarie, nell'attuale regime, presenta una portata ultrattiva rispetto al procedimento che porta allo scioglimento degli enti, in quanto, oltre a monitorare i casi di non candidabilità degli amministratori responsabili, consente di tenere sotto controllo gli effetti derivanti da tale scioglimento, come, del resto, previsto dagli artt. 100 e 101 del già citato d.lgs. n. 159 del 2011 per quanto attiene all'acquisizione della documentazione antimafia nel quinquennio successivo allo scioglimento dell'ente ed alla possibilità per l'ente medesimo di avvalersi della facoltà di usufruire della stazione unica appaltante.

Non vanno poi trascurati gli effetti della trasmissione da parte del Ministro dell'interno all'autorità giudiziaria competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione, della relazione prefettizia dalla quale emergano concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti tra singoli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso.

Va sottolineato come l'approccio tenga sempre più conto delle aree "di rischio", come i settori urbanistico, dei lavori pubblici, del personale e quello finanziario-tributario, che risultano essere i più esposti agli interessi della criminalità organizzata.

E' così emerso un quadro dei principali problemi in atto sul territorio e delle diverse iniziative avviate per consentire agli enti di rimuovere tempestivamente gli effetti pregiudizievoli per l'interesse pubblico, nonché per assicurare il risanamento dell'Ente locale.

Ancor più marcatamente nel contesto della missione 3 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali ed in particolare del programma 3 sono le iniziative finalizzate all'attuazione delle riforme avviate nel settore delle autonomie locali, nonché delle recenti misure di contenimento della spesa pubblica

Con riguardo al federalismo fiscale municipale, è stato aggiornato l'ammontare per l'anno 2012 dei trasferimenti fiscalizzati (da sostituire con entrate derivanti dal federalismo) e dì quelli non fiscalizzati (per i quali permane l'attribuzione).

Ai sensi del d.lgs. n. 68 del 2011, sul federalismo fiscale provinciale, sono stati quantificati i trasferimenti erariali da fiscalizzare a favore delle Province ubicate nei territori delle 15 Regioni a statuto ordinario, per l'anno 2012 ed i trasferimenti che vanno ancora effettuati per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni delle Province (art. 119, comma 5, Cost.)[30].

Nel contesto della semplificazione amministrativa e della digitalizzazione dei processi, assume sicuramente un ruolo centrale la realizzazione effettiva, su tutto il territorio nazionale della Carta d'Identità Elettronica (CIE) che dovrebbe assolvere anche alle funzioni della Tessera

---

[30] Nella quantificazione complessiva del fondo sperimentale di riequilibrio delle Province, di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 68 del 2011 e della corrispondente misura dei trasferimenti da fiscalizzare, si è reso necessario considerare anche gli effetti. prodotti dall'art. 14, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 convertito dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010, e di quelli derivanti dall'applicazione dell'art. 28, commi 8 e 10, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011. Ciò ha comportato la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio per 164.327.610 euro.

Per quanto attiene, invece, alla ripartizione proporzionale delle risorse secondo la popolazione residente, di competenza del Dipartimento, prevista dall'art. 28, commi 8 e 10, del citato decreto-legge n. 201 del 2011, la riduzione di 415 milioni di euro, ha determinato una diminuzione di 367.057.058,20 euro per il fondo sperimentale di riequilibrio e di 47.942.941,80 euro nei confronti delle Province delle Regioni Sicilia e Sardegna.

Sanitaria, nell'ottica del documento unificato. previsto dal decreto-legge n. 70 del 2011, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

Si tratta di una questione che si trascina da molto tempo e sulla quale la Corte ha avuto modo di esprimersi nelle sue relazioni sull'informatica pubblica.

Si auspica che, con il finanziamento *ad hoc* previsto dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, possa finalmente essere condotta in porto l'emissione della nuova CIE/Documento Digitale Unificato.

Un accenno va fatto all'incremento dell'utilizzo della posta elettronica certificata (PEC) e della firma digitale che ha comportato il raggiungimento del seguente risultato: 97 Province e più di 7.049 Comuni (su un totale di 8.094 Comuni) hanno già trasmesso per posta elettronica certificata e firma digitale il certificato al rendiconto al bilancio 2011.

Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie

missione 2 - programma 2

missione 32 - programma 3

Il Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie ha il compito di assicurare le risorse finanziarie e strumentali a tutto il sistema dell'Amministrazione civile dell'interno, ma con implicazione nelle spese di funzionamento anche degli altri dipartimenti.

Nel quadro del contenimento delle spese, al fine di garantire l'ottimizzazione delle risorse disponibili, come si è detto in altre parti della relazione, è determinante lo sviluppo dell'informatizzazione. In tale contesto un processo che rientra in pieno sia nella logica della semplificazione dell'azione amministrativa, sia in quella della *spending review* è la dematerializzazione della documentazione cartacea.

Il Dipartimento è orientato a realizzare tale processo in termini, che si possono definire "estesi" e cioè riguardanti tutta la documentazione cartacea preesistente, mentre è in fase di consolidamento la digitalizzazione dei fascicoli di nuova istituzione e dei fascicoli relativi a contenziosi della carriera prefettizia ormai definiti al 90 per cento.

Interessante è la prospettiva di interconnessione con i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia.

Sempre nell'ottica dell'implementazione ai fini amministrativi delle tecnologie informatiche va considerata l'attività, intensificata nel 2012, per la costituzione di una apposita banca dati statistica, e quella di analisi dei flussi statistici concernenti le indagini ufficiali del Ministero dell'interno inserite nel Programma Statistico Nazionale (PSN).

Nel contesto dell'attività formativa, è di rilievo quella diretta ai revisori dei conti presso gli enti locali, in quanto, tra i requisiti per l'iscrizione nell'apposito albo istituito presso il Ministero dell'interno, è previsto il possesso di crediti formativi.

La SSAI - Scuola Superiore per l'Amministrazione dell'interno ha inoltre realizzato il citato obiettivo portando a compimento il primo Master universitario di II livello in "Amministrazione del territorio", riservato ai dirigenti (prefettizi e contrattualizzati) dell'Amministrazione, nonché ai segretari comunali e ai giovani laureati.

Va ricordato che, in seguito alla soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, in attuazione all'art. 7, commi 31-*ter* e 31-*quater* del DL n. 78 del 2010 (convertito dalla legge n. 122 del 2010), si è posta la questione della conseguente soppressione della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica Amministrazione locale.

Infatti la Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità degli atti di governo e delle amministrazioni dello Stato, ha ammesso al visto il decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 23 maggio 2012, concernente l'attuazione della citata norma, con esclusione dell'art. 6 di tale decreto - che, considerava ancora in essere la Scuola pur "in attesa di un intervento generale di riordino" -

ritenendo che la soppressione dell'Agenzia coinvolgesse anche la Scuola, assolvendo questa ad un ruolo strumentale rispetto alla prima.

La questione ha peraltro trovato una chiara soluzione normativa con l'art. 10, comma 2, del DL n. 174/2012 che esplicitamente prevede la soppressione della Scuola.

Dipartimento per la pubblica sicurezza

missione 7 - Ordine pubblico e sicurezza

programma 8 - Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica

programma 9 - Servizio permanente dell'Arma dei carabinieri per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica

programma 10 - Pianificazione e coordinamento forze di polizia.

Nel contesto dell'analisi strategica delle minacce e dei rischi alla sicurezza nel quadro della cooperazione europea ed internazionale, si è intensificata l'attività del Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.) nel cui ambito si riuniscono stabilmente rappresentanti di vertice della Forze di Polizia e delle Agenzie d'informazione e Sicurezza Interna ed Esterna.

Di rilievo è stata l'organizzazione dell'81° sessione dell'Assemblea Generale dell'O.I.P.C. - Interpol, svoltasi a Roma dal 5 all'8 novembre 2012, con la partecipazione di 169 Paesi e 1.017 delegati.

Sono state anche approvate, inoltre, due risoluzioni proposte dall'Italia, finalizzate rispettivamente a promuovere un'azione internazionale per l'individuazione ed il recupero dei patrimoni di provenienza illecita, nonché a sviluppare una strategia globale per combattere la criminalità informatica attraverso l'attuazione di una rete unica di punti di contatto per la cooperazione e lo scambio dei dati.

Nel medesimo consesso, è stato altresì illustrato il Progetto "PSYCRE" (Sistema di protezione del patrimonio culturale), diretto dall'Italia e finanziato dalla Commissione Europea, riguardante la modernizzazione della banca dati dell'Interpol sulle opere d'arte rubate ed il suo collegamento con la banca dati italiana.

Nell'ambito delle attività dirette all'innovazione e allo sviluppo delle capacità delle Forze di Polizia volte a prevenire e contrastare le minacce della criminalità organizzata, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha promosso l'elaborazione del "Digesto di casi di criminalità organizzata"[31] redatto in collaborazione con i Ministeri degli affari esteri e della giustizia e sotto l'egida dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro il crimine e la droga di Vienna (UNODC).

Nell'ambito del contrasto all'illegalità ed all'immigrazione clandestina, sono stati effettuati 8.972 arresti, dei quali 3.749 relativi a stranieri e sono stati catturati 70 latitanti.

Sono stati effettuati sequestri e confische di beni della criminalità per oltre 332 milioni di euro.

L'azione di contrasto al traffico di sostanze stupefacenti ha consentito 3.661 arresti, dei quali 1.462 riguardanti stranieri, ed il sequestro di oltre 13.495 chilogrammi di sostanze stupefacenti.

L'azione di contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina e tratta di esseri umani ha portato ad oltre 400 arresti.

---

[31] All'iniziativa hanno, per primi, aderito la Colombia e l'O.I.P.C. - Interpol e, successivamente, i seguenti Paesi: Albania, Argentina, Brasile, Canada, El Salvador, Federazione Russa, Filippine, Francia, Germania, Giamaica, Kenya, Messico, Marocco, Nigeria, Portogallo, Regno Unito, Romania, Serbia, Spagna, Sud Africa, Svizzera, Stati Uniti d'America, Ucraina, Ungheria e Venezuela.

Il Digesto si compone di quattro prefazioni, a cura dell'Italia, della Colombia, dell'Interpol e dell'UNODC, di un'introduzione che descrive l'iniziativa, i suoi obiettivi e contenuti nonché di sei capitoli dedicati ai seguenti argomenti: criminalità organizzata; natura e criminalizzazione; indagine e azione penale; cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria; misure relative ai proventi di reato; caratteristiche di reati specifici e prevenzione.

Per quanto attiene ai reati contro la persona, vi sono stati arresti 387 per omicidio consumato o tentato, 392 per favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, 146 per reati sessuali e 72 per atti persecutori (*stalking*).

Per i reati contro il patrimonio sono effettuati 962 arresti per rapina, 411 per estorsione, 816 per furto e ricettazione, 102 per truffa e 45 per usura.

Le persone tratte in arresto per reati connessi alla detenzione di armi sono state 196.

Importante è stata altresì l'attenzione al *settore degli appalti* per la quale è stata intensificata da parte della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) l'attività di prevenzione attraverso la costante azione di monitoraggio e lo svolgimento degli accertamenti antimafia nei confronti di tutte le imprese impegnate nella realizzazione di opere pubbliche indipendentemente dalla loro riconducibilità nel novero delle c.d. "Grandi Opere" in linea con il quadro normativo di riferimento.

Tale attività ha consentito di monitorare 1.178 imprese e la posizione di 7.460 persone fisiche. Sono state altresì inoltrate ai competenti tribunali 68 proposte per l'applicazione di misure di prevenzione ed esaminate 13.316 segnalazioni di operazioni finanziarie sospette relativamente alle quali sono state monitorate 21.012 persone fisiche e 6.796 persone giuridiche.

Le operazioni antidroga eseguite sono state 22.748; esse hanno portato al sequestro di Kg. 50.155,861 di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui Kg. 950,923 di eroina, kg. 5.323,835 di cocaina kg. 43.388,262 di cannabis, Kg. 22,700 anfetaminici e Kg. 470,141 di altre sostanze.

Sono state segnalate all'Autorità Giudiziaria 34.971 persone di cui:

- italiani: 17.300 arrestati, 5.248 a piede libero e 127 in stato di irreperibilità;
- stranieri: 9.930 arrestati, 2.019 a piede libero, 277 in stato di irreperibilità.

Inoltre, sono stati tratti in arresto 1.263 minori di cui 566 italiani e 241 di nazionalità straniera. Gli altri minori sono da considerarsi a piede libero o in stato di irreperibilità.

Per quanto riguarda l'azione del Servizio Polizia Scientifica della Direzione Centrale Anticrimine, nel quadro delle iniziative finalizzate allo sviluppo di strumenti tecnologici a supporto delle attività istituzionali nel settore del contrasto alla criminalità, è stata realizzata una specifica infrastruttura informatica per la cooperazione tra la banca dati AFIS e il Centro Elettronico Nazionale della Polizia di Stato di Napoli che consentirà la razionalizzazione dei processi d'identificazione dattiloscopica per il rilascio dei Permessi di Soggiorno Elettronici.

Nell'ambito del progetto Banca Dati Nazionale del DNA è stato implementato un sistema informatico, integrato in AFIS, a supporto delle operazioni di prelievo dei campioni biologici (*ex lege* n. 85 del 2009).

Altre attività di rilievo hanno consentito di alimentare le banche-dati del sistema AFIS e dell'EURODAC della Commissione Europea[32]e di individuare 875 autori di reato[33].

Nel settore della sicurezza stradale, è stato incrementato l'utilizzo di tecnologie di controllo mirato del traffico da remoto, l'adozione di specifici piani per la riduzione del

---

[32] L'attività istituzionale di fotosegnalamento effettuata sul territorio dalle Forze di Polizia ha consentito l'inserimento nel sistema AFIS di 594.931 cartellini fotosegnaletici, di cui 492.537 da parte della Polizia di Stato, 98.794 da parte dell'Arma dei Carabinieri e 3.600 dalla Guardia di Finanza, che hanno fatto raggiungere al database la dimensione di 12.267.623 cartellini; di tutti i fotosegnalamenti 309.176 sono stati effettuati ai sensi della legge n. 189/2002 per la richiesta di titoli di soggiorno.
In adesione al Regolamento (CE) 2725/2000, sono stati inseriti nella banca dati EURODAC della Commissione Europea 30.485 segnalamenti, di cui 18.860 per richiesta asilo politico e 11.625 in relazione a stranieri entrati illegalmente nell'Unione Europea.

[33] Nel quadro delle attività di confronto dattiloscopico effettuate in ambito giudiziario sono stati analizzati 6.200 frammenti di impronte rilevate sul luogo del reato, dei quali 1.681 sono stati attribuiti ad autori di reato. Grazie a tale attività è stato possibile identificare 875 soggetti autori di 773 reati, tra i quali: 27 omicidi e tentati omicidi, 2 sequestri di persona, 106 rapine, 525 furti e 113 altre fattispecie criminose.

fenomeno infortunistico, nonché l'incremento dei controlli nelle aree di servizio per la prevenzione ed il contrasto dei comportamenti illeciti anche riguardo alle tifoserie in transito. Particolare attenzione, ancora, è stata rivolta al settore del trasporto professionale di merci.

L'attività di controllo con il sistema di misurazione della velocità SICVE-TUTOR è stata ampliata a 245 tratte autostradali, per un totale di quasi 3.000 Km di rete vigilati elettronicamente per contrastare gli eccessi di velocità. Si è elevato del 39,7 per cento il numero di ore di funzionamento degli stessi (504.025 ore), registrando una diminuzione del 30,2 per cento delle violazioni accertate, che nel corso dell'armo sono state 453.600. La media delle violazioni accertate per ora di servizio è scesa da 1,8 a 0,9, a conferma dell'efficacia della funzione di deterrenza del sistema, Nelle tratte in cui è attivo il TUTOR si è registrata una diminuzione del 51 per cento della mortalità e del 27 per cento del numero dei feriti.

Missione 8 - Soccorso civile
programma 2 - Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile
programma 3 - Prevenzione del rischio e soccorso pubblico

È importante sottolineare il recupero della titolarità operativa nell'ambito del soccorso civile in capo al Ministero dell'interno e, per esso, al Dipartimento dei Vigili del Fuoco.

E' proseguito il programma operativo di potenziamento del dispositivo di soccorso del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco nelle grandi calamità attraverso l'ammodernamento delle strutture previste ("campi base o strutture equivalenti") in termini di mezzi, strumentazione e formazione delle risorse umane[34], anche in base alle esperienze maturate nei diversi contesti dei terremoti e delle altre calamità verificatesi nel corso del 2012[35].

Le azioni di vigilanza sull'applicazione della normativa di prevenzione incendi finalizzate ad incrementare i livelli di sicurezza a tutela della pubblica incolumità e a combattere il grave fenomeno degli infortuni sul lavoro assicurando una maggiore legalità, hanno dato luogo a 7.000 visite ispettive sul territorio.

Parallelamente all'attività ispettiva sulle attività produttive, al fine di accertare il rispetto delle prescrizioni previste dalla normativa di prevenzione degli incendi, nonché la sussistenza dei requisiti di sicurezza antincendio, è stato effettuato un sistematico piano di controlli disposto con metodo a campione o in base a programmi settoriali, per categorie di attività relativamente alla segnalazione dì inizio attività prevista dall'attuale normativa. Il risultato previsto per anno di riferimento ha superato di gran lunga il *target* preventivato pari al 2 per cento delle istanze presentate nell'anno.

Il nuovo regolamento di semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, adottato con il citato d.P.R. 10 agosto 2011, n. 151, ha determinato infatti un significativo snellimento dell'attività amministrativa.

---

[34] Tali strutture sono concepite per un completo montaggio entro 24 ore dall'arrivo in zona di operazioni delle Sezioni Operative e si prestano ad essere impiegate nelle mobilitazioni di breve durata ovvero nelle mobilitazioni di lunga durata come struttura provvisoria sino all'allestimento dei Comandi Operativi Avanzati. Il nuovo modello organizzativo del sistema di soccorso emergenza adottato nel 2011 è stato applicato concretamente in occasione degli eventi sismici che hanno interessato la Pianura Padana nel maggio 2012.

[35] A differenza del sisma abruzzese del 2009, concentrato su un territorio limitato ma con effetti dirompenti, l'evento del maggio 2012 si è dimostrato uno scenario complesso, seppur teoricamente prevedibile, in quanto ha interessato un territorio molto vasto: 3 Regioni (Emilia Romagna, Veneto e Lombardia) e 6 Province (Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia, Bologna e Rovigo) per un totale di 87 Comuni - con variabili diverse rispetto al 2009 (distanze maggiori, danni diffusi, sistema protezione civile improntato, soprattutto, su un livello regionale). L'esperienza maturata sul campo ha permesso di affinare l'organizzazione del soccorso in emergenza contribuendo ad accrescere ulteriormente le tecniche operative di soccorso degli operatori.
Le altre emergenze verificatesi nel 2012, Costa Concordia (gennaio), emergenza neve (febbraio), sisma nel Pollino (ottobre), eventi alluvionali in Toscana, Lazio, Liguria, Umbria e Sicilia (novembre), hanno mobilitato ed impegnato il dispositivo di soccorso per grandi calamità. In particolare, per la Costa Concordia si è affrontato uno scenario unico complesso a causa delle condizioni di contesto variabili nel tempo (stabilità e deformabilità della nave, scarsa visibilità, inquinamento ambientale, attività di "*defueling*" concomitante alle operazioni di soccorso). E' stato il primo esempio di interoperabilità nel soccorso, che ha visto la presenza contestuale di enti civili e militari dello Stato.

In una materia cosi complessa, viene concretamente incoraggiata un'impostazione fondata sul principio di proporzionalità, in base al quale gli adempimenti amministrativi vengono diversificati in relazione alla dimensione, al settore in cui opera l'impresa e all'effettiva esigenza di tutela degli interessi pubblici.

Missione 27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti
programma 2 - Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale
programma 3 - Gestione flussi migratori
programma 5 - Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio Edifici di culto

L'emergenza umanitaria, conseguente alla crisi geo-politica che ha continuato a interessare i Paesi del Mediterraneo orientale, ha comportato un regolare e ininterrotto flusso d'immigrati (oltre 13.200 nei solo anno 2012) e costante è stato il supporto offerto alle Prefetture-U.T.G. interessati.

In attuazione della graduatoria triennale (2011-2013) relativa alla ripartizione del Fondo nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo, si è provveduto all'assegnazione annuale delle risorse del predetto Fondo agli Enti locali per complessivi 151 progetti, di cui 111 per le categorie ordinarie, 30 per le categorie vulnerabili e 10 per il disagio mentale.

Nell'Ordinanza PCM del 21 settembre 2011 n. 3965, relativa all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa, è stato previsto uno stanziamento straordinario di 9 milioni di euro per l'ampliamento della ricettività delle strutture di accoglienza dello SPRAR (Sistema di protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), consentendo l'aumento di 702 posti della capacità di accoglienza che è ora di complessivi 3.702 posti, di cui 450 per le categorie vulnerabili[36] e 50 per il disagio mentale.

Per quanto attiene alle attività in materia di asilo, nell'ambito del Fondo Europeo Rifugiati (F.E.R.), si sono conclusi i 20 progetti finanziati a valere sul Programma annuale 2010[37]. Nel settore dei centri per immigrati, si sono conclusi i lavori di ristrutturazione e di adeguamento del Centro di Identificazione e Espulsione (CIE) di S. Anna di Isola di Capo Rizzuto (Crotone), avente una capienza di 124 posti, anche se attualmente la capienza è ridotta a 62 posti a causa di ulteriori danneggiamenti arrecati dagli ospiti.

Altre attività sono in corso per realizzare nuove strutture[38].

Nel 2012 si sono potuti aumentare notevolmente gli interventi di rimpatrio volontario assistito e il sostegno alla reintegrazione del migrante rimodulando i Programmi Annuali 2011 e 2012 del Fondo Europeo per i Rimpatri[39].

Per quanto attiene alla programmazione degli ingressi, con il dPCM, 13 marzo 2012 è stato programmato l'ingresso di 35.000 lavoratori extracomunitari stagionali per l'anno 2012. Nello stesso decreto è stato, inoltre, previsto l'ingresso di 4.000 cittadini stranieri aventi

---

[36] Minori non accompagnati, richiedenti asilo, donne in stato di gravidanza, anziani, nuclei monoparentali, disabili e coloro che hanno subito violenze fisiche, psichiche o sessuali.

[37] Sono stati effettuati: 150 interventi di prima accoglienza a favore dei soggetti, appartenenti a categorie vulnerabili, che vengono trasferiti in Italia in applicazione del Regolamento di Dublino; 90 interventi di accoglienza, nonché 315 interventi di riabilitazione e integrazione socio-economica a favore dei richiedenti, titolari di protezione internazionale portatori di disagio mentale. Sono stati inoltre effettuati 141 interventi di accoglienza e 535 interventi di riabilitazione e integrazione socio-economica rivolti ai richiedenti, titolari di protezione internazionale vittime di tortura e violenza.

[38] Sono proseguite le procedure per la realizzazione di due 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 150 posti. Per quanto concerne la prima, il Provveditorato OO.PP. della Campania, che funge da Stazione appaltante, ha realizzato il progetto che è stato approvato dalla Commissione Tecnico Consultiva del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.
In relazione alla seconda struttura, il progetto è stato approvato dalla Commissione Tecnico Consultiva nella seduta del 17 ottobre 2012. Il Provveditorato, effettuati gli adeguamenti richiesti, ha avviato la procedura per bandire la gara.

[39] Al 31 dicembre 2012 sono stati effettuati 779 RVA e 471 reintegrazioni.

completato i programmi di formazione e istruzione nel Paese di origine. Le procedure di ingresso dei predetti cittadini stranieri sono in via di completamento.

E' stato inoltre autorizzato, il 16 ottobre 2012, l'ingresso per il 2012 di 2.000 cittadini stranieri per lavoro autonomo e 11.750 quote riguarderanno le conversioni di titoli di soggiorno (per studio, formazione professionale, tirocinio, lavoro stagionale, ecc.) in permessi di soggiorno per lavoro subordinato.

Nel contesto delle iniziative per favorire la coesione e l'integrazione sociale, a seguito della selezione effettuata da apposita Commissione tecnica e previo parere delle Regioni e dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione, sono stati avviati 131 progetti, di cui 119 progetti territoriali e 12 progetti di sistema, a valere sul Programma Annuale 2011.

Il Programma Annuale 2012 è stato approvato il 15 maggio 2012 dalla commissione europea. A seguito della pubblicazione degli Avvisi Pubblici riguardanti le azioni di intervento previste dalla predetta programmazione sono stati presentati 886 progetti a valenza territoriale, in corso di valutazione.

Per quanto attiene agli interventi di semplificazione amministrativa, è attualmente in fase di avvio la sperimentazione, che riguarderà tre Prefetture – U.T.G., per l'invio *on line* delle domande di acquisto e concessione della cittadinanza italiana, mediante la stipula di una convenzione con Poste Italiane S.p.A..

Inoltre, le istanze di concessione della cittadinanza italiana, presentate presso i Consolati sono ormai gestite dal collegamento dell'apposito Sistema informativo con la Rete delle Rappresentanze Consolari.

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

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. Ruolo e funzioni del Ministero; 1.2. Programmazione strategica e valutazione dei risultati; 1.3. Iniziative programmate in materia di spending review; 1.4. L'attività dei nuclei di valutazione della spesa*

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; 2.3. Il riordino degli organi collegiali*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 3.2. Analisi della gestione delle spese*

4. 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: la salvaguardia della qualità dell'aria con la necessità di un utilizzo sempre più diffuso di energia pulita (solare, geotermico, eolico, idroelettrico), la tutela quali-quantitativa del sistema idrico e l'ottimizzazione delle risorse idriche nei diversi settori di utilizzo (civile, industriale ed irriguo), la protezione e conservazione della biodiversità, al fine di mantenere alta la qualità dell'ambiente in termini di conservazione e gestione delle risorse naturali e lo smaltimento dei rifiuti e il risanamento dei siti inquinati. Attività tutte, e in special modo lo smaltimento dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinanti, di grandissima attualità, con implicazioni di forte impatto sociale ed economico.

A fronte di queste priorità, il Ministero ha avuto uno stanziamento definitivo per l'anno 2012 di 658,45 milioni.

E, se vi è stata una consistente variazione in aumento rispetto allo stanziamento iniziale pari a 223,90 milioni (+49,37 per cento), è pur sempre vero che, rispetto sia al 2011 cha al 2010, lo stanziamento definitivo risulta in netta diminuzione (-24,8 per cento rispetto al 2011 e -34,6 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'82 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.

Si rileva, altresì, che la struttura del Ministero, nonostante sia stata negli anni oggetto più volte di revisione, dovrà essere a breve ulteriormente riordinata in una logica di concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, in applicazione del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.

Egualmente, in una logica di razionalizzazione complessiva, deve essere completato il riordino degli Enti vigilati, che non risulta ad oggi concluso, essendo stato oggetto di un limitato provvedimento riguardante i soli organi collegiali di indirizzo, amministrazione e controllo degli Enti parco.

Come già rilevato nella Relazione 2011, il Ministero dell'ambiente, anche nel 2012, non ha messo in atto, attraverso l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), un'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 2012 si caratterizza per una nuova sensibile riduzione degli stanziamenti totali, con una diminuzione rispetto al 2011 delle spese in conto capitale che costituiscono il 48,3 per cento (che passano da 485,4 a 318,2 milioni) del totale degli stanziamenti definitivi.

Analizzando i principali indicatori sulla gestione della spesa del Ministero, si riscontra come gli stessi facciano registrare, in raffronto all'anno precedente significativi incrementi, pur mantenendosi al di sotto della media dei Ministeri.

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 e definitive di cassa soprattutto per quanto riguarda il capitolo 2592, articoli 9 (somme derivanti dal risarcimento del danno ambientale in materia di tutela delle risorse idriche, di bonifiche e ripristino ambientale) e 14 (somme destinate alla copertura degli oneri contrattuali per la realizzazione del sistema informatico di controllo sulla tracciabilità dei rifiuti speciali).

L'operatività del SISTRI (Sistema dei controlli della tracciabilità dei rifiuti) è stata più volte differita, differenziando anche le modalità a seconda delle diverse categorie degli operatori coinvolti, ma, a tutt'oggi, il sistema non è ancora divenuto operativo, né sono state fugate le perplessità emerse in ordine alla presenza di eventuali vizi, essendo gli stessi osservabili solo in fase di reale utilizzo.

Per quanto concerne le problematiche connesse alla riassegnazione delle entrate, la percentuale complessiva di riassegnazione appare comunque piuttosto elevata risultando ricompresa tra il 53,68 ed il 113,96 per cento, con l'eccezione del capitolo 2592 articolo 9, le cui somme risultano iscritte tra le economie di bilancio non essendo stato adottato entro il 31 dicembre 2012 il previsto decreto interministeriale Presidenza-MEF di utilizzo del Fondo.

La situazione debitoria del Ministero fa registrare nel 2012, in raffronto all'anno precedente, un sensibile miglioramento; infatti i debiti pregressi al 31 dicembre 2012 ammontavano a 7,7 milioni di euro, a fronte dei 15,16 milioni dell'anno precedente (di cui smaltiti nel corso d'esercizio 13,44).

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

1.1. 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 faccia riferimento ad 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 che l'estensione delle nostre coste ha uno sviluppo di circa 8.000 chilometri, queste ultime utilizzate sia dal punto di vista turistico balneare che contraddistinte dalla 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 significativo anche nel contesto europeo e nell'ambito del Mediterraneo che, in particolare, rimane un'area marina particolarmente sensibile e vulnerabile per l'alta presenza di navi mercantili (trasportanti anche carichi inquinanti) che quotidianamente lo attraversano.

1.2. 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 C.d.R. sia dei dirigenti di II fascia, nonché del personale non dirigenziale.

Il Piano della *Performance* 2012-2014 è stato adottato con d.m. del 4 giugno 2012, con ritardo rispetto al termine indicato all'art. 10 del d.lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009. Il Programma triennale per la trasparenza e per l'integrità 2012-2014, trasfuso nel d.m. 19 ottobre 2012, n. 174, non ha ad oggi concluso il suo *iter*.

A partire dall'esercizio 2008 è stato implementato un nuovo modello di controllo interno 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.

Si devono ancora una volta rilevare le criticità esistenti che caratterizzano l'operatività dell'Organismo Indipendente di Valutazione. Il riferimento è in particolare, all'attività di valutazione della dirigenza e del personale, basata, sostanzialmente, in assenza di un controllo di gestione, su un modello di autovalutazione.

La Relazione annuale sui risultati delle analisi effettuate e sull'attuazione della Direttiva del Ministro del 2012 risulta essere ancora in fase di elaborazione, non risultano, invece, essere state fornite al Ministero le indicazioni sull'analisi della spesa improduttiva e di conseguenza le indicazioni sulle possibili ottimizzazioni nell'allocazione delle risorse.

1.3. Iniziative programmate in materia di spending review

Le principali soluzioni individuate dal Ministero ai fini della razionalizzazione della spesa riguardano:

a) l'individuazione di un immobile demaniale come sede del Ministero, in luogo dell'attuale per il quale viene corrisposta una indennità di occupazione ;
b) l'individuazione di immobili demaniali come sedi del Comando dei carabinieri per la tutela ambientale (CCTA), in luogo delle attuali sedi in locazione;
c) la non utilizzazione dei Commissari delegati per l'attuazione degli interventi per la difesa del suolo;
d) la modifica delle procedure contabili per l'utilizzo degli introiti derivanti dai risarcimenti per danno ambientale a favore delle politiche ambientali;
e) la razionalizzazione (anche con la forma della gestione associata) dei processi relativi alle attività strumentali delle Aree protette;
f) l'unificazione in capo alla catalogazione dei dati ambientali e territoriali, effettuata dall'Amministrazione ambientale, delle funzioni di Repertorio nazionale dei dati territoriali che DIGITPA aveva in corso di sviluppo.

Si tratta di misure di contenimento della spesa di non facile realizzazione dalle quali l'Amministrazione attende risparmi, per il periodo 2012-2014, pari a oltre 42 milioni di euro, oltre alle economie di scala ed agli ulteriori margini di risparmio che potrebbero derivare dalla complessiva attuazione delle proposte nella misura in cui si rileveranno idonee a rendere complessivamente più efficiente l'azione amministrativa.

1.4. L'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 alle tematiche comuni a tutti i nuclei ha affrontato, 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[1];
- 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 l'attività svolta ha riguardato la verifica della coerenza dei dati sui debiti relativi agli esercizi 2009 e 2010 e la costruzione in un apposito *database,* al fine anche di estrapolare quelli relativi alla categoria economica consumi intermedi per un loro riconoscimento come debiti pregressi.

Con riferimento all'analisi delle spese per l'attuazione e il rispetto di convenzioni e accordi internazionali si è provveduto ad individuare i diversi adempimenti di obblighi internazionali al fine di poter poi distinguere le spese aventi un'effettiva natura obbligatoria da quelle che possono essere più propriamente rimodulabili.

È stato, altresì, elaborato il programma di lavoro per il triennio 2013-2015 prevedendo tematiche specifiche per il Ministero dell'ambiente:

- prosecuzione dell'analisi delle spese per l'attuazione di convenzioni e accordi internazionali;
- analisi dei flussi finanziari relativi alle somme introitate a titolo di risarcimento del danno ambientale;
- analisi relative agli interventi sulle politiche di conservazione delle biodiversità con particolare riferimento alle aree protette per gli aspetti connessi all'attuazione della strategia delle biodiversità e alla realizzazione di alcune tipologie di spesa per gli Enti parco nazionali.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

La struttura organizzativa del Ministero risulta attualmente articolata, in base al d.P.R. n. 140 del 3 agosto 2009, in cinque direzioni generali coordinate da un segretario generale, anch'esso titolare di apposito Centro di responsabilità, cui sono affidati compiti di raccordo tra le direzioni generali ed il Ministro e gli uffici di diretta collaborazione, al fine di assicurare e vigilare sulla piena, corretta e puntuale attuazione degli indirizzi impartiti dal vertice politico, oltre che la cura delle relazioni istituzionali con le Regioni e gli Enti locali.

Parte di detta struttura è anche l'Ispettorato generale, istituito dall'art. 17, comma 2, del decreto-legge n. 195 del 30 dicembre 2009, convertito dalla legge n. 26 del 26 febbraio 2010, con il compito di intervenire, con la massima tempestività possibile, nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture ed il patrimonio ambientale e culturale[2].

---

[1] La rilevazione per il Ministero dell'ambiente ha interessato la missione 18 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente. In particolare, hanno formato oggetto di analisi il programma 18.5 – Sviluppo sostenibile e il programma 18.13 – Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino.

[2] In particolare, l'art. 17, comma2, del decreto-legge n. 195 del 30 dicembre 2009, convertito dalla legge n. 26 del 26 febbraio 2010, prevede che all'Ispettorato generale, sia preposto un dirigente di livello dirigenziale generale e due

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.

Nell'ambito dell'assetto organizzativo 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 d.m. n. 177 del 21 ottobre 2010, che ha tenuto conto delle prescrizioni contenute nell'art. 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.

Successive modifiche sono state apportate in attuazione di quanto prescritto dall'art. 2, comma 8-*bis*, della legge n. 25 del 26 febbraio 2010, di conversione con modificazioni del decreto-legge, n. 194 del 30 dicembre 2009 e dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 138 dell'11 settembre 2011. Da ultimo, con il dPCM 22 gennaio 2013, sono state rideterminate le dotazioni organiche, in applicazione del disposto dell'art. 2, comma1, del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, convertito dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012, che, come è noto, ha operato una ulteriore riduzione, non inferiore al 20 per cento, delle dotazioni organiche del personale dirigenziale (di livello generale e non generale) e non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativamente ai posti di organico del personale non dirigenziale.

A seguito di tali ultime modifiche l'attuale organico del personale non dirigente è composto di 559 dipendenti, suddiviso nelle tre aree, con una riduzione di 50 unità rispetto alla precedente.

La dotazione organica del personale dirigente di seconda fascia è di 33 dirigenti con una riduzione di 8 unità, disposta in applicazione delle norme soprarichiamate e quella dei dirigenti di prima fascia è di 8 (più 1 di fuori ruolo istituzionale presso il Collegio dei revisori dei conti dell'ISPRA)[3].

In base al richiamato decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012, le Amministrazioni pubbliche per le quali si è provveduto alla riduzione degli organici attraverso apposito dPCM sono tenute ad approvare, entro sei mesi dall'adozione del provvedimento, appositi regolamenti applicando misure volte, tra l'altro, ad un riordino degli uffici, in una logica di concentrazione dell'esercizio delle funzioni istituzionali, e alla riorganizzazione di quelli aventi funzioni ispettive e di controllo.

Ne discende che l'attuale assetto organizzativo dovrà essere oggetto, a breve, di una adeguata razionalizzazione, specie con riferimento agli uffici dirigenziali di livello non generale che hanno subito, rispetto a quelli di livello generale, una maggiore riduzione anche in termini percentuali.

Il grado di copertura, a seguito delle riferite riduzioni degli organici operate in applicazione delle norme succedutesi e, da ultimo, dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, convertito dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012, risulta essere, sia per i dirigenti (92,86 per cento), che per il personale non dirigente (98,21 per cento), superiore al 90 per cento, come emerge dalla tabella che segue.

---

dirigenti di livello dirigenziale generale del medesimo Ministero, con incarico conferito, anche in soprannumero rispetto all'attuale dotazione organica, ai sensi dell'art. 19, comma 10, del d.lgs. del 30 marzo 2001, e successive modificazioni.

[3] In sede di proposta ai fini dell'applicazione del richiamato art. 2 del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, il Ministero dell'ambiente, con nota del 26 ottobre 2012, n. 2012, ha chiesto, al fine di rafforzare i servizi tecnici e di vigilanza nelle materie di competenza del Ministero, che la riduzione degli organici di funzione dirigenziale di livello generale fosse operata nella misura di un'unità in meno, prevedendo, ad un tempo, a titolo compensativo la maggiore riduzione di un posto equivalente dell'ISPRA.

anni	organico dirigenti I fascia	copertura	organico dirigenti II fascia	copertura	Organico personale non dirigenziale	Copertura
2008	8	7	37	36	785	601
2009	6	6	50	34	770	588
2010	9+1	10	45	32	687	571
2011	9+1	8	45	31	609	564
2012	8+1	8	33	31	559	549

Fonte: Ministero dell'ambiente

2.2. La riorganizzazione delle strutture sul territorio e degli Enti vigilati

Il Ministero dell'ambiente non dispone di strutture periferiche, mentre, non risulta ad oggi concluso il riordino degli Enti vigilati[4].

Lo schema di regolamento recante detto riordino, infatti, interviene solo sulla composizione degli organi collegiali di indirizzo, amministrazione, vigilanza e controllo degli Enti parco, ferma restando la permanenza dell'obbligo per l'amministrazione di provvedere nel più breve tempo possibile alla riorganizzazione degli enti secondo i restanti principi di cui al comma 634 dell'art. 2 della legge n. 244 del 24 dicembre 2007, come segnalato anche dal Consiglio di Stato in sede di definitivo parere il 9 maggio 2012 (n. 2156/12).

Va, inoltre, evidenziata la situazione di tre Consorzi idrici (Consorzio del Ticino, Consorzio dell'Oglio e Consorzio dell'Adda) per i quali l'art. 21, comma 12, del decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011 ha previsto la soppressione. Successivamente i tre consorzi sono stati ricostituiti dall'art. 27-*bis* del decreto-legge n. 216 del 29 dicembre 2011, inserito dalla legge di conversione n. 14 del 24 febbraio 2012.

2.3. Il riordino degli organi collegiali

Con riferimento agli organi collegiali vanno evidenziate in primo luogo le peculiarità della disciplina normativa. Il riferimento è, in primo luogo, al disposto dell'art. 6, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010, che ha escluso gli Organismi che operano per legge presso il Ministero dell'ambiente dall'ambito di applicazione dell'art. 6, comma 1, primo periodo, in materia di gratuità, in via generale ed automatica, della partecipazione agli organi collegiali (rimanendo comunque valido il vincolo posto dall'art. 61 del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 in termini di limite massimo di spesa per i Dicasteri). Vanno ricordate anche le norme di interpretazione che hanno espressamente sottratto la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, la Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata – IPPC[5] e, da ultimo, la Commissione scientifica CITES[6] alle procedure di riordino previste dall'art. 68 del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008.

[4] Per completezza si fa presente che il Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare si avvale, per lo svolgimento di attività strumentali, attraverso apposite convenzioni, della SOGESID S.p.A., società *in house* del Dicastero, anche se i poteri dell'azionista sono esercitati Ministero dell'economia e delle finanze.

[5] Il riferimento è all'art. 5, comma 2-bis, del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011.

[6] L'esclusione per la Commissione scientifica CITES dall'ambito di applicazione dell'art. 68 del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008, è stata prevista dall'art. 12, comma 23, del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 7 agosto 2012.

Per gli altri organismi si è provveduto alla ricognizione, in ordine alla perdurante utilità, con due distinti dPCM, l'uno in data 27 febbraio 2012 riguardante la Commissione scientifica CITES, gli Osservatori ambientali per la verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni VIA, la Commissione interministeriale di valutazione (OGM), le Segreterie tecniche per la qualità della vita, per la tutela del territorio, per la protezione della natura e per la tutela del mare e la navigazione sostenibile, il Comitato per la comunicazione ambientale, i Comitati tecnici delle autorità di bacino, il Consiglio nazionale per l'ambiente e l'Osservatorio nazionale sulle fonti rinnovabili, l'altro in data 12 gennaio 2012, relativo alla Commissione di valutazione degli investimenti – COVIS. Di questi, peraltro, nel corso del 2012, hanno cessato di operare le Segreterie tecniche per la protezione della natura e quella per la tutela del mare e della navigazione sostenibile. È stata, poi, prevista la gratuità della partecipazione alla Commissione scientifica CITES, mentre relativamente alla Commissione di valutazione degli investimenti – COVIS, sono ancora in corso da parte dell'Amministrazione le valutazioni in ordine alle più idonee modalità per consentire il definitivo trasferimento delle funzioni ai competenti uffici dell'Amministrazione.

Sotto l'aspetto finanziario si segnala che, a fronte di impegni per 16,3 milioni per l'anno 2007, la spesa per gli Organismi collegiali si è ridotta nel 2010 a 10,5 milioni, per poi scendere a 5,5 milioni del 2011 e a 5 milioni nel 2012. Si riporta di seguito un quadro di dettaglio relativo ai costi dei singoli organi collegiali per il 2012[7].

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

Organo collegiale	Numero componenti	Costo medio componenti	Costo complessivo dell'organo	%costo medio/costo complessivo
S.T. Prot. Natura	16	7.988,88	127.822,00	6,25
S.T. Tutela Mare	5	18.650,60	93.253,00	20
Cites	15	291,78	4.668,51	6,24
Covis	19	23.433	552.875	4,2
Via – Vas	43	69.959	3.651.601	1,9
Ecolabel	12	15.050,80	210.701	7,1
S.T. Qualità della vita	12	15.272,46	183.269,52	8,3
S.T. Tut. Territoriale	8	25.890,70	207.125,53	12,5
Totale		**176.537,22**	**5.031.315,22**	**3,5**

[7] In particolare il limite di cui all'art. 61, comma 1, del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008, relativo alle spese per organi collegiali ed altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, operanti nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, stante la norma interpretativa di cui all'art. 5, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011, pari, per l'anno 2012, complessivamente per il Ministero ad euro 5.275.380,00 è stato ripartito tra i diversi Centri di responsabilità amministrativa sulla base della seguente attribuzione:

limite di spesa per C.d.R.

-- Direzione generale per la protezione della natura del mare	€ 1.200.000,00
-- Direzione generale per le valutazioni ambientali	€ 920.628,00
-- Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	€ 1.400.000,00
-- Direzione generale degli affari generali e del personale	€ 1.250.000,00
-- Segretariato generale	€ 504.752,00

3. Anilisi finanziarie e contabili

3.1. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

Con riferimento all'analisi della gestione delle entrate extratributarie del Ministero, si riporta, di seguito, una tavola riepilogativa per Centro di responsabilità.

(in migliaia)

C.d.R. Entrata		Previsioni Iniziali di Cassa (ET)	Previsioni Definitive di Cassa (ET)	Versamenti (ET)	Accertato (ET)	Riscosso (ET)	%Prev.Def /Vers.
33	Direzione generale per la qualita' della vita	0,00	2.639,40	5.498,25	5.498,25	5.498,25	-51,99
34	Direzione generale per le valutazioni ambientali	9.402,00	13.739,02	19.439,11	17.645,69	19.439,11	-29,32
51	Direzione generale degli affari generale e del personale	60,00	60,00	25,56	25,56	25,56	134,74
64	Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	0,00	18.118,83	25.013,62	21.077,09	25.014,42	-25,56
Totale		**9.462,00**	**34.557,25**	**49.976,54**	**44.246,59**	**49.977,34**	**-30,85**

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, articolo 9, relativo a somme derivanti da risarcimento del danno ambientale (+308,02 milioni), e articolo14, somme destinate alla copertura degli oneri contrattuali per la realizzazione del SISTRI (+53,01 milioni).

Per quanto riguarda il 2012 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 86,19 euro relativi al rilascio di una sola autorizzazione. L'esiguità delle entrate e del minimo numero di autorizzazioni rilasciate per questa particolare attività di controllo denota un'attività ispettiva molto ridotta nell'ambito delle verifiche ispettive.

Con l'introduzione della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria 2008), con la 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 in larga parte 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*".

Per quanto attiene l'applicazione della legge n. 388 del 23 dicembre 2000, art. 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 – articolo 9), con l'art. 7-*quinquies*, della legge n. 33 del 9 aprile 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 dPCM, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. L'art. 5-*bis*, comma 1, lettere *d*) ed *e*), della legge n. 166 del 20 novembre 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.

Capitolo di spesa	Entrate affluite nell'anno	Somme riassegnate al pertinente capitolo di spesa	% di riassegnazione
Capitolo 2592 – Articolo 05	1.342.189,69	966.635,39	72,01
Capitolo 2592 – Articolo 07	6.804.355,14	4.374.840,60	64,29
Capitolo 2592 – Articolo 09	23.664.790,96	0,00*	
Capitolo 2592 – Articolo 14	3.122.362,51	3.558.252,00	113,96
Capitolo 2592 – Articolo 11	99.962,45	88.632,64	88,66
Capitolo 2592 – Articolo 19	103.946,66	70.707,31	68,02
Capitolo 2594	969.703,82	0,00**	-
Capitolo 2595	8.324.766,42	4.469.076,00	53,68
Capitolo 3640 – Articolo 1	5.495.480,44	5.495.480,44	100,00
Totale	**49.927.558,09**	**19.023.624,38**	**38,10**

(*) Il d.i. 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 2012, iscritte tra le economie di bilancio.
(**) Non è prevista la rassegnazione delle risorse, essendo garantita sul corrispondente capitolo di spesa una dotazione annuale utile allo svolgimento delle attività.
Fonte: Ministero dell'ambiente

Dalla tavola si evince che la percentuale complessiva di riassegnazione è comunque piuttosto elevata (risultando ricompresa tra il 53,68 ed il 113,96 per cento), con l'eccezione del capitolo 2592, art. 9, le cui somme risultano iscritte tra le economie di bilancio non essendo stato adottato entro il 31 dicembre 2012 il previsto decreto interministeriale Presidenza-MEF di utilizzo del Fondo.

3.2. 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, a seguito delle riduzioni di spesa operate in applicazione dell'art. 10, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011[8] e del successivo art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011[9] sono stati, tra gli altri, ridotti i seguenti *budget*: spese per l'attuazione e il rispetto di convenzioni e accordi internazionali per la protezione dell'ambiente marino[10]; la gestione delle riserve marine e per la loro promozione; la manutenzione e riparazione delle vie navigabili e di opere idrauliche, la gestione delle attività delle Autorità di bacino di rilievo

[8] L'art. 10, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011, ha disposto che, ai fini del concorso al raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica, le Amministrazioni centrali dello Stato sono chiamate ad assicurare, a decorrere dall'anno 2012, una riduzione della spesa in termini di saldo netto da finanziare ed indebitamento netto per gli importi indicati in una apposito allegato C al provvedimento stesso. In particolare, per il Ministero dell'ambiente il contenimento da apportare risultava pari ad euro 25.700.000 per il 2012, euro 30.800.000 per il 2013 ed euro 57.500.000 per il 2014.

[9] L'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011, ha stabilito l'incremento, per gli anni 2012 e 2013, dei tagli indicati nella citata tabella di cui all'allegato C del decreto-legge n. 98 del 2011, da ripartire con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. In particolare, per il Ministero dell'ambiente, il contenimento da apportare è stato definitivamente determinato, con dPCM 28 settembre 2011, in ulteriori euro 124.100.000 per il 2012, euro 45.200.000 per il 2013 ed euro 58.800.000 per il 2014.

[10] 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, per l'anno 2011 di 2,2 milioni e per l'anno 2012 di ulteriori 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).

nazionale, il funzionamento dei parchi nazionali, per accordi di programma in materia di qualità dell'aria, per la promozione e diffusione di interventi di efficientamento e risparmio energetico.

Alle menzionate riduzioni di spesa vanno poi sommati ulteriori tagli c.d. "lineari" per un importo pari ad euro 11 milioni nel 2012, euro 2 milioni nel 2013 ed euro 19.989.591 nel 2014, operati non essendo stato possibile accogliere la proposta di riduzione formulata dal Ministero dell'ambiente, per un medesimo importo, dei capitoli non-rimodulabili 7085 e 8532 - c.d. federalismo amministrativo.

Si evidenzia però, ad un tempo, che a fronte delle predette riduzioni con la legge di stabilità 2012[11] è stata assegnata al Ministero dell'ambiente una dotazione di 100 milioni di euro per interventi in materia di difesa del suolo ed altri interventi ambientali urgenti. Detta dotazione, con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, è stata destinata in parte alla copertura di interventi urgenti programmati dal CIPE con deliberazione del 20 gennaio 2012 ed in parte ad interventi urgenti in materia di bonifiche, riduzione delle emissioni climalteranti, prevenzione e lotta agli inquinamenti marini, oltre che ad interventi urgenti inerenti la partecipazione dell'Italia ai Fondi internazionali previsti nell'ambito della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici[12].

Per un quadro di maggior dettaglio ci si riporta alla seguente tabella nella quale sono indicate le diminuzioni operate in bilancio nel corso dell'ultimo quinquennio.

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanz. competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Var. Percentuale
2008	1.649.404.044,00	451.087.468,00	2.100.491.512,00	27,35
2009	1.265.223.971,00	201.755.294,00	1.466.979.265,00	15,95
2010	737.765.108,00	275.394.647,99	1.013.159.755,99	37,33
2011	554.181.895,00	321.891.046,00	876.072.941,00	58,08
2012	434.543.848,00	223.903.808,00	658.447.656,00	51,53

Fonte: Ragioneria generale dello Stato

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

[11] Art. 33, comma 8, della legge n. 183 del 12 novembre 2011.

[12] In particolare, detta dotazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (d.m.t. 17375), è stata destinata alle seguenti finalità:

- alla copertura di interventi urgenti programmati dal CIPE con deliberazione del 20 gennaio 2012, di cui 50 milioni per le Regioni del Mezzogiorno e 10 milioni ad integrazione della copertura finanziaria degli accordi stipulati con le Regioni del Centro Nord (60 milioni di euro);
- ad interventi urgenti per il superamento delle procedure di infrazione comunitaria in materia di acque nelle Regioni meridionali e ad interventi urgenti nei siti di bonifica di interesse nazionale, per i quali sono stati già adottati appositi Accordi di Programma per la pianificazione degli interventi (10 milioni di euro);
- ad interventi urgenti per la riduzione delle emissioni climalteranti in ottemperanza agli obblighi nazionali ed internazionali derivanti dalla attuazione del Protocollo di Kyoto (5 milioni di euro);
- alla copertura finanziaria di interventi urgenti e misure già adottate volte ad assicurare il regolare svolgimento del servizio di prevenzione e lotta agli inquinamenti marini da idrocarburi e sostanze tossico-nocive in genere di cui alla legge n. 979/82 (3 milioni di euro);
- ad interventi urgenti inerenti 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 (10 milioni di euro);
- ad interventi urgenti (8 milioni di euro);
- all'acquisto urgente di mezzi nautici, per gli interventi urgenti di prevenzione dell'inquinamento marino e per la salvaguardia delle aree marine protette e per gli interventi urgenti di disinquinamento marino nell'area ricompresa nell'Ente Parco Arcipelago Toscano in occasione degli eventi verificatisi il 13 gennaio 2012 che hanno causato una situazione di sofferenza ambientale nelle immediate vicinanze dell'Isola del Giglio oltre che gli interventi urgenti di prevenzione del rischio di inquinamento delle altre aree ricomprese nel parco nazionale e nelle aree costiere delle regioni interessate (2 milioni di euro).

margini di intervento da parte dell'Amministrazione per il raggiungimento di ulteriori prescritti risparmi di spese. In tale contesto il Ministero ha avvertito la necessità, per taluni settori, di proseguire le politiche di razionalizzazione della spesa sinora seguite. L'azione si è in particolare concentrata sulle spese postali e telegrafiche[13], su quella per le autovetture di servizio[14], e su quelle per la telefonia mobile[15]. Per quel che attiene gli oneri relativi all'immobile destinato a sede del Ministero un contenimento della spesa per l'indennità di occupazione dovuta (in attesa della sottoscrizione del contratto di locazione) è stata conseguito, in applicazione dell'art. 3 della legge n. 135 del 7 agosto 2012, che ha disposto il blocco, per il triennio 2012-2014, dell'adeguamento dei canoni di locazione passiva sulla base degli indici ISTAT. 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 fotocopiatrici – servizi integrati di sicurezza) il Ministero provvede esclusivamente mediante ricorso alle convenzioni stipulate da Consip.

La seguente tabella illustra, il ricorso alle convenzioni di cui all'art. 26 della legge n. 488 del 23 dicembre 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 2012 circa il 16,89 per cento degli acquisti tramite convenzione Consip. Il ricorso a tale procedura di acquisto ricomprende per la maggior parte le spese effettuate dalla Direzione generale per gli Affari generali e del personale.

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
2012	53.460.817,36	9.034.154,14	16,89

Fonte: Ministero dell'ambiente

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).

Nella tabella che segue si prendono in esame gli stanziamenti del Ministero per consumi intermedi non rimodulabili analizzando quelli previsti nel disegno di legge di bilancio 2013 (circa 65,9 milioni) e quelli definitivi, distinti per missioni e programmi, al fine di raffrontarli con i corrispondenti dati relativi all'esercizio 2012. Al riguardo va evidenziato che, a differenza di quanto avvenuto nell'esercizio precedente, non si registrano minori assegnazioni, ma anzi un significativo incremento delle risorse assegnate rispetto all'esercizio precedente.

[13] È stata razionalizzata la spedizione della corrispondenza in uscita originata dagli uffici ministeriali, mediante: la organizzazione dei cd. "giri posta" nell'ambito dei destinatari ubicati nella città di Roma; la prevista limitazione nell'uso di spedizioni diverse dalla posta prioritaria; l'incremento dell'uso della posta elettronica; la formalizzazione di specifici accordi con Poste Italiane per lo svolgimento di servizi a tariffe inferiori rispetto a quelle praticate alla generalità degli utenti.

[14] 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 14 autovetture in servizio, 12 di esse sono state acquisite senza costi per l'Amministrazione (6 in proprietà e 6 in comodato).

[15] È stata avviata un'attività di monitoraggio al fine di individuare eventuali diseconomie, ottimizzare la spesa e ridurre i costi. È stato, altresì, previsto un controllo a campione in ordine al corretto utilizzo delle utenze.

(in euro)

Macroaggregato	Somma di DLB 2013	Somma di LB 2013	Somma di Previsioni di Bilancio Anno 2012- Competenza
CONSUMI INTERMEDI	65.901.713,00	65.901.713,00	40.756.196,00
RIMODULABILE	65.901.713,00	65.901.713,00	40.756.196,00
FUNZIONAMENTO	14.271.424,00	14.271.424,00	10.812.394,00
017	35.074,00	35.074,00	9.945,00
003	35.074,00	35.074,00	9.945,00
018	10.292.714,00	10.292.714,00	8.867.971,00
003	2.884.748,00	2.884.748,00	3.426.407,00
005	687.731,00	687.731,00	67.006,00
011	727.942,00	727.942,00	753.516,00
012	3.424.393,00	3.424.393,00	2.667.983,00
013	2.567.900,00	2.567.900,00	1.953.059,00
032	3.943.636,00	3.943.636,00	1.934.478,00
002	1.563.035,00	1.563.035,00	124.062,00
003	2.380.601,00	2.380.601,00	1.810.416,00
INTERVENTI	50.574.555,00	50.574.555,00	27.514.975,00
017	183.735,00	183.735,00	156.010,00
003	183.735,00	183.735,00	156.010,00
018	50.390.820,00	50.390.820,00	27.358.965,00
005	24.266.260,00	24.266.260,00	6.070.137,00
008	1.689.838,00	1.689.838,00	2.391.412,00
012	10.000,00	10.000,00	-
013	24.424.722,00	24.424.722,00	18.897.416,00
ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE	1.055.734,00	1.055.734,00	2.428.827,00
033	1.055.734,00	1.055.734,00	2.428.827,00
001	1.055.734,00	1.055.734,00	2.428.827,00
Totale complessivo	**65.901.713,00**	**65.901.713,00**	**40.756.196,00**

Fonte: Ministero dell'ambiente

A seguito della Circolare MEF – RGS n. 38 del 2010 il Ministero ha effettuato una prima rilevazione dei debiti pregressi maturati nel 2009 e nel 2010 dalla quale emergeva un debito complessivo di 19,2 milioni (di cui sono stati riconosciuti dal Ministero dell'economia e delle finanze circa 18 milioni). Al 31 dicembre 2011 l'ammontare di detto debito si riduceva, a seguito dei pagamenti effettuati nel corso d'esercizio, a 15,16 milioni di euro, di cui smaltiti nel corso dell'esercizio successivo 13,44 milioni di euro (8,32 milioni con Fondi messi a disposizione del MEF per la copertura di debiti pregressi e 5,12 milioni con Fondi del Ministero). Al 31 dicembre 2012 la ricognizione della situazione debitoria evidenziava debiti complessivi per 7,7 milioni di euro, come si evince dal prospetto sotto riportato.

Soggetto creditore	CAT.	Capitolo Esercizio Fin. 2012	P.G.	Anno di riferimento	Situazione debitoria al 31.12.2012	Tipo spese
SEGRETARIATO CONVENZIONE DI BASILEA	7	2213	1	2011	96.138,76	internazionali
SEGRETARIATO CONVENZIONE DI ROTTERDAM	2	2211	15	2012	513.709,00	internazionali
SEGRETARIATO CONVENZIONE DI BASILEA	7	2213	1	2012	219.412,10	internazionali
SEGRETARIATO ALLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI E DEL PROTOCOLLO DI KYOTO (UNFCCC)	2	2211	3	2012	754.596,23	internazionali
SEGRETARIATO ALLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI E DEL PROTOCOLLO DI KYOTO (UNFCCC)	2	2211	3	2012	455.530,00	internazionali
SEGRETARIATO PERMANENTE DELLA CONVENZIONE DELLE ALPI.	2	2211	12	2012	25.917,75	internazionali
SEGRETARIATO DEL PROTOCOLLO DI MONTREAL	7	2213	5	2012	2.788.588,80	internazionali
SEGRETARIATO DEL PROTOCOLLO EMEP	7	2225	1 e 2	2012	28.689,74	internazionali
FUNZIONARIO DELEGATO Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente	2	3641	1	2012	804.549,00	funzionamento comando carabinieri
DELL'AZIENDA SANITARIA DELL'ALTO ADIGE	2	3463	1	2006	11.071,17	personale comandato
DELL'AZIENDA SANITARIA DELL'ALTO ADIGE	2	3463	1	2007	38.293,62	personale comandato
DELL'AZIENDA SANITARIA DELL'ALTO ADIGE	2	3463	1	2008	41.578,51	personale comandato
ENEA	2	3463	1	2003	86.817,42	personale comandato
ENEA	2	3463	1	2004	142.039,48	personale comandato
ENEA	2	3463	1	2005	113.164,46	personale comandato
ENEA	2	3463	1	2006	115.084,04	personale comandato
ENEA	2	3463	1	2007	216.376,05	personale comandato
ENEA	2	3463	1	2008	98.032,80	personale comandato
AZIENDA OSPEDALIERA SAN CAMILLO	2	3463	1	2003-2005	64.181,01	personale comandato
CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE	2	3463	1	2002-2006	217.605,94	personale comandato
ISTITUTO SUPERIORE PROTEZIONE E RICERCA AMBIENTALE	2	3463	1	2008-2010	216.990,16	personale comandato
ISTITUTO SUPERIORE PROTEZIONE E RICERCA AMBIENTALE	2	3463	1	2003-2010	111.461,24	personale comandato
ISTITUTO SUPERIORE PROTEZIONE E RICERCA AMBIENTALE	2	3463	1	2008	25.551,11	personale comandato
MINISTERO PER LO SVILUPPO ECONOMICO	2	3463	1	2001-2005	126.019,63	personale comandato
CORTE DEI CONTI	2	3463	1	2001 - 2007	343.987,97	personale comandato
EX AGENZIA SEGRETARI COMUNALI	2	3463	1	2008 - 2009	44.668,94	personale comandato
Totale					**7.700.054,93**	

Fonte: Ministero dell'ambiente

In particolare, si tratta di debiti relativi ad impegni derivanti dall'adesione a Convenzioni internazionali in materia ambientale (4,88 milioni)[16], a rimborsi per il funzionamento del Comando Carabinieri per la Tutela dell'ambiente (0,8 milioni)[17], a restituzioni di somme alle Amministrazioni di appartenenza per il personale comandato che presta servizio presso il Ministero (2,02 milioni)[18].

In sede di predisposizione del bilancio di formazione 2012, 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 9,3 milioni (canoni e utenze 3,2, manutenzione locali e impianti 0,5, servizi postali 0,1 e funzionamento del Comando dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente 5,5) gli stanziamenti iniziali pari a 3,3 milioni, hanno creato, dall'inizio dell'esercizio, un *deficit* pari a 6 milioni, rilevando la necessità di coprire tali voci di spesa attraverso rimodulazioni delle risorse che hanno 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 2012 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 15,99 milioni e sulla cassa per 23,95 milioni.

Passando poi all'esame delle spese secondo la classificazione economica è interessante evidenziare come a fronte di un totale degli stanziamenti definitivi pari a 658 milioni, il 48,3 per cento sia destinato alle spese in conto capitale e che la parte dei trasferimenti, sia correnti che in conto capitale costituisca il 62,36 per cento dell'intero stanziamento (pari a circa 410 milioni) del Ministero. I redditi da lavoro dipendente (categoria 2) incidono per 10,8 per cento sul totale degli stanziamenti del Ministero, mentre i consumi intermedi per il 14,68 per cento.

---

[16] Si tratta, in particolare, di somme necessarie all'esecuzione di Convenzioni internazionali, quali la Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti climatici ed il relativo Protocollo di Kyoto annualità 2012 (euro 1.210.126,23), quella di Rotterdam (in base alla quale l'Italia contribuisce annualmente al finanziamento delle spese della Convenzione e ospita presso la FAO di Roma una apposita Sezione del Segretariato dedicata all'analisi dei pesticidi) (euro 513.709,00); quella di Basilea (euro 315.550,86 – di cui euro 96.138,76 pari a USD 124,442,01 per l'annualità 2011 ed euro 219.412,10 pari a USD 284,007.00 per l'annualità 2012); in esecuzione del Protocollo di Montreal per la protezione della fascia dell'ozono (euro 2.788.588,80).

[17] Si tratta di rimborso delle spese per il funzionamento del Comando che il Ministero non è stato in grado di trasferire a causa dell'insufficiente dotazione di risorse sul competente capitolo di bilancio e per le quali provvederà a formulare apposita richiesta di assegnazione fondi al MEF.

[18] Ci si riferisce ad oneri conseguenti all'obbligo di rimborso nei confronti di Amministrazioni non facenti parte del sistema SPT per i trattamenti economici dalle stesse erogati a personale comandato presso il Ministero dell'ambiente, quindi, non propriamente di debiti commerciali, anche se rientranti nella rilevazione in quanto gravanti integralmente su capitoli e giani gestionali di categoria II consumi intermedi.

Categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	71.122	10,8	64.965	10,1	66.922	7,2	1.503	0,3
di cui imposte pagate sulla produzione	*4.487*	*0,7*	*3.842*	*0,6*	*3.835*	*0,4*	*69*	*0,0*
Consumi intermedi	96.690	14,7	95.130	14,8	102.774	11,1	58.480	13,4
Trasferimenti di parte corrente	151.870	23,1	151.860	23,5	149.197	16,1	8.757	2,0
di cui alle amministrazioni pubbliche	*138.394*	*21,0*	*138.385*	*21,5*	*137.033*	*14,8*	*4.642*	*1,1*
Altre uscite correnti	11.379	1,7	5.873	0,9	7.544	0,8	18.466	4,2
di cui interessi passivi	*3.915*	*0,6*	*3.915*	*0,6*	*3.915*	*0,4*	*0*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**331.061**	**50,3**	**317.828**	**49,3**	**326.436**	**35,3**	**87.205**	**20,0**
Investimenti fissi lordi	59.374	9,0	59.123	9,2	105.737	11,4	52.340	12,0
Trasferimenti di parte capitale	258.778	39,3	258.702	40,1	383.605	41,5	296.233	68,0
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*236.534*	*35,9*	*236.463*	*36,7*	*349.599*	*37,8*	*295.948*	*67,9*
Altre spese in conto capitale	0	0,0	0	0,0	100.000	10,8	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**318.152**	**48,3**	**317.825**	**49,3**	**589.342**	**63,7**	**348.573**	**80,0**
Rimborso passività finanziarie	9.236	1,4	9.236	1,4	9.236	1,0	0	0,0
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	**9.236**	**1,4**	**9.236**	**1,4**	**9.236**	**1,0**	**0**	**0,0**
SPESE FINALI	**649.212**	**98,6**	**635.653**	**98,6**	**915.778**	**99,0**	**435.778**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**658.448**	**100,0**	**644.889**	**100,0**	**925.014**	**100,0**	**435.778**	**100,0**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati sistema informativo RGS

Dei trasferimenti, 374,9 milioni sono destinati alle Amministrazioni pubbliche; in particolare, 60 milioni vengono destinati all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, 75,37 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, 76,01 milioni per interventi per la tutela del rischio idrogeologico e relative misure di salvaguardia, 24,16 milioni per il finanziamento degli interventi relativi all'attuazione del servizio idrico integrato, al risparmio idrico ed al riuso delle acque reflue. 41,42 milioni sono iscritti sui capitoli 7081 e 7082[19] e riguardano la bonifica dei siti inquinati.

4. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie, 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. Ulteriori semplificazioni sono state, poi, operate nel corso del 2011, mentre nel 2012 la struttura del bilancio è rimasta invariata rispetto all'esercizio precedente.

[19] 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.

ES.	Missione	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali (RGS)	Pagato conto residui (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Pagato totale (RGS)
2008	017.Ricerca e innovazione	115.429.453,00	116.632.972,00	108.812.636,89	29.579.530,59	75.521.550,18	105.101.080,77
	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.470.956.610,00	1.950.375.416,00	1.896.845.535,40	443.238.624,90	1.037.846.131,74	1.481.084.756,64
	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	25.903.591,00	29.526.118,14	28.498.319,73	5.154.983,53	22.109.273,75	27.264.257,28
	033.Fondi da ripartire	37.114.390,00	3.957.005,86	0,00	0,00	0,00	0,00
	Totale	**1.649.404.044,00**	**2.100.491.512,00**	**2.034.156.492,02**	**477.973.139,02**	**1.135.476.955,67**	**1.613.450.094,69**
2009	017.Ricerca e innovazione	113.780.894,00	125.437.609,00	121.056.637,07	33.975.338,78	89.635.125,37	123.610.464,15
	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.102.869.333,00	1.291.241.605,15	1.280.553.408,55	671.396.693,11	434.564.094,03	1.105.960.787,14
	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	21.843.075,00	33.355.039,00	31.057.091,14	8.716.765,81	25.807.886,68	34.524.652,49
	033.Fondi da ripartire	26.730.669,00	16.945.011,85	0,00	0,00	0,00	0,00
	Totale	**1.265.223.971,00**	**1.466.979.265,00**	**1.432.667.136,76**	**714.088.797,70**	**550.007.106,08**	**1.264.095.903,78**
2010	017.Ricerca e innovazione	90.268.220,00	89.253.105,00	88.913.613,59	29.659.644,22	88.004.240,37	117.663.884,59
	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	600.049.642,00	880.769.080,09	859.375.701,12	717.928.547,79	337.644.309,57	1.055.572.857,36
	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	19.692.673,00	24.955.744,00	22.916.351,59	3.596.135,98	15.699.964,27	19.296.100,25
	033.Fondi da ripartire	27.754.573,00	18.181.826,90	0,00	0,00	0,00	0,00
	Totale	**737.765.108,00**	**1.013.159.755,99**	**971.205.666,30**	**751.184.327,99**	**441.348.514,21**	**1.192.532.842,20**
2011	017.Ricerca e innovazione	86.833.988,00	92.571.296,00	92.009.104,43	17.689.138,59	91.924.622,81	109.613.761,40
	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	426.693.254,00	750.863.065,37	834.976.485,35	518.251.838,07	406.756.544,29	925.008.382,36
	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	16.483.628,00	18.146.258,98	15.475.560,71	3.617.427,76	13.136.606,54	16.754.034,30
	033.Fondi da ripartire	24.171.025,00	14.492.320,65	1.966.043,00	1.966.043,00	0,00	1.966.043,00
	Totale	**554.181.895,00**	**876.072.941,00**	**944.427.193,49**	**541.524.447,42**	**511.817.773,64**	**1.053.342.221,06**
2012	017.Ricerca e innovazione	86.276.863,00	87.358.937,00	87.066.095,09	2.641.279,38	86.740.447,76	89.381.727,14
	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	315.780.460,00	537.837.335,03	540.740.629,64	407.678.204,57	397.880.810,21	805.559.014,78
	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	16.612.124,00	24.920.742,06	21.805.158,76	5.457.719,30	19.150.975,17	24.608.694,47
	033.Fondi da ripartire	15.874.401,00	8.330.641,91	5.464.600,00	2.639.479,00	2.825.121,00	5.464.600,00
	Totale	**434.543.848,00**	**658.447.656,00**	**655.076.483,49**	**418.416.682,25**	**506.597.354,14**	**925.014.036,39**
Totale		**4.641.118.866,00**	**6.115.151.129,99**	**6.037.532.972,06**	**2.903.187.394,38**	**3.145.247.703,74**	**6.048.435.098,12**

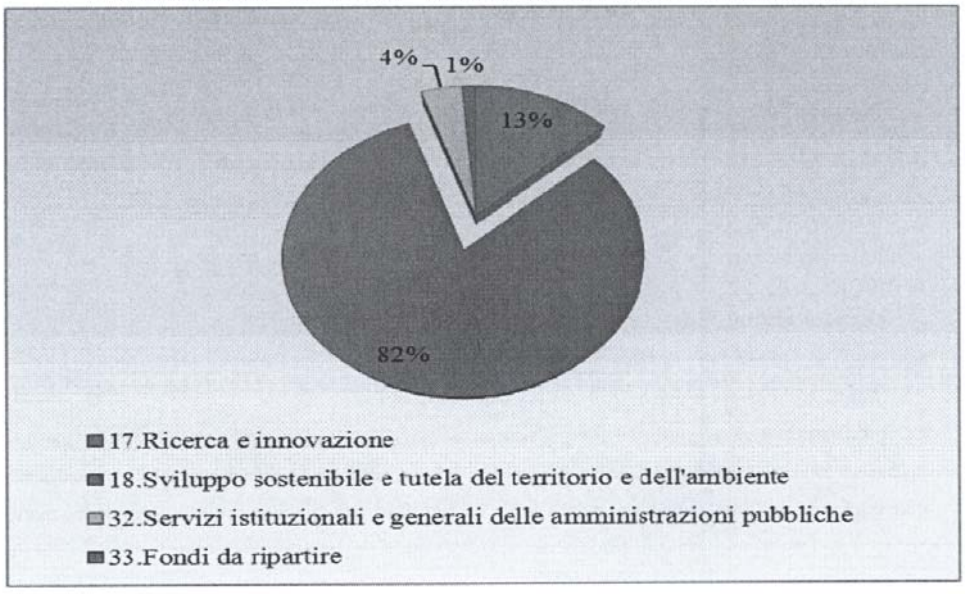
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS –

Complessivamente lo stanziamento definitivo del Ministero per l'anno 2012 è pari a circa 658,45 milioni (con una variazione rispetto allo stanziamento iniziale pari a 223,90 milioni, +49,37 per cento). Va precisato, però, che, rispetto sia al 2011 che al 2008, lo stanziamento definitivo risulta in netta diminuzione (-24,8 per cento rispetto al 2011 e -39,42 per cento rispetto al 2008). Tali diminuzioni hanno inciso in particolare sulla missione 18 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (-71,49 per cento rispetto al 2008).

La missione 18 assorbe il l'82 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero e il 14 per cento è attribuito alla missione 17, Ricerca e innovazione (di cui il 69,3 è destinato a trasferimenti ad amministrazioni pubbliche). Dall'esame dei dati del quinquennio 2008-2012 si evidenzia che le missioni 17 e 18 e 32 subiscono una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza, anche se per la missione 32 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche si registra, rispetto all'esercizio precedente, un sensibile incremento (37,33 per cento). La missione n. 33 Fondi da ripartire, subisce, anch'essa, se si raffrontano i dati relativi agli stanziamenti iniziali di competenza, significative riduzioni nel corso del quinquennio 2008 - 2012 (da 37,11 milioni a 8,33 milioni). Per quanto riguarda il 2012 si rileva, a carattere generale, un considerevole stanziamento definitivo di cassa a fronte di un non corrispondente pagamento in conto residui.

Da un esame dei diversi programmi emerge, poi, che il programma 5 della missione 18, Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche, risulta essere quello che dispone delle maggiori risorse (46,57 per cento del totale). Il programma Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino nell'ambito della missione 18, insieme ai programmi indirizzo politico e servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza, inseriti all'interno della missione 32, vede aumentare nell'esercizio 2012, in raffronto al 2011, lo stanziamento definitivo di competenza, in controtendenza all'andamento degli altri programmi.

RIPARTIZIONE DELLE MISSIONI - STANZIAMENTO DEFINITIVO DI COMPETENZA



Analizzando i principali indicatori sulla gestione della spesa del Ministero, si riscontra come gli stessi facciano registrare, in raffronto all'anno precedente, significativi incrementi, pur mantenendosi al di sotto della media dei ministeri che si attesta su valori più alti (tra il 70 e il 93 per cento). In particolare, la capacità di programmazione in termini di cassa risulta pari al 76 per cento (a fronte del 60,36 per cento del 2011), la velocità di gestione della spesa pari al 79,94 per cento (contro il 62, 30 per cento dell'anno precedente), la velocità di pagamento pari al 76,94

per cento (rispetto al 58,42 per cento dell'esercizio passato), l'indice di pagamento pari al 59,32 per cento (in raffronto al 48,31 per cento del 2011).

ANALISI DEGLI INDICATORI SULLA GESTIONE DELLA SPESA

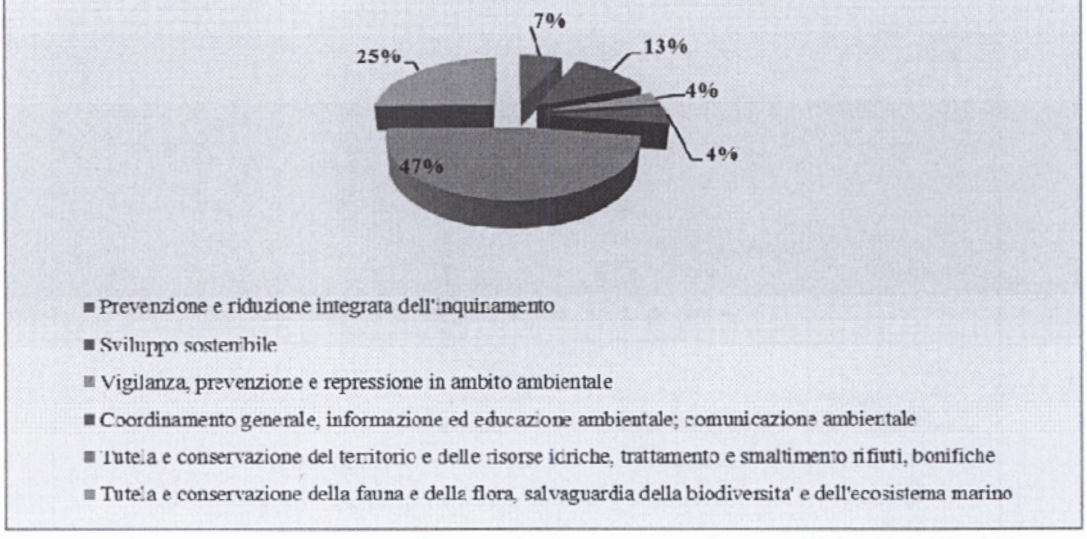
Indice delle reali esigenze di bilancio	Capacità di programmazione della cassa		Indice di economia	
51,53%	76,00%		2,06%	
Capacità di impegno sulla competenza	**Capacità di impegno complessiva**		**Difficoltà di impegno in esercizio**	**Difficoltà di impegno**
96,25%	95,28%		100%	2,48%
Velocità Gestione della Spesa	**Velocità di pagamento**	**Indice di pagamento**	**Velocità di smaltimento dei residui**	**Accumulo residui passivi**
79,94%	76,94%	59,32%	46,45%	-51,62%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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 modifiche[20]. 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 537,84 milioni (750,86 nel 2011). Analizzando, inoltre, gli ulteriori dati finanziari rispetto all'anno precedente, non si rilevano scostamenti significativi sugli impegni effettivi totali (a differenza di quanto avvenuto nel biennio 2010-2011 dove si è verificato uno scostamento del -2,8 per cento pari a -24,39 milioni), mentre permangono rilevanti le diminuzioni sugli stanziamenti definitivi di cassa (-8,94 per cento, pari a -103,24 milioni) ed i residui totali diminuiscono del 51,31 per cento.

MISSIONE 18 - PROGRAMMI



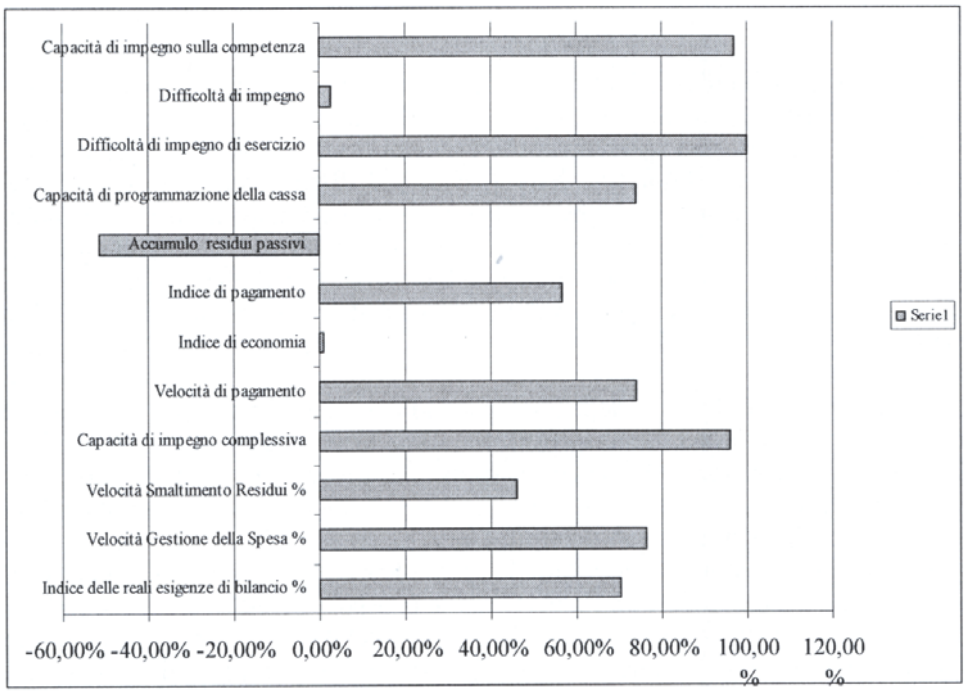
[20] I programmi n. 1 e 9 del 2009 sono stati soppressi e le relative attività sono confluite nel programma 12 di nuova istituzione insieme ad alcune attività del programma 8. Nel 2010 all'interno del programma 7 sono confluite attività di ricerca in materia di beni ambientali e di conservazione dell'ambiente, 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 similare al programma 7 gestito dal MiPAAF.

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 70,32 per cento. Tale valore è sicuramente dovuto ai tagli che nel corso dell'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 223 milioni (+51,52 per cento) che ha riportato lo stanziamento su livelli, seppur inferiori, non troppo lontani dal dato dell'anno precedente (658,44 milioni per il 2012 rispetto a 750,86 milioni).

Confrontando gli indicatori finanziari con quelli dell'anno precedente, si rileva un miglioramento del rapporto "impegni totali su massa impegnabile (dal 93 per cento al 95 per cento), mentre il rapporto degli "stanziamenti definitivi di cassa" sulla "massa spendibile" fa registrare un miglioramento ancora maggiore passando dal 57,35 per cento al 73,91 per cento.

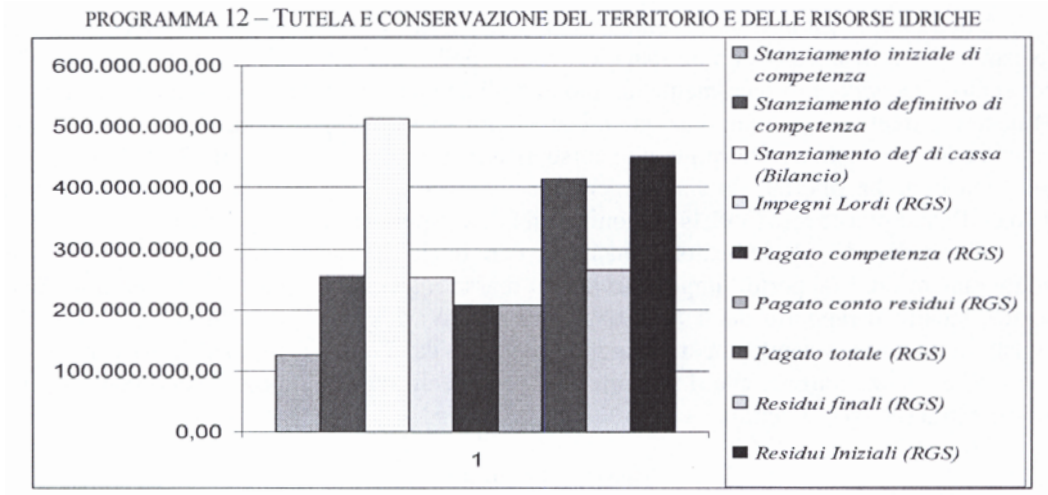
Si evidenzia, infine, che il rapporto tra "pagamenti totali" e "massa spendibile" supera il 50 per cento (56,64 per cento).

MISSIONE 18 - INDICATORI



Nell'incentrare l'analisi sui programmi di spesa della missione 18 che appaiono più significativi o che presentano particolarità di gestione, ai fini di una disamina delle criticità riscontrate nel corso dell'esercizio in esame, saranno oggetto di analisi il programma 12 - Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche e il 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 del 3 dicembre 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 operativo, anche se in modo graduale al fine di poter individuare eventuali vizi osservabili solo in fase reale utilizzo, il sistema di tracciabilità dei rifiuti pericolosi, eventualmente semplificato al fine di venir incontro almeno parzialmente alle richieste formulate dalle associazioni di categoria[21]. Altrettanto necessario sarà, però, 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 locali, attraverso specifici bandi e ricercando e sperimentando modelli innovativi (pur nella consapevolezza delle limitate risorse a disposizione, ridottesi dai 20 milioni di euro del 2008 agli 8,8 milioni del 2012).

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, evitando anche che parte delle risorse stanziate per tali finalità vengano utilizzate per scopi diversi da quelli della bonifica.

A fronte di questa grande priorità politica, nel corso del 2012 il programma 12 (255,02 milioni), subisce un decremento di circa 153 milioni rispetto al 2011. La legge di bilancio in sede previsionale, così come per il 2011, aveva stabilito una netta diminuzione dello stanziamento inziale (-320,91 milioni rispetto allo stanziamento definitivo dell'anno precedente) e in corso di esercizio sono state apportate variazioni per 242,68 milioni[22].

---

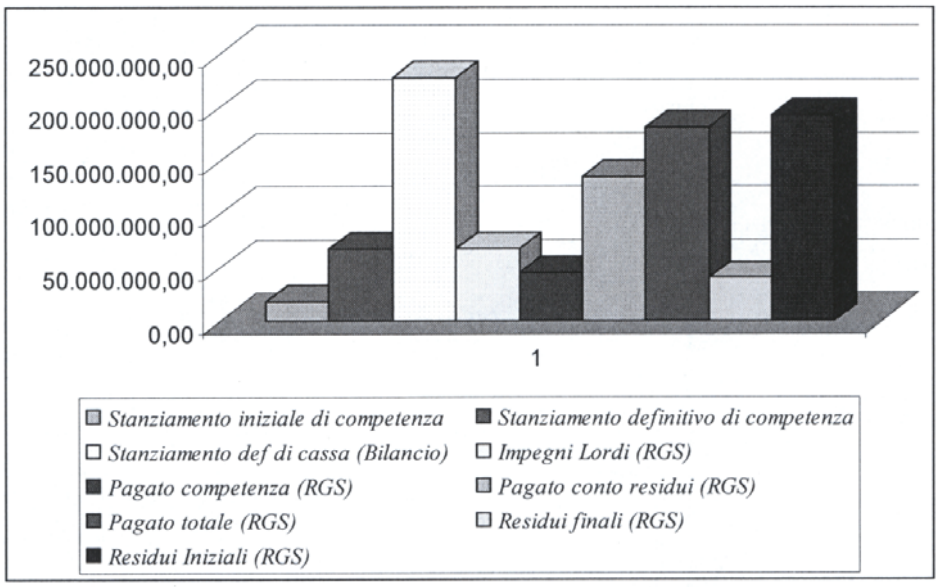
[21] L'art. 52 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 ha previsto nuove disposizioni in materia di tracciabilità dei rifiuti decidendo che il termine di entrata in operatività del sistema SISTRI venga sospeso fino al compimento di ulteriori 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.

[22] I maggiori decrementi incidono sui seguenti capitoli di spesa: 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	19.703,01	19.703,01
7503	Piani disinquinamento per il recupero ambientale.	10.000,00	19.478,36	29.478,36
8531	Interventi per la tutela del rischio idrogeologico e relative misure di salvaguardia.	16.128,80	59.885,88	76.104,69

Il programma n. 5 – "Sviluppo sostenibile" si attesta nel 2012 a 68,34 milioni, a fronte di uno stanziamento definitivo nel 2011 pari a quasi 94 milioni e nel 2008 di oltre 300 milioni. Significativo il pagato in conto residui dello stesso programma che, sempre rispetto al 2008 passa da 37,42 a 132,88 nel 2012. Diminuiscono, rispetto al precedente esercizio i residui iniziali che passano da 328,37 milioni a 196,63 milioni.

PROGRAMMA 5 – SVILUPPO SOSTENIBILE



Anche analizzando i diversi Centri di responsabilità si nota immediatamente lo scarto tra previsione iniziale e previsione definitiva. La maggiore variazione, in termini assoluti, 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 126,46 milioni, raggiunge a fine anno l'importo di 255,02 milioni (+101,66). Stessa situazione anche per le Direzioni generali per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia e per le valutazioni ambientali che da previsioni iniziali, rispettivamente, di 20,68 e 10,51 milioni passano a 70,64 e a 35,91 milioni (rispettivamente +341,59 e +341,67). Con riferimento, in ultimo, alla gestione dei residui, va evidenziata la notevole flessione registratasi nel 2012, rispetto all'anno precedente (-51,62 in termini percentuali e – 465 milioni in termini assoluti), dovuta, principalmente alle buone *performance* fatte registrare dalle direzioni generali sviluppo sostenibile (-79,45), valutazioni ambientali -74,11), tutela del territorio (- 41,13) e affari generali e personale (-63,21).

C.d.R. Spese		Macroaggregato	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Residui definitivi iniziali (RGS)	Residui finali (RGS)
1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	funzionamento	8.512.046,00	10.931.042,19	1.089.732,95	1.003.860,78
		investimenti	22.737,00	22.435,00	6.992,12	20.681,45
		totale	**8.534.783,00**	**10.953.477,19**	**1.096.725,07**	**1.024.542,23**
2	DIREZIONE GENERALE PER LA PROTEZIONE DELLA NATURA E DEL MARE	funzionamento	7.191.826,00	9.478.888,49	1.942.168,11	1.711.210,99
		interventi	99.830.275,00	114.904.960,00	46.058.367,98	44.337.536,80
		investimenti	4.435.293,00	11.337.338,00	11.249.744,31	10.141.134,45
		totale	**111.457.394,00**	**135.721.186,49**	**59.250.280,40**	**56.189.882,24**
4	DIREZIONE GENERALE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, IL CLIMA E L'ENERGIA	funzionamento	3.679.460,00	4.596.735,00	681.188,67	406.968,58
		interventi	11.203.701,00	27.209.143,00	11.871.844,53	4.745.207,40
		investimenti	5.800.645,00	33.904.608,00	187.111.109,62	35.600.069,12
		oneri comuni di conto capitale	0,00	4.930.985,00	0,00	285.203,44
		totale	**20.683.806,00**	**70.641.471,00**	**199.664.142,82**	**41.037.448,54**
5	DIREZIONE GENERALE PER LE VALUTAZIONI AMBIENTALI	funzionamento	7.497.965,00	17.431.836,10	27.649.114,24	25.781.596,77
		interventi	537.152,00	527.151,00	0,00	0,00
		investimenti	2.478.624,00	12.946.681,00	122.793.286,78	13.171.553,32
		oneri comuni di parte corrente	0,00	0,00	0,00	0,00
		oneri comuni di conto capitale	0,00	5.000.000,00	0,00	0,00
		totale	**10.513.741,00**	**35.905.668,10**	**150.442.401,02**	**38.953.150,09**
7	DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE	funzionamento	29.217.153,00	26.545.049,87	4.179.907,37	2.573.577,53
		interventi	62.974.412,00	66.689.469,44	2.116.895,72	1.337.787,77
		investimenti	23.964.032,00	23.963.891,00	568.975,32	283.809,56
		oneri comuni di parte corrente	15.874.401,00	8.330.641,91	4.551.257,00	0,00
		oneri comuni di conto capitale	0,00	838.839,00	0,00	0,00
		totale	**132.029.998,00**	**126.367.891,22**	**11.417.035,41**	**4.195.174,86**
8	DIREZIONE GENERALE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE IDRICHE	funzionamento	24.118.792,00	28.332.859,00	1.976.575,58	748.447,56
		interventi	7.853.704,00	7.853.704,00	3.858.009,42	4.116.795,64
		investimenti	81.337.810,00	194.476.771,00	444.192.368,23	260.063.959,43
		oneri del debito pubblico	3.915.042,00	3.915.042,00	0,00	0,00
		rimborso del debito pubblico	9.235.559,00	9.235.559,00	0,00	0,00
		oneri comuni di conto capitale	0,00	11.202.771,00	0,00	0,00
		totale	**126.460.907,00**	**255.016.706,00**	**450.026.953,23**	**264.929.202,63**
9	SEGRETARIATO GENERALE	funzionamento	3.851.085,00	4.314.020,00	472.577,27	442.019,34
		investimenti	21.012.134,00	19.527.236,00	28.431.147,59	29.006.329,42
		totale	**24.863.219,00**	**23.841.256,00**	**28.903.724,86**	**29.448.348,76**
Totale			**434.543.848,00**	**658.447.656,00**	**900.801.262,81**	**435.777.749,35**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati sistema informativo RGS

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. Il MIT nel Rapporto sulla spesa per le Amministrazioni Centrali 2012; 1.2. Iniziative programmate di revisione della spesa*

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Interventi di razionalizzazione degli organici e sull'organizzazione periferica; 2.2. Enti vigilati e società partecipate*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 3.2. Analisi della gestione delle spese:* 3.2.1. Andamenti e risultati contabili complessivi

4. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali: *4.1. Missione 13. -"Diritto alla mobilità"; 4.2. Missione 14 -"Infrastrutture pubbliche e logistica"*: 4.2.1. Aggiornamento del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS)

Considerazioni di sintesi

Il contesto generale in cui si inquadra la politica di investimenti pubblici mostra un profilo declinante della spesa in conto capitale in atto ormai da tempo e che investe l'intera Europa. A ragioni svincolate da fasi congiunturali, che attengono al ridimensionamento del ruolo dello Stato ed alla progressiva espansione della partecipazione del capitale privato, con conseguente incremento della spesa corrente per l'acquisto dei servizi connessi, si aggiungono quelle correlate alla fase ciclica in corso, caratterizzata da rigidi vincoli alla spesa pubblica, da un percorso rigoroso di consolidamento fiscale e da politiche restrittive di bilancio a fronte di uno stock di debito in continua espansione.

Non facilmente superabile è il *trade-off* tra politiche di crescita (che dovrebbero essere espansive) e contenimento della spesa. Particolarmente complesso risulta assicurare, contestualmente, sostenibilità fiscale dei programmi infrastrutturali nazionali e rispetto di quadri programmatici di finanza pubblica, che continuano ad annettere profili discendenti alla spesa di investimento, seppur meno accentuati che in passato.

Pertanto, pur in una prospettiva di rispetto degli impegni concordati con l'Unione Europea, si è posta l'esigenza: di operare nel 2012 una verifica sostanziale (*due diligence*) del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS), in attuazione ormai dal 2001, finalizzata alla concentrazione/riduzione degli sforzi finanziari destinati alle opere realizzabili nel breve periodo; di rendere più efficiente la spesa per investimenti attraverso la revoca dei finanziamenti improduttivi; di operare una ricognizione delle opere pubbliche in corso, assicurandone sia il monitoraggio che l'utilizzo ottimale, attraverso il completamento ovvero il riutilizzo ridimensionato.

Forse, in una fase congiunturale così fortemente caratterizzata dalla necessità di avviare politiche che riportino in terreno positivo sia la percentuale di crescita del PIL che il tasso occupazionale, investire in grandi opere, di durata ed impegno finanziario troppo elevati, può non rivelarsi la scelta più adeguata. Forse è necessario tornare a considerare opzioni di profilo

inferiore, destinando risorse anche ad opere medie e piccole, la cui ricaduta sul tessuto economico e sociale può essere più immediata e visibile. D'altra parte, questa sembra la strada intrapresa nel recentissimo provvedimento sulla crescita (c.d. decreto del "fare"), che destina risorse ad opere ben individuate, parte delle quali di interesse di piccoli comuni, con coinvolgimento diretto di piccole e medie imprese.

Come è stato ampiamente rilevato da questa Corte nel Rapporto 2013 sul coordinamento di finanza pubblica[1], numerosi e rilevanti sono stati gli interventi e le misure che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) ha individuato per il potenziamento e l'accelerazione dei programmi infrastrutturali e delle opere pubbliche. Si tratta di riforme i cui interventi normativi, in parte, sono ancora oggetto di discussione (come la revisione del riparto costituzionale tra competenza esclusiva e concorrente in materia di aree di interesse strategico) o non hanno completato l'iter di perfezionamento entro la fine della scorsa legislatura (come la riforma dei porti e la disciplina degli interporti e piattaforme territoriali logistiche) o non hanno avuto, comunque, attuazione (come nel caso dell'Autorità di regolazione nel settore dei trasporti). Ma si tratta anche di interventi già operativi, che non determinano incrementi di spesa pubblica, ma agiscono sui diversi terreni dell'alleggerimento dei vincoli posti dal Patto di stabilità, dell'attrattività di capitali privati, dell'efficientamento e impulso della spesa per investimenti, della razionalizzazione e revisione delle opere pubbliche da realizzare, della semplificazione e accelerazione dei processi e delle fasi contrattuali.

D'altra parte il MIT, oltre a concorrere a dare attuazione alle linee strategiche concordate in ambito UE, è anche l'Amministrazione centrale con la più alta concentrazione della spesa destinata ad investimenti, che realizza sia direttamente sia, soprattutto, attraverso contributi e trasferimenti agli altri livelli di governo. La spesa in conto capitale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) rappresenta, infatti, più del 12 per cento di quella totale dei Ministeri, mentre i trasferimenti in conto capitale rappresentano il 14 per cento del totale. Peraltro, nel 2012 l'andamento discendente della spesa in conto capitale riscontrato in passato appare interrotto, passando da 4,8 a 5,7 miliardi in termini di stanziamenti definitivi, e da 4,6 a 5,4 miliardi in termini di impegni lordi, incremento segnatamente riscontrabile nella spesa del C.d.R., direttamente responsabile delle infrastrutture strategiche: il C.d.R. 2 – Dipartimento delle infrastrutture, il quale presenta un incremento degli stanziamenti definitivi del 24 per cento. Il declino della spesa in conto capitale si continua, però, a riscontrare se valutato con riferimento al triennio (rispetto al 2010 la riduzione è del 10,50 per cento in termini di stanziamenti definitivi e del 16 per cento in termini di impegni lordi).

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) e privati (imprese). Nel 2012 più del 46 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 l'88 per cento degli stanziamenti di spesa in conto capitale e l'80 per cento dei pagamenti, un quarto del quale è destinato ad amministrazioni ed un quarto ad imprese.

Con riguardo all'attività di *spending review*, cui sono chiamati tutti i Ministeri, il MIT ha formulato numerose proposte di revisione e razionalizzazione della spesa: riorganizzazione di uffici, razionalizzazione del personale, risparmi di mezzi operativi, contenimento di costi operativi delle società vigilate. Con specifico riguardo alla razionalizzazione delle dotazioni organiche prevista dal DL n. 95/2012, il quadro definito nel dPCM del 22 gennaio 2013 rileva 655 unità in esubero: 9 Dirigenti di I fascia, 23 Dirigenti di II fascia, 623 unità di personale.

Con riguardo agli enti vigilati, il MIT presenta la particolarità di esercitare forme di vigilanza tecnica (che prende origine da atti di concessione per RFI S.p.A., e da contratti di programma per ANAS S.p.A.) su società controllate da altri soggetti (MEF e Ferrovie dello Stato) e di avere *in house* società, quali la R.A.M. S.p.A., interamente partecipate da altri soggetti (MEF). Al riguardo, va rilevato che l'approvvigionamento diretto di beni e servizi da

[1] Delibera delle SS.RR. 6/2013 del 23 maggio 2013.

parte di Pubbliche Amministrazioni attraverso convenzioni o concessioni rappresenta una modalità che dal 2014 andrà rivista, anche in forza di quanto disposto dall'art. 4, comma 7, del DL 95/2012, che prevede, comunque, acquisizioni attraverso procedure concorrenziali.

Con riguardo alle analisi finanziarie e contabili, le entrate extratributarie vengono riassegnate con un'incidenza delle riassegnazioni sul totale degli stanziamenti definitivi dei capitoli interessati cresciuta lievemente rispetto al 2011, passando dal 13 a più del 15 per cento. Con riferimento alle spese, si riscontra un'applicazione corretta delle misure di contenimento previste dall'art. 6 del DL 78/2010. La massa debitoria fuori bilancio al 31 dicembre 2011 assomma a 38,6 milioni ed a 17,5 milioni al 31 dicembre 2012. I residui propri al 31 dicembre 2012, assommano a 5,4 miliardi, di cui 2,3 miliardi di nuova formazione e 3,1 miliardi provenienti dai residui. I residui di stanziamento 2012 ammontano a 692,60 milioni, in aumento del 46,37 per cento rispetto al 2011 (321,20 milioni). I residui perenti presentano un deciso incremento in conto capitale con un tasso di reiscrizione in bilancio molto basso, soprattutto per la parte corrente.

Le analisi di tipo più marcatamente gestionale hanno permesso di rilevare numerose problematiche relative, ad esempio, alla gestione delle Autorità portuali, al sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale, allo stato di realizzazione dei più rilevanti programmi di investimento, al sistema di monitoraggio e informativo del PIS. E' stata, inoltre, approfondita l'attività di concessione aeroportuale e autostradale, che dovrebbe essere oggetto di attento riesame, in chiave di ottimizzazione (le società concessionarie hanno in gestione tratti autostradali anche di soli 20 chilometri) ma soprattutto in chiave di maggiore liberalizzazione, di fatto negata già solo considerando la durata delle concessioni stesse (fino a 40 anni per quelle aeroportuali, e fino a 50 per quelle autostradali).

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

All'interno dell'azione sinergica con le altre Amministrazioni più direttamente interessate (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Sviluppo economico, Coesione territoriale, Affari regionali), il MIT concorre in maniera rilevante a dare attuazione agli impegni concordati con l'Unione Europea, che trovano riscontro nelle linee programmatiche e nell'attuazione dei piani e dei progetti, ma è anche l'Amministrazione centrale con la più alta concentrazione della spesa destinata ad investimenti, che realizza sia direttamente sia, soprattutto, attraverso contributi e trasferimenti agli altri livelli di governo. Oltre alla programmazione, le aree funzionali principali attengono, infatti, al finanziamento, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale, e al trasporto terrestre, marittimo e aereo, cui vanno aggiunte anche le competenze in ordine all'edilizia residenziale, alla sicurezza e regolazione tecnica, alla pianificazione e vigilanza. E sono queste le aree di riferimento del quadro programmatico di settore, delineato con la Direttiva sugli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2012 del Ministero, adottata il 9 gennaio 2012, con la quale sono stati delineati gli obiettivi strategici e le priorità politiche dell'azione del Ministero.

Al di là delle previste azioni di ammodernamento e di valorizzazione dell'Amministrazione, la Direttiva individua i seguenti obiettivi fondamentali per il conseguimento dello sviluppo e del risanamento settoriale: a) ridimensionare, nel contesto delle infrastrutture, il ritardo accumulato negli ultimi anni attraverso lo sblocco delle grandi opere e l'individuazione di misure di attrazione dei capitali privati, da impiegare nella costruzione delle infrastrutture di interesse nazionale e strategico; b) incrementare la funzionalità dell'intero sistema trasportistico attraverso l'integrazione tra le diverse modalità, il miglioramento del trasporto pubblico locale, il sostegno ed il rafforzamento del trasporto ferroviario, aereo e per vie d'acqua; c) migliorare gli attuali livelli di sicurezza, con particolare riferimento al trasporto stradale e marittimo e, per quanto riguarda le infrastrutture, ai cantieri ed agli edifici scolastici.

All'interno di un contesto programmatico caratterizzato dalla necessità di perseguire politiche rivolte ad un coinvolgimento forte dei capitali privati e ad un ridimensionamento del "perimetro pubblico", la Direttiva individua le seguenti azioni prioritarie:

1) rivisitazione della c.d. legge obiettivo (legge n. 443/2001) e del Codice dei contratti, attraverso interventi destinati alla razionalizzazione delle risorse con revoca di quelle improduttive, alla ricognizione delle opere aventi carattere prioritario, alla revisione delle regole della concessione, all'implementazione del monitoraggio delle opere, alla semplificazione e rafforzamento delle misure destinate a richiamare capitali privati;

2) conferma della programmazione assunta in sede comunitaria per la realizzazione dei collegamenti transfrontalieri, presupposto essenziale del mercato unico;

3) attribuzione di rilevanza strategica ai pedaggi autostradali al fine di attirare capitali privati;

4) definizione di un nuovo assetto dell'offerta portuale, con la definizione di un piano di interventi che assicuri funzionalità tra impianti portuali e rete nazionale;

5) sviluppo della rete aeroportuale attraverso la definizione di "piani attuativi mirati";

6) efficientamento e razionalizzazione del trasporto pubblico locale;

7) attuazione del Piano per la logistica.

Nei più importanti provvedimenti normativi adottati nel 2012 si riscontrano le misure adottate in attuazione del quadro programmatico appena delineato. In via esemplificativa, si ricorda il DL n. 1/2012 (semplificazione del Codice dei contratti, *project bond*, contratto di disponibilità, Autorità dei trasporti, Agenzia per le infrastrutture stradali, ecc.), il DL n. 5/2012 (banca dati nazionale contratti pubblici, modifiche al Codice degli appalti, ecc.), il DL n. 83/2012 (autonomia finanziaria delle Autorità portuali, Piano nazionale delle città, ecc.), il DL n. 95/2012 (razionalizzazione della spesa, patto Governo-Regioni su trasporto pubblico locale, ecc.), il DL n. 179/2012 (sistemi di trasporto intelligenti, defiscalizzazione, credito di imposta a società di progetto, ecc.), la legge n. 228/2012 (riduzioni di spesa, autorizzazioni di spesa destinate a Mo.SE., TAV, Expò 2015, Piattaforma per la gestione della Rete Logistica nazionale, norme su Stretto di Messina, Fondo per il trasporto pubblico locale, ecc.). Specifici interventi di semplificazione e rifinanziamento di infrastrutture sono proseguiti nel 2013 con il DL n. 43/2013, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expò 2015.

Oltre alla Direttiva annuale non può mancare di considerarsi che, dal lato delle grandi infrastrutture, il documento che assomma in sé le caratteristiche sia di pianificazione strategica che di aggiornamento e verifica del quadro infrastrutturale previsto dalla legge-obiettivo è l'Allegato Infrastrutture al DEF, previsto dalla legge n. 196/2009, come modificata dalla legge n. 39/2011. Si tratta di un ampio documento pubblicato due volte l'anno (a ridosso del DEF e della Nota di aggiornamento), molto duttile, che ha assunto, nel tempo, connotazioni vicine non solo a quelle di accertamento dello stato delle opere, ma anche di aggiornamento e correzione *in progress*, assimilando nuovi ordini di priorità ritagliati prevalentemente sugli impegni assunti in sede europea, e profilando strategie di intervento e percorsi normativi ed amministrativi finalizzati all'efficientamento dell'azione, all'efficacia e al contenimento dell'intervento finanziario pubblico, al maggior coinvolgimento della finanza privata.

Nelle Linee guida allegate al DEF 2012 sono stati individuati gli obiettivi principali dell'azione di Governo destinati a migliorare l'infrastrutturazione del Paese prevista dalla legge-obiettivo: *due diligence* sugli interventi e sulla loro effettiva valenza strategica, accelerazione della cantierizzazione delle opere, riprogrammazione delle risorse, definizione di nuovi rapporti con le Regioni incentrati nelle Intese Generali Quadro, contenimento dei consumi energetici nel comparto trasporti, centralità dei nodi (porti, interporti, aeroporti, valichi, archi alpini, nuclei urbani), infrastrutturazione del Mezzogiorno.

Il Rapporto Intermedio dell'Allegato Infrastrutture al DEF 2012 pubblicato a maggio 2012, ha in parte anticipato l'attività di *due diligence* prevista dalle suddette Linee guida, riarticolando le opere appartenenti al Piano Infrastrutture strategiche (PIS) tenendo presente il quadro normativo di riferimento. Il Documento contiene, quindi, l'elenco delle opere non cantierate ma confermate con d.m. n. 56/2012, ai sensi dell'art. 32, comma 2 e ss. del DL n.

98/2011 (4,9 miliardi), quello delle opere inizialmente private dei finanziamenti, ma poi dichiarate indifferibili con dPCM 5 dicembre 2011, ai sensi dell'art. 33, comma 3 della legge 181/2011 (da coprire con il Fondo di 2,8 miliardi previsto dallo stesso art. 33), quello delle 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, quello delle opere finanziate con il Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali, istituito con l'art. 32, comma 1 del DL n. 98/2011, e relativo a opere di interesse strategico (con una dotazione iniziale di 930 milioni nel 2012, 502 nel 2013, 523 milioni nel 2014, 350 milioni nel 2015).

Con la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza del 1° ottobre 2012, è stato pubblicato il X Allegato Infrastrutture. Sulla base dei dati aggiornati a giugno 2012, l'Allegato ha ridefinito il PIS proseguendo l'attività di *due diligence* che costituisce l'esito di una nuova valutazione del rapporto tra risorse finanziarie e priorità infrastrutturali, finalizzata a ridimensionare le necessità finanziarie con riferimento all'orizzonte di breve – medio periodo, anche sulla base delle priorità costituite dal sottoinsieme delle infrastrutture strategiche comprese nel nuovo assetto della rete essenziale di trasporto TEN-T ("meccanismo per collegare l'Europa" *Connecting Europe Facility-CEF*), definito nell'ambito del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2014-2020. Quanto al breve periodo, la revisione delle opere ha portato ad una stima di fabbisogno di risorse pubbliche nel triennio 2013-2015, di circa 20 miliardi di euro (a fronte degli originari 60 miliardi). Ugualmente massiccio risulta il contenimento delle risorse pubbliche per gli interventi di medio periodo (da 55 miliardi a circa 35 miliardi nell'arco decennale)[2].

Nel mese di aprile 2013 è stato pubblicato l'XI Allegato Infrastrutture al DEF che costituisce un aggiornamento a dicembre 2012 delle opere strategiche di cui alla legge-obiettivo[3].

La citata Direttiva per l'anno 2012 si inserisce in un contesto caratterizzato dall'entrata a pieno regime delle nuove strumentazioni di valutazione e controllo previste dalla legge 15/2009 e dal d.lgs. n.150/2009: Sistema di misurazione e valutazione della performance (adottato con d.m. 10 settembre 2010), Ciclo di gestione della performance, Programma triennale per la trasparenza e l'integrità[4].

Il ciclo di gestione della performance si è svolto secondo le seguenti fasi:

- attività di programmazione degli obiettivi 2012, conclusasi con l'approvazione del Piano della performance 2012-2014 (decreto ministeriale 10 luglio 2012, n. 229);
- valutazione dei dirigenti e del personale. Le procedure di valutazione dei dirigenti di prima e seconda fascia si sono svolte secondo le tempistiche e le modalità previste dal sistema, mentre quelle relative al personale delle aree funzionali, sono state sospese per contrasti interpretativi. E' stato, così, avviato un Tavolo tecnico con le organizzazioni sindacali per l'elaborazione di proposte di aggiornamento dei Manuali operativi per il sistema di valutazione, che ha concluso i propri lavori il 5 febbraio 2013. Conseguentemente, è stata elaborata una nuova versione del "Manuale operativo per il sistema di valutazione del personale", sottoposta all'esame ed all'approvazione dell'Organo politico.
- attività di monitoraggio trimestrale dello stato di attuazione degli obiettivi strategici, operativi e strutturali conferiti per l'anno 2012;
- rendicontazione della *performance*, relativamente agli obiettivi contenuti nel Piano della *performance* 2011-2013, conclusasi con l'approvazione della Relazione sulla *performance*, (decreto ministeriale 22 ottobre 2012, n. 370);

---

[2] Un'analisi particolareggiata del X Allegato Infrastrutture è contenuta nel Rapporto 2013 sul coordinamento di Finanza Pubblica della Corte dei conti (Delibera SS.RR. 6/2013 del 23 maggio 2013), cui si fa rinvio.

[3] Informazioni più dettagliate sono contenute nel paragrafo 4.2.1.

[4] Sulla riorganizzazione dei controlli interni è stata conclusa un'indagine della Sezione di controllo successivo (Delibera n. 14/2012) che ha messo in evidenza ritardi operativi e difficoltà applicative.

- avvio dell'attività di programmazione degli obiettivi per l'esercizio 2013, ai fini della predisposizione del Piano della *performance* 2013-2015, in corso di approvazione.

E' stato anche avviato il processo di coinvolgimento degli *stakeholder* (già individuati nel corso dell'anno 2011) all'interno del ciclo di gestione della *perfomance*, ed il 26 settembre 2012 si è svolta la prima giornata di incontro con essi. La comunità degli *stakeholder* costituisce il destinatario naturale del Bilancio sociale, strumento con il quale si darà conto ai cittadini dell'operato dell'Amministrazione, dei risultati conseguiti con le risorse pubbliche utilizzate, delle ricadute sociali dell'attività istituzionale.

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014 è stato approvato con il decreto ministeriale 29 febbraio 2012, n. 72, mentre nel mese di luglio è stata pubblicata la Relazione semestrale sullo stato di attuazione relativa al I semestre 2012 dello stesso Programma, disponibile sul sito ministeriale *www.mit.gov.it*, nella sezione "Trasparenza valutazione e merito".

Nel corso del mese di aprile 2012, l'Amministrazione ha affidato il compito di responsabile per la trasparenza, come previsto dalla Delibera CIVIT n. 2 del 5 gennaio 2012. Lo stesso ha provveduto alla redazione dell'aggiornamento del Programma 2013-2015, che è in corso di approvazione da parte dell'Organo politico.

Sul tema dell'integrità, nel corso del 2012, si sono svolte le iniziative previste dal Programma, sulla condivisione del Manifesto dei valori con il personale interno e con gli *stakeholder* e sulla mappatura delle aree a rischio di commissione di reati. Il Manifesto dichiara i valori e i principi che ispirano la gestione del Ministero al di là dei risultati che si ottengono e degli obiettivi che si perseguono.

Una prima versione è stata sottoposta, nel corso del 2011, alla valutazione di un campione di personale interno, con risultati che hanno consentito una analisi preliminare del consenso sui principi in esso contenuti, sul linguaggio utilizzato e hanno condotto ad una sua rielaborazione.

Il Manifesto dei valori, così rielaborato, è stato inserito nel Programma 2012-2014 ed è stato proposto a tutto il personale dell'Amministrazione. I risultati del questionario, pubblicati nella rete intranet del Ministero, hanno evidenziato una sostanziale adesione all'iniziativa e una forte condivisione dei valori all'interno dell'Amministrazione.

E' stata, inoltre, elaborata una prima bozza del *Modello di organizzazione e di gestione*, con l'individuazione delle misure ritenute più idonee a contrastare i reati nelle aree che possono generare situazioni di rischio di corruzione o, semplicemente, di cattiva gestione.

Nell'attuazione del ciclo stesso da parte delle strutture organizzative dell'amministrazione sono state evidenziate criticità, alcune delle quali già riscontrate nelle prima fase di attuazione della nuova strumentazione prevista dalla c.d. "Riforma Brunetta". Se ne elencano le più rilevanti:

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) ritardo nell'attuazione del "bilancio sociale" del Ministero;
d) mancanza di un sistema informativo per l'esercizio integrato dei controlli interni.

1.1. Il MIT nel Rapporto sulla spesa per le Amministrazioni centrali 2012

Com'è noto, a decorrere dalla legge n. 196/2009, l'attività di verifica e monitoraggio dell'efficacia delle misure rivolte al conseguimento degli obiettivi programmatici e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle pubbliche amministrazioni è demandata ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa, istituiti dall'art. 39 della legge stessa. Nel 2012, tale attività, svolta in stretta collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), si è sostanzialmente incentrata nella predisposizione di *reports* informativi finalizzati alla redazione del Rapporto sulla spesa per le Amministrazioni centrali 2012, che è stato redatto dal

MEF e pubblicato nel luglio 2012, ai sensi dell'art. 41 della legge n. 196, e che ha ad oggetto particolari analisi sulla spesa sostenuta fino al 2011.

I punti salienti del Rapporto attengono all'analisi dei consumi intermedi, di cui è stata anche evidenziata la quota parte attribuibile a debiti fuori bilancio, degli incentivi alle imprese e dei costi delle strutture periferiche di alcune Amministrazioni; nell'Appendice del Rapporto è, poi, confluito uno studio su indicatori di risultato e di contesto da applicare ai principali settori e programmi di spesa.

Con riguardo al MIT, dal Rapporto sono desumibili le seguenti informazioni:

a) la spesa per consumi intermedi è fortemente concentrata (sfiorando il 50 per cento) in quella per commissioni, comitati e consigli (la cui gran parte è attribuibile alla Consulta ed al Comitato centrale dell'Albo degli autotrasportatori); i pagamenti per consumi intermedi rivelano un andamento decrescente nel 2011, con una riduzione superiore all'8 per cento, che sfiora il 18 per cento, se vengono considerati i pagamenti per debiti pregressi;
b) la massa dei debiti fuori bilancio riconosciuti è passata da 27,4 milioni di euro del 2010 a 12,1 milioni di euro nel 2011, quota di poco superiore all'1 per cento del totale dei Ministeri; la maggiore concentrazione si rileva nelle spese di funzionamento (37 per cento del totale), con particolare riguardo a canoni e utenze;
c) la distribuzione per Ministeri della spesa per incentivi alle imprese nel 2011 trova nel MIT la concentrazione del 15,9 per cento, così ripartita: incentivi alle imprese 12,2 per cento, incentivi fiscali 3,3 per cento, incentivi contributivi e previdenziali 0,5 per cento.

Un'approfondita analisi ha riguardato le strutture periferiche. Al totale di esse hanno corrisposto, nel 2012, circa 250 centri di costo. Di questi, 15 sono attribuibili al MIT, così distribuiti: uno per le Capitanerie di porto-uffici periferici, cinque per le Direzioni Generali Territoriali, nove per i Provveditorati Interregionali[5]. Il totale della spesa per tali strutture supera gli 80 miliardi l'anno, e rappresenta più del 90 per cento del costo totale delle Amministrazioni centrali. Il costo sostenuto dal MIT è stato di 917 milioni nel 2011 mentre 903 milioni sono stati stanziati nel bilancio 2012, pari al 2,2 per cento del totale del costo delle strutture ed all'83 per cento dei costi totali del Ministero. L'80 per cento della spesa sostenuta dalle strutture periferiche del MIT è spesa di personale, mentre il 15 per cento è per acquisto di beni e servizi.

Alcune strutture periferiche sono state esaminate nel dettaglio, tra cui le Capitanerie di porto. Di queste sono state analizzate le principali categorie di spesa (*input*) allo scopo di metterle in relazione con i risultati prodotti in termini di servizi erogati e di entrate generate (*output*).

Dal lato degli *input*, è stata rilevata una contrazione delle risorse tra il 2009 e il 2011 pari a 5,8 milioni di euro (-12,8 per cento). Nel medesimo triennio, il personale in servizio si è ridotto in termini numerici (da 10.980 a 10.632), ma non in termini di costo, che è aumentato del 53 per cento, passando da 515,8 milioni a 543,3. Tra le altre voci di costo, si registra una diminuzione della spesa per immobili.

Dal lato degli *output*, l'attività più redditizia è stata quella di controllo sul demanio marittimo e sulla nautica da diporto, che è arrivata a produrre più di un milione di euro l'anno. Delle attività amministrative, quella più redditizia è il rilascio di certificazioni, attestazioni, autorizzazioni e documenti di bordo (89 milioni generati nel 2009) che, insieme al rilascio abilitazioni, costituisce la principale voce di entrata, e ciò anche se in flessione nel 2011 (-15 per cento la prima e -35 per cento la seconda).

I risultati dell'analisi hanno mostrato margini di spesa potenzialmente comprimibile pari a circa 38 milioni di euro, e incrementi di produttività teorici molto differenziati a seconda delle attività considerate: nel caso delle operazioni di soccorso arrivano al 120 per cento.

---

[5] Il numero dei centri di costo (cdc) non è allineato a quanto risulta da quanto pubblicato nel Budget 2013 dalla RGS, che ha comunicato l'istituzione di 14 cdc periferici, 2 cdc presso il Dipartimento dei Trasporti, a cui si deve aggiungere il nuovo cdc introdotto dall'art. 12, comma 81, del DL n. 95/2012.

1.2. Iniziative programmate di revisione della spesa

Oltre all'attività istituzionale, nel 2012 tutti i Ministeri, riconosciuta l'attività di *spending review* come prioritaria dell'azione di Governo, sono stati chiamati a collaborare ad una forte azione di revisione, ridimensionamento e razionalizzazione della spesa, quantificata in un risparmio di 4,2 miliardi. In forza di quanto previsto nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012 ciascun Ministero ha inviato al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa (art. 5 del DL n. 52/2012) un progetto contenente interventi di riduzione e revisione della spesa, misure di razionalizzazione organizzativa e di risparmio per gli esercizi futuri.

In particolare, proposte circa la riorganizzazione degli uffici attengono a ipotesi di aggregazione di personale, con particolare riferimento a quello dei Provveditorati interregionali (accorpamento degli Uffici Speciali a Impianti fissi presso le sedi provinciali) e delle Capitanerie di porto (accorpamento della sede romana di Via Ciamarra con Via dell'Arte), e di accorpamento di sedi degli Uffici periferici del Dipartimento dei Trasporti (Uffici speciali trasporti e Impianti Fissi (USTIF) e Ufficio della Motorizzazione Civile di Prato), con un risparmio complessivo di circa 3 milioni di euro.

Si propone di ottenere una parziale riduzione delle spese di personale agendo sugli Uffici di diretta collaborazione e sulla Struttura Tecnica di missione (STM), di cui all'art. 163 del Codice degli appalti, la cui dotazione organica è stata ridimensionata con d.m. 76/2012, che ha previsto la riduzione, tra l'altro, degli incarichi di collaborazione continuata e continuativa da 55 a 36 unità. A consuntivo 2012, il risparmio di spesa per la STM è stato di circa 543.000 euro (cap.1080), mentre per gli Uffici di diretta collaborazione di 190.000 euro.

Per il personale delle Capitanerie di porto non è più previsto, per il biennio 2012-2013, l'arruolamento degli ufficiali in ferma prefissata quadriennale, con risparmi anche dal lato della formazione: per il 2012 (ottobre-dicembre) il risparmio è stato di 290.000 euro, che diventerà, a regime, di 2.018.960 euro.

Dal lato dei servizi, sono realizzati risparmi di spesa attraverso la sostituzione dell'acquisto di autovetture di servizio con il noleggio a lungo termine, con restituzione delle vetture non più utilizzabili a seguito della riduzione del numero degli aventi diritto, e attraverso la revisione dei rapporti con il gestore di telefonia fissa e la riduzione delle utenze e dei costi di telefonia mobile, a seguito dell'adesione alla convenzione Consip. Le Capitanerie di porto prevedono la vendita di quindici unità navali, di tre pattugliatori e di otto motovedette (importo stimato di 33.150.000 euro). Altri risparmi si prevede che deriveranno dalla prevista modifica della gestione del CCISS non più attraverso convenzioni ma tramite lo strumento concessorio. Altri risparmi sono stati ottenuti nel 2012 dalla graduale internalizzazione dei servizi e dal consolidamento dei *datacenter* che genererà nel 2013 risparmi per 2.520.000 euro.

Proposte di riduzione della spesa attengono anche al settore degli enti/società vigilate dal MIT, operando: sul contenimento dei costi operativi per la Rete Autostrade Mediterranee (RAM), allocabile presso il Ministero e sostituendo il Consiglio di Amministrazione con un Amministratore Unico; sul contenimento dei costi di locazioni passive per l'ENAC, che sarà effettuabile con riguardo agli immobili siti a Roma, via Gaeta (con risparmi annui di un milione di euro a partire dal 2015) e a Milano, via Caldera (risparmio strutturale dal 2013 di 363.000 euro).

Un'ipotesi di razionalizzazione organizzativa è costituita dalla proposta di un'Agenzia per l'esercizio delle competenze dello Stato in materia di motorizzazione, trasporto stradale e sicurezza della circolazione.

In materia di autotrasporto si propongono interventi normativi tesi ad ottenere la razionalizzazione dell'organizzazione delle imprese, ora polverizzata sul territorio, e la riduzione strutturale degli interventi finanziari e del costo del lavoro, ad implementare la competitività e l'organizzazione delle imprese, a semplificare i procedimenti di rimborso alle imprese.

Il Ministero non ha individuato il responsabile per la razionalizzazione della spesa, come richiesto dall'art. 2 del DL n. 52/2012.

Sotto il profilo della revisione dei programmi di spesa, il MIT ha provveduto all'analisi ed alla valutazione dei residui passivi propri, quantificandone la parte non più dovuta nel 2012 in euro 13.384.738,32 di cui 7.409.871,82 di parte corrente ed 5.974.866,50 di conto capitale.

Per quanto riguarda l'analisi delle somme perenti che possono essere cancellate dal conto del patrimonio dello Stato, facendo seguito alla circolare n. 6 del 27 febbraio 2012, della Ragioneria Generale dello Stato, il MIT ha quantificato due prime *tranches* di somme da eliminare dal conto del patrimonio: euro 1.180.678.271,27 su un totale di euro 1.446.415.880,20 (trasporto pubblico locale) ed euro 1.798.654,62 su un totale di euro 126.148.922,54 (Capitanerie di porto).

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Interventi di razionalizzazione degli organici e sull'organizzazione periferica

Rispetto al primo assetto organizzativo del MIT (periodo 2001/2006), che prevedeva un dicastero articolato in 4 Dipartimenti, comprensivi di 4 Uffici Generali Dipartimentali e 20 Direzioni Generali, l'organizzazione ex d.P.R. 211/2008, tutt'ora vigente, ha previsto un ridimensionamento delle strutture, riducendo i Dipartimenti a 2, comprensivi di 18 Direzioni Generali. La diminuzione di uffici dirigenziali di livello generale è stata operata anche a livello territoriale, riducendo le strutture dalle 18 del 2001 alle 14 attuali.

Successivamente, con il dPCM 19 novembre 2010, è stata attuata la riduzione imposta dalla legge n. 25 del 2010 e la conseguente dotazione organica ha previsto 47 Dirigenti di prima fascia, 251 Dirigenti di seconda fascia e 9.215 dipendenti delle aree. Con il decreto ministeriale 167/2011 sono stati individuati gli uffici dirigenziali di livello non generale, sulla base della rideterminazione dell'organico ex dPCM 19 novembre 2010.

La dotazione organica vigente a fine esercizio 2012 è quella prevista dal dPCM 4 ottobre 2012 che attua la riduzione imposta dalla legge 148/2011, prevedendo 47 dirigenti di prima fascia, 226 dirigenti di seconda fascia e 8.327 dipendenti delle aree.

Nella successiva tavola è indicata la consistenza delle dotazioni organiche "di diritto" vigente al 31 dicembre 2009, 2010, 2011 e 2012[6].

[6] Trattandosi di personale in servizio:
- per i dirigenti di 1° fascia sono stati considerati anche i dirigenti di 2° fascia con incarico di 1° fascia; sono stati considerati anche i titolari di incarichi ex art. 19, comma 6 del d.lgs. 165/2001, nonché i dirigenti sospesi ed esonerati (quattro); per il personale delle aree anche i comandati presso il Ministero provenienti da altre pubbliche Amministrazioni;
- non sono stati presi in considerazione i dirigenti in aspettativa in quanto svolgenti incarico presso altre pubbliche Amministrazioni e, similmente, i dipendenti delle aree attualmente in comando presso altre pubbliche Amministrazioni.

Tavola 1

RIDUZIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

Organici personale dirigente	dPR 211/2008 vigente al 31 dic 2009	dPCM 19.11.10 vigente al 31.12.10	dPCM 19.11.10 vigente al 31.12.11	dPCM 04.10.12 vigente al 31.12.12
Organico Uffici dirigenziali I fascia	47	47	47	47
Organico Uffici dirigenziali II fascia	279	251	251	226
Organico Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi ecc.	np	np	Np	np
Totale organico uffici dirigenziali	**326**	**298**	**298**	**273**
Organici personale non dirigente	d.P.R. 211/2008 vigente al 31 dic 2009	dPCM 19.11.10 vigente al 31.12.10	dPCM 19.11.10 vigente al 31.12.11	dPCM 04.10.12 vigente al 31.12.12
Personale ruolo ad esaurimento	np	np	np	np
Area III	3.894	3.359	3.359	2.848
Area II	5.632	5.088	5.088	4.933
Area I	628	769	769	546
Totale organico personale non dirigente	**10.154**	**9.215**	**9.215**	**8.327**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIT

La suesposta dotazione organica è stata successivamente sostituita dalla dotazione che attua l'ulteriore rimodulazione prevista dalla legge n. 135 del 2012. In forza di tale riduzione, la proposta di rideterminazione degli organici, che è confluita nel dPCM del 22 gennaio 2013, prevede 38 Dirigenti di 1° fascia, 181 Dirigenti di 2° fascia e 7.525 dipendenti delle aree, con 655 unità in esubero: 9 Dirigenti di I° fascia, 23 Dirigenti di II° fascia, 623 unità di personale.

Il taglio degli organici appare particolarmente significativo, soprattutto tenuto conto del fatto che la dotazione così rideterminata deve anche comprendere le 100 unità di personale destinate alla ricostruzione in Abruzzo, la cui assunzione è prevista dall'art. 67-*ter* del DL 83/2012. Inoltre, va anche considerata l'avvenuta incorporazione di n. 118 unità di personale (di cui 13 dirigenti) dell'Ispettorato di vigilanza delle concessioni autostradali, struttura precedentemente incardinata nell'ANAS S.p.A..

Nella successiva tavola sono stati riportati i dati relativi al numero dei presenti in servizio al 31.12.2012, dati estratti dal sistema informatico nel mese di gennaio 2013.

Tavola 2

COMPOSIZIONE ED EVOLUZIONE DEL PERSONALE

Copertura organico esercizio 2012	**Organico al 31.12.2012 ex dPCM 4.10.2012**	**Personale in servizio al 31.12.2012**	**Mobilità in entrata effettuate nel corso del 2012****	**Mobilità in uscita effettuate nel corso del 2012**	**Esuberi / Carenze da ridefinire in sede di nuovo organico ex l. n. 135 del 2012**
Dirigenti 1° fascia	47	47	--	--	
Dirigenti 2° fascia	226	204	13	1	
Dirigenti 2°fascia tecnici/ispettivi	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	
Totale Dirigenti	**273**	**251**	**13**	**1**	

Copertura organico esercizio 2012	Organico al 31.12.2012 ex dPCM 4.10.2012	Personale in servizio al 31.12.2012	Mobilità in entrata effettuate nel corso del 2012**	Mobilità in uscita effettuate nel corso del 2012	Esuberi / Carenze da ridefinire in sede di nuovo organico ex l. n. 135 del 2012
Personale ruolo ad esaurimento	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	
Area III	2.848	2.738	46	10	
Area II	4.933	4.856	59	17	
Area I	546	554	0	0	
Totale personale delle aree	**8.327**	**8.148**	**105**	**27**	

** le unità in mobilità in entrata si riferiscono ai dipendenti Anas - Servizio Vigilanza Concessioni Autostradali - transitati nei ruoli del MIT in data 1.10.2012 ai sensi dell'art. 36, comma 1, legge 111/2011; art. 11, comma 5, legge 14/2012; art.12, comma 78, legge 135/2012.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIT

Con riguardo all'articolazione periferica, la struttura del Ministero è organizzata, a livello decentrato, in nove Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, funzionalmente dipendenti dal Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale, ed in cinque Direzioni generali territoriali[7], dipendenti dal Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici.

Delle proposte elaborate per finalità di razionalizzazione e riqualificazione della spesa derivante dalle strutture periferiche, si è già detto nel paragrafo dedicato alle iniziative programmate in materia di revisione della spesa.

Le misure di contenimento della spesa degli organi collegiali riguardano il Dipartimento dei Trasporti ed il Consiglio Superiore dei Lavori pubblici, le uniche due articolazioni del MIT in riferimento alle quali è stata dichiarata la presenza di detti organi. Gli organi collegiali del Consiglio Superiore[8] hanno mediamente rispettato le misure di contenimento previste dalla normativa (art. 6, comma 3 della legge 122/2010): fa eccezione la Commissione centrale di vigilanza per l'edilizia economica e popolare che ha significativamente incrementato i compensi dei componenti ed i conseguenti costi complessivi. Quelli operanti presso il Dipartimento dei Trasporti[9] sono prevalentemente a partecipazione gratuita. Fa eccezione la Consulta Generale per l'autotrasporto e la logistica che è composta da un Presidente, la cui spesa di riferimento è in complessiva riduzione nel triennio 2010-2012, due Vice Presidenti a titolo gratuito, 57 componenti (comprensivi del Comitato Scientifico) la cui spesa di riferimento è quasi triplicata nel 2011, 10 dipendenti nel 2012 (erano 3 nel 2010 e 7 nel 2011) che presentano un costo medio in crescita.

Diversamente, i componenti del Comitato Tecnico Scientifico percepiscono soltanto rimborso spese, con un costo complessivo dell'organo comunque in aumento nel 2012.

[7] Le 5 Direzioni Generali Territoriali dirigono e coordinano le attività di 110 uffici periferici che svolgono sull'intero territorio nazionale le funzioni attribuite al Dipartimento. Al loro interno le Direzioni Generali Territoriali comprendono 4 tipologie di uffici: 87 Uffici della Motorizzazione Civile, 12 Centri Prova Autoveicoli, 6 Uffici Speciali per i Trasporti a Impianti Fissi, 5 Uffici di Coordinamento delle sedi non dirigenziali. Per quanto riguarda gli Uffici della motorizzazione civile, l'organizzazione territoriale periferica è strutturata a livello provinciale, quale livello ottimale di resa dei servizi all'utenza in materia di veicoli e conducenti, nonché dei controlli a tutela della sicurezza, mentre, per quanto riguarda gli USTIF ed i CPA, l'erogazione dei servizi all'utenza è organizzata a livello sovraregionale.

[8] Delegazione italiana Associazione internazionale di navigazione, Commissione permanente per le gallerie, Commissione sicurezza per le gallerie ferroviarie, Commissione centrale di vigilanza per l'edilizia economica e popolare, Commissione interministeriale di cui all'art. 7 della legge 23/12/1972, n. 920.

[9] Commissione permanente per le prescrizioni sui gas liquefatti o disciolti, Comitato tecnico ex art.119 del Codice della Strada, oltre alla Consulta dell'Autotrasporto e al Comitato Tecnico scientifico.

2.2. Enti vigilati e società partecipate

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esercita i propri poteri di vigilanza nei confronti di una pluralità di soggetti. L'analisi sulla attività di vigilanza, da intendersi *lato sensu* per la polisemia giuridica da ascrivere a tale locuzione, viene a connotarsi di specifica valenza ove si intenda rilevare, seppur sinteticamente, oltre i profili di coerenza funzionale rispetto agli indirizzi tecnico-operativi (resi mediante decreti, direttive, circolari) forniti dall'amministrazione vigilante, anche quelli riconducibili all'osservanza, ove prevista, delle disposizioni di legge tese alla revisione e al contenimento della spesa pubblica.

I poteri di vigilanza, in senso ampio configurati, si esplicano nei confronti dei seguenti soggetti[10]:

- Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.;
- Anas S.p.A.;
- Ente nazionale aviazione civile;
- Ente nazionale assistenza al volo S.p.A.;
- Aero Club d'Italia S.p.A.;
- Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie;
- Lega navale italiana;
- Autorità portuali;
- Rete autostrade mediterranee S.p.A. [11];
- Società "ex gestioni commissariali".

Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.

RFI è società interamente partecipata dal gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A., proprietaria e preposta alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria, che, in forza del decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 138-T del 31 ottobre 2000, gestisce in regime di concessione della durata di 60 anni[12]. Il Ministero, per gli effetti che derivano dall'Atto di Concessione siglato tra lo stesso MIT e l'allora Ferrovie dello Stato-Società di trasporti e servizi per azioni[13], esercita la funzione di vigilanza e di controllo sull'attuazione della concessione e sugli obblighi derivanti dal contratto di programma, individuato come strumento definitorio della programmazione degli investimenti sulla infrastruttura ferroviaria[14].

Per consentire l'effettuazione del monitoraggio sullo stato di attuazione dei programmi, RFI, annualmente, provvede a trasmettere al MIT, al MEF ed al CIPE i dati di consuntivo relativi all'anno precedente attraverso la "Relazione sullo stato di attuazione degli investimenti" , così come previsto nel contratto di programma. Tra gli strumenti di monitoraggio il MIT utilizza il sistema MIP (monitoraggio investimenti pubblici), previsto dalla legge 144/99, che ha lo scopo di acquisire – e rendere disponibili a tutti gli interessati – dati tempestivi e affidabili sull'evoluzione di tutti gli interventi in cui si articola la "spesa per lo sviluppo".

Anas S.p.A.

L'Anas è il gestore della rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale[15], derivante dalla trasformazione dell'Ente nazionale per le strade, ai sensi dell'articolo 7 del DL 8 luglio 2002,

[10] Peraltro, sugli enti vigilati è in corso da tempo un'opera di revisione e ridimensionamento da parte del MIT che ha già prodotto effetti (ad es. su INSEAN, sul Laboratorio tipologico nazionale).

[11] Gli Enti e le società vigilate dal MIT, ad eccezione delle società ex gestioni commissariali, sono assoggettate a controllo da parte della Sezione di controllo Enti, ai sensi della legge n. 259/1958.

[12] Sulla scorta del d.lgs. n. 188/2003 RFI, in qualità di gestore, è tenuta a definire, programmare e realizzare gli investimenti per lo sviluppo, il potenziamento e l'ammodernamento infrastrutturale e tecnologico degli impianti e delle linee ferroviarie, nonché alla loro messa in servizio ed alla loro manutenzione.

[13] L'articolo 1 comma 2 della atto di concessione stabilisce che il concessionario (all'epoca Ferrovie dello Stato) svolge le attività previste dalla concessione tramite una divisione autonoma e distinta anche sotto il profilo contabile (oggi RFI) dalle altre strutture destinate allo svolgimento delle attività espletate in qualità di imprese ferroviarie o di servizi.

[14] L'ultimo aggiornamento, parte investimenti, è relativo al biennio 2010-2011, ed è stato approvato dal CIPE il 20 gennaio 2012. Nella seduta CIPE del 18 marzo 2013 il Comitato ha dato parere favorevole al contratto di programma, parte servizi, 2012-2014 di RFI con finanziamenti pari a 4.575 milioni da utilizzare per la manutenzione straordinaria, ordinaria e sicurezza della rete.

[15] Per una analisi di maggiore dettaglio si veda la relazione della Sezione centrale di controllo enti (del. 21/2012, SCE/ 36/2013).

138, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2002, n. 178. È una società per azioni, organismo di diritto pubblico ai sensi della legge n. 109/1994. Socio unico è il Ministero dell'economia e finanze ed è sottoposta al controllo ed alla vigilanza tecnica ed operativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'attività di Anas S.p.A. si esplica con riferimento ai servizi di progettazione, costruzione e manutenzione stradale, con riguardo ad una rete stradale e autostradale di interesse nazionale in gestione diretta costituita da 20.804,154 km, compresi svincoli e complanari, di cui 937,748 km di autostrade.

Nel rapporto tra Anas e Ministero, ciò che ha contraddistinto l'esercizio 2012 è riconducibile all'emanazione del decreto 1 ottobre 2012 tramite il quale le attività di vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e di controllo della gestione delle autostrade, che erano in capo ad Anas, scaduto il termine per la costituzione di un'agenzia dedicata, sono state trasferite al Ministero in osservanza dell'articolo 36 del DL n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011 e s.m.i., e dell'art. 11, comma 5, DL n. 216/2011, convertito in legge n. 14/2012 e s.m.i.. Era previsto che lo Statuto sociale fosse sottoscritto entro il 30 marzo 2013 (non risulta ancora sottoscritto) e che la Convenzione ANAS-MIT sia stipulata entro il 30 giugno 2013[16].

L'attività di vigilanza e controllo svolta dal MIT costituisce specifica richiesta anche del CIPE. Infatti, il CIPE, con delibera 11 luglio 2012, nell'esprimere parere favorevole allo schema di contratto di programma tra il Ministero e Anas S.p.A. 2011 "parte servizi" e allo schema di atto aggiuntivo al contratto di programma 2011 "parte investimenti", ha formulato "l'invito" a che il Ministero "adempia agli obblighi previsti per la fase attuativa del contratto di programma 2007 ..(*omissis*).. e persegua gli obiettivi generali in tema di contenimento dei costi, di efficienza gestionale e trasparenza, provvedendo anche ad assicurare flussi costanti di informazioni al Comitato con modalità coerenti con il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144".

Ente nazionale aviazione civile

L'ENAC è un ente pubblico non economico dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria. L'ENAC esercita funzioni in materia, soprattutto, di regolamentazione tecnica ed attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo in materia aeroportuale, attività istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del MIT, attività di definizione e controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo.

I rapporti finanziari con l'ENAC movimentano quattro capitoli di spesa per trasferimento fondi: 1921, 1932, 1942, 7740. Le risorse vengono trasferite a favore di ENAC mediante ordine di pagare su conto di tesoreria intestato all'ente.

Trattandosi di ente inserito nel conto economico consolidato della Pubblica Amministrazione, l'ENAC ha provveduto ad operare i necessari interventi di razionalizzazione previsti dalla legge n. 133/2008 e successive modificazione. L'ENAC ha tenuto conto dei vincoli previsti dall'art. 6 della legge n. 122/2010, con l'esclusione di quelli relativi al comma 12 (spese per missioni) ed al comma 14 (spese per auto di servizio). L'esclusione del primo vincolo è derivato dalla necessità di assicurare la partecipazione a riunioni presso enti ed organismi internazionali o comunitari nonché lo svolgimento di compiti ispettivi, mentre nel secondo caso è legato a contratti in corso di esecuzione.

Dal lato strettamente contabile, l'ENAC ha presentato, nel triennio 2009-2011, un valore della produzione in leggera crescita, che ha raggiunto i 159 milioni, ha chiuso in utile i tre esercizi con un valore medio di 25 milioni, ha crediti verso lo Stato per circa 287 milioni. L'Ente ha circa mille dipendenti a tempo indeterminato e dieci a tempo determinato, con un costo del personale di circa 80 milioni annui ed una retribuzione media di quasi 90 mila euro.

Ente nazionale di assistenza al volo S.p.A.

ENAV è la società a cui è stata demandata la gestione e il controllo del traffico aereo civile in Italia. Interamente partecipata dal ministero dell'economia e delle finanze e vigilata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ENAV S.p.A. deriva dalla trasformazione in forza della legge 144/1999 dell'Ente Nazionale Assistenza al Volo in Società per Azioni, dopo la precedente trasformazione operata dalla legge 665/1996 in ente pubblico economico.

Dal lato contabile, l'ENAV ha presentato, nel biennio 2010-2011, un valore della produzione (entrate) di circa 820 milioni, con utili di esercizio di 40 milioni nel 2012, e una posizione creditoria verso lo Stato di circa 176 milioni nel 2012. L'Ente ha sostenuto nel biennio un costo medio di personale di circa 392 milioni per circa 3250 unità in servizio, con un retribuzione media nel 2012 di 120.000 euro, in crescita rispetto al 2011.

[16] Le problematiche relative alla nuova configurazione dell'organo di vigilanza, agli effetti sui rapporti tra Anas e Ministero, alla nuova configurazione della vigilanza del Ministero nei confronti di ANAS (qualificabile come *in house*) sono state evidenziate nella Delibera Sezione controllo Enti n. 36/2013, cui si fa rinvio.

Aero Club d'Italia

L'AeCI è un ente di diritto pubblico sottoposto alla vigilanza del ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del ministero dell'economia e delle finanze, del ministero della difesa e del ministero dell'interno e dell'Ufficio per lo sport della Presidenza del Consiglio; riunisce in organismo federativo nazionale varie associazioni ed enti italiani che si interessano allo sviluppo dell'aviazione nei suoi aspetti didattici, sportivi, turistico-promozionali, culturali, di utilità sociale-civile ed attività collegate. L'Aero Club d'Italia, in quanto esercita attività sportiva, è una federazione del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), ai sensi dell'art. 27 del d.P.R. 28 marzo 1986, n.157, nonché del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242. E' in corso l'iter procedurale per la definizione del nuovo statuto dell'AeCI[17].

Dal lato contabile, l'AeCI ha presentato, nel triennio 2009-2011, un valore della produzione in leggera crescita, che ha raggiunto i 4,2 milioni, ha chiuso in utile i tre esercizi, non ha crediti verso lo Stato. L'Ente ha venticinque dipendenti a tempo indeterminato e uno a tempo determinato, con un costo del personale di circa 1,2 milioni annui ed una retribuzione media di quasi 50 mila euro.

Agenzia nazionale per la sicurezza nelle ferrovie

L'ANSF è stata istituita dall'articolo 4 del decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 16, ed ha funzioni di presidio della sicurezza ferroviaria sia in ambito nazionale che regionale. E' disciplinata, per lo svolgimento della propria attività, per l'organizzazione e per la gestione amministrativa e contabile, dagli appositi regolamenti approvati con i Decreti del Presidente della Repubblica nn. 34, 35, 36 del 2009 e n. 224 del 2011 concernenti rispettivamente lo Statuto, l'organizzazione e la gestione amministrativo-contabile, il reclutamento del personale. E' dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale contabile e finanziaria.

L'operatività dell'ANSF è determinata da apposita convenzione sottoscritta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dall'ANSF e dal Gruppo FS S.p.A.. Il Ministro, attraverso apposite direttive annuali, individua le priorità e gli obiettivi che l'ANSF deve realizzare: quelle per il 2012 sono state individuate con direttiva n. 39 del 1 febbraio 2012.

L'attività di vigilanza sull'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie si è concretizzata, principalmente, nella Relazione annuale al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Parlamento, così come stabilito dall'art. 7, comma 4, del d.lgs. 10 agosto 2007, n. 162, e nella redazione dello schema di atto di indirizzo 2013, che prevede l'esercizio della vigilanza sulla sicurezza, anche attraverso un riordino della normativa al fine del miglioramento della sicurezza stessa e dei servizi.

Nel 2012 è stata predisposta la Convenzione 2012 – 2014 tra il ministero e l'ANSF, con la quale, vengono individuati gli obiettivi attribuiti all'ANSF, i risultati attesi, le modalità di verifica dei risultati di gestione, l'entità e le modalità di finanziamento, le strategie per il miglioramento dei servizi, nonché le modalità necessarie ad assicurare al Ministero la conoscenza dei fattori gestionali interni all'ANSF.

Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi degli articoli 6 e 27 del d.P.R. n. 36 del 2009, provvede anche ad approvare il bilancio preventivo e il conto consuntivo dell'Agenzia.

Dal lato contabile, l'ANSF ha presentato, nel triennio 2009-2011, un valore della produzione in netta crescita, raggiungendo i 27 milioni dai 19 del 2009 (costituito prevalentemente da trasferimenti dal MIT e soltanto in minima parte da entrate proprie), ha chiuso in utile i tre esercizi con un valore medio di 10 milioni, presenta contestualmente una posizione sia creditoria che debitoria nei confronti dello Stato, entrambe in netta riduzione nel tempo. L'Agenzia ha un costo del personale di circa 8 milioni annui, pur non disponendo di proprio personale. L'Agenzia, infatti, negli anni 2009-2011 ha svolto le proprie attribuzioni istituzionali utilizzando personale assegnato dal Gruppo FS e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sulla base di apposite convenzioni ed ha retribuito il personale pagando gli importi indicati nei rendiconti presentati a R.F.I. S.p.A. e al ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Lega navale italiana

La Lega navale è stata fondata nel 1897 ed eretta in ente morale con RD 28 febbraio 1907, n. 48. E' ente di diritto pubblico non economico, a base associativa.

Svolge attività di promozione ed utilità sociale ispirata ai principi dell'associazionismo, promuove iniziative di protezione ambientale, promuove e sostiene la pratica del diporto, degli sport marinareschi e delle altre attività di navigazione, concorrendo all'insegnamento della cultura nautica.

La Lega Navale Italiana è vigilata dal Ministero della difesa di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per i profili di rispettiva competenza (art. 65 d.P.R. 90/2010). Dal lato contabile, la Lega Navale ha presentato, nel triennio 2009-2011, un valore della produzione di poco superiore ai 2 milioni, ha chiuso in avanzo economico i tre esercizi, non ha posizioni debitorie né creditorie nei confronti dello Stato. L'Agenzia ha un costo medio del personale di circa 400.000 euro.

[17] Sulle problematiche relative alla redazione del nuovo Statuto si veda la Delibera della Sezione controllo enti n. 17/2012.

Autorità portuali

Le autorità portuali a cui la legge istitutiva n.84 del 1994 attribuisce personalità di diritto pubblico godono di autonomia amministrativa e organizzativa nonché di bilancio e finanziaria.

La vigilanza sulle Autorità da parte del Ministero delle infrastrutture si è esplicata mediante approvazione dei bilanci di previsione, delle relative note di variazione e dei consuntivi. Inoltre l'attività di vigilanza, caratterizzata più da profili di *moral suasion*, è stata diretta, anche per il tramite dei collegi dei revisori dei conti delle stesse Autorità, al rispetto delle corrette operazioni in ordine alla riscossione dei canoni demaniali e all'applicazione delle norme di cui al decreto legge n. 78/2010 e n. 95 del 2012 in sede di formulazione dei previsione di bilancio.

Nel complesso le Autorità portuali hanno presentato, nel triennio 2009-2011, un valore della produzione (entrate) in diminuzione (da circa due miliardi nel 2009 si è passati a 1,4), ha un costo del personale superiore a 180 milioni per un numero di unità di personale superiore a 4.100, ed una retribuzione media nel triennio di circa 44.000 euro, in leggera crescita.

Rete autostrade mediterranee - RAM S.p.A.

La società, interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, è stata costituita nel 2004 con l'obiettivo di promuovere l'attuazione del sistema integrato di trasporto. Più precisamente la società ha per oggetto le attività di promozione e sostegno all'attuazione del sistema integrato di servizi di trasporto denominato "Programma autostrade del mare" nel Piano Generale Trasporti, approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 gennaio 2001, e nelle successive modificazioni ed integrazioni. L'oggetto della società può essere svolto direttamente e/o tramite società partecipate.

La società agisce quale struttura operativa (c.d. *in house*) del ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ai fini dell'esercizio del controllo analogo, il MIT impartisce, annualmente, agli amministratori della società direttive in ordine al programma di attività, all'organizzazione, alle politiche economiche, finanziarie e di sviluppo. Le direttive sono preventivamente comunicate all'azionista ai fini della verifica dei profili economici e finanziari.

Allo stato attuale le risorse sono allocate sul capitolo 7750 "spese per il finanziamento delle attività' inerenti alla programmazione e realizzazione del sistema integrato denominato autostrada del mare" ; nel 2012 il capitolo ha registrato pagamenti in conto residui per 1,354 milioni.

Oltre agli Enti vigilati di cui sopra, al 31 dicembre 2012 risultano interamente partecipate dal MIT anche le Ferrovie della Calabria S.r.l, le Ferrovie Appulo Lucane S.r.l. e le Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l., società derivanti dalle ex gestioni commissariali governative, esercenti servizi ferroviari di interesse locale non in concessione a FS S.p.A.. Ad esse è riservata specifica trattazione nel sottoparagrafo 4.1.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. 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 1.051.565.313,00 e previsioni definitive pari a euro 1.237.119.870,00 (scostamento positivo del 17,64 per cento). L'ammontare accertato, riferito sempre ai tre centri di responsabilità in gestione al Ministero, è stato pari a euro 807.203.007,59, le riscossioni di competenza a euro 695.990.708,10 (scostamento negativo del 13,77 per cento) ed i versamenti competenza a euro 690.933.870,81[18] (scostamento negativo rispetto all'accertato del 14,40 per cento). In riferimento alla gestione di cassa, come si evince dalla tabella seguente, le previsioni iniziali ammontano a euro 1.051.565.313,00 quelle definitive a euro 1.237.119.870,00. Le

[18] Come riferito dall'ufficio centrale di bilancio (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). Di conseguenza, il versamento in conto residui, nel caso in cui avvenga, determina uno sfasamento tra accertato, riscosso e versato, che deve costituire oggetto di riallineamento da parte dell'UCB. 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.

riscossioni totali (competenza e residui) si assestano a euro 826.391.704,48 ed i versamenti totali a euro 708.070.350,57.

Tavola 3

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	596.138.519	567.412.688	163.873.987	162.572.514	161.755.346
19	Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	442.643.473	656.923.861	632.956.949	652.689.467	535.658.034
62	Capitanerie di porto	12.873.321	12.783.321	10.372.070	11.129.722	10.656.970
Totale		**1.051.565.313**	**1.237.119.870**	**807.203.007**	**826.391.704**	**708.070.350**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gran parte degli introiti in questione derivano dall'attività del C.d.R. 19 (Dipartimento dei 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 entrate eventuali e diverse concernenti l'attività del Ministero[19]. Altre entrate provengono invece da particolari disposizioni legislative[20].

Sotto il profilo delle problematiche correlate alle procedure di riassegnazione di entrate, particolare attenzione merita la gestione del capitolo di spesa 1451, c.d. "Fondo Entrate", che recepisce la nuova procedura di riassegnazione delle entrate, basata sulla limitazione delle riassegnazioni agli stanziamenti destinati a finanziare le spese della categoria I "redditi da lavoro dipendente", quale esito di concertazione tra Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e MIT[21].

[19] 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, capitolo unico per tutte le strutture del Ministero benché assegnato al Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici.

[20] 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.

[21] 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 versate. 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.

Tale procedura, peraltro, si inserisce in un contesto caratterizzato da un andamento decrescente delle previsioni del capitolo in questione dettate dalle ultime leggi di bilancio[22], a fronte di *trend* di flussi complessivi di entrate di pertinenza del Ministero complessivamente crescente.

A fronte della costante riduzione delle entrate riassegnate al Ministero, l'Amministrazione lamenta una copertura dei costi generalmente insufficiente, aggravata ulteriormente dall'applicazione di tagli lineari intercorsi durante l'esercizio (DL 95/2012 e DL 16/2012) e dalla necessità di reperire fondi per l'applicazione di clausole di salvaguardia (in applicazione della sentenza della Corte Costituzionale 223/2012).

Il Ministero ha rilevato un grado di autofinanziamento di attività proprie e di copertura del costo dei servizi correlati alle riassegnazioni (utilizzi che sembrano non sempre in linea con la previsione normativa[23]) non superiore al 25 per cento; infatti, a fronte di 105 milioni di versamenti di competenza risultano riassegnati, nel capitolo 1451, 25 milioni.

Dalla tabella seguente emerge che l'incidenza delle riassegnazioni sul totale degli stanziamenti definitivi dei capitoli interessati è cresciuta lievemente passando dal 13 a più del 15 per cento. Di rilievo è il tasso di riassegnazione per il C.d.R. 5, pur diminuito nel 2012.

Tavola 4

Esercizio	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Cdr Spese	Stanziamento definitivo di competenza		Riassegnazioni di Competenza		riassegnato / tot. stanz. capitoli	
Gabinetto						
Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale	265.607.227,00	224.820.658,16	55.218.677,00	28.743.241,00	20,79	12,78
Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	385.103.839,00	257.835.097,92	51.292.967,00	75.880.116,00	13,32	29,43
Capitanerie di porto	186.068.332,74	208.123.248,00	563.879,00	3.368.415,00	0,30	1,62
Consiglio superiore dei lavori pubblici	9.069.373,00	7.154.282,00	2.999.171,00	1.511.030,00	33,07	21,12
Totale	**845.848.771,74**	**697.933.286,08**	**110.074.694,00**	**109.502.802,00**	**13,01**	**15,69**

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.2. Analisi della gestione delle spese

3.2.1. Andamenti e risultati contabili complessivi

Si premette che nel percorso di adeguamento della struttura amministrativa alle disposizioni della nuova legge di contabilità (legge n. 196 del 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 legge[24].

---

[22]Lo stanziamento del capitolo 1451, infatti, si riduce costantemente nel triennio, passando da 60.034.689,00 nel 2010 a 53.799.352,00 nel 2011, a 25.952.807,00 nel 2012, con una riduzione del 10,39 per cento nel 2011 e 51,76 per cento nel 2012.

[23] La riassegnazione è ammessa solo per pagamento di spese di categoria I (redditi da lavoro dipendente), mentre per il Dipartimento dei trasporti si tratta di acquisto di beni e servizi, attività svolte dal Centro Elaborazione Dati Motorizzazione, dall'Ufficio Centrale Operativo (UCO), per il funzionamento del CCISS, interventi per incentivare la sicurezza stradale, per l'informatica e le attrezzature. Per il Dipartimento infrastrutture si tratta di spese di funzionamento asili nido (cap.1281) e della Struttura tecnica di missione (cap.1080), vigilanza e sicurezza "grandi dighe". Soltanto per il cap.1290, le riassegnazioni provenienti dai contributi dei gestori delle dighe assicurano, al momento, l'intera copertura della spesa. Per le Capitanerie di Porto si tratta di spesa per redditi da lavoro dipendente.

[24] Sono stati, pertanto, individuati 14 centri di costo (cdc) periferici e 2 cdc nell'ambito del Dipartimento dei trasporti, più il nuovo cdc relativo al Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori, istituito dall'art.12, comma 81 del DL n. 95/2012, a decorrere dal 2013. Il *budget* 2013 dei costi dell'Amministrazione evidenzia una lieve riduzione

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"[25], 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 2012 una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 7,855 miliardi e di cassa pari 8,210 miliardi, mentre la dotazione definitiva raggiunge 8,355 miliardi per la competenza e 10,195 miliardi per la cassa. Si registra un lieve incremento rispetto al precedente esercizio (in termini di dotazioni di competenza pari a circa 0,8 miliardi ed in termini di cassa pari a 0,5 miliardi) che inverte il precedente *trend* decrescente, pur se, rispetto al 2010, i valori presentano, comunque, una riduzione (stanziamenti definitivi di competenza in diminuzione del 7,3 per cento rispetto al 2010 e del 12,1 per cento gli stanziamenti definitivi di cassa).

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 la spesa in conto capitale mostra una visibile crescita di detti indicatori nel triennio; diversamente, l'incidenza dei residui di stanziamento sullo stanziamento definitivo è, ovviamente, molto più elevata nella spesa in conto capitale ma va notato che dal 18,67 per cento del 2010 scende all'11,99 per cento nel 2012.

Tavola 5

(in migliaia)

	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
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
2012	7.855.116,56	8.355.019,73	8.210.086,18	10.195.910,48	8.062.776,49	7.929.506,11	8.127.164,87	6.131.568,37

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tavola 6

Titolo di spesa	Esercizio	economie c/comp / stanz. def. competenza	impegni totali / massa impegnabile	pagato totale / massa spendibile	Pagato residui / res. def. iniziali	incidenza res. stanz. / stanz. def. competenza
Titolo 1 - Spese correnti	2010	4,51	91,95	70,28	45,31	0,62
	2011	1,38	96,66	73,25	51,66	0,76
	2012	3,23	96,13	74,30	36,33	0,15
titolo 2 - Spese in c/capitale	2010	0,03	82,55	29,99	27,62	18,94
	2011	2,38	90,32	34,61	31,92	6,27
	2012	6,49	91,53	41,52	37,73	11,99

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il consuntivo fa registrare impegni totali per 8,062 miliardi e pagamenti totali per 7,929 miliardi. L'analisi mette in evidenza una riduzione rispetto al precedente esercizio del 4,03 per

dello 0,78 per cento rispetto al 2012, concentrata soprattutto nei Costi del personale (-1,49 per cento), riduzioni più che compensate dall'incremento dei Costi straordinari e speciali (54,15 per cento) e Ammortamenti (29,70 per cento). La distribuzione dei Costi tra cdc vede la massima concentrazione nel cdc Capitanerie di porto (59,16 per cento del totale) e nel Dipartimento dei trasporti (25,56 per cento del totale), mentre il Dipartimento infrastrutture assomma il 13, 62 per cento del totale.

[25] Pur se la missione "Casa e assetto urbanistico" presenta una riduzione della dotazione finanziaria molto importante: nel triennio 2010-2012 la flessione degli impegni e dei pagamenti è rispettivamente dell'86 per cento e del 68 per cento, passando da 1.543 milioni impegnati nel 2010 a 243 nel 2012, e da 833 milioni pagati nel 2010 a 264 nel 2012.

cento degli impegni e un incremento del 7,03 per cento dei pagamenti totali (determinante anche, come si vedrà, di un significativo smaltimento residui) e, con riferimento al triennio, una riduzione del 13,06 per cento per gli impegni e un incremento del 13,35 per cento per i pagamenti

Nel 2012 sono state emanate norme dispositive di numerose riduzioni agli stanziamenti dei Ministeri. Sul totale degli stanziamenti del MIT, in applicazione del DL 98/2011, convertito con modificazioni dalla legge 111/2011, del DL 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge 148/2011, e della legge 183/2011 (legge di stabilità 2012) sono state apportate riduzioni per complessivi euro 222.200.000.

Inoltre, nel corso dell'esercizio 2012 sono state emanate nuove disposizioni legislative che hanno determinato ulteriori riduzioni agli stanziamenti dei capitoli del MIT. Si tratta del DL n. 95 del 2012 e dell'applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 2, comma 1, del DL n. 78 del 2010 (sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 2012). Le predette variazioni in diminuzione, relative alle sole spese rimodulabili, sono quantificate in euro 10.074.276 (DL 95/2012) ed euro 16.678.404 (DL 78/2012).

L'evoluzione degli stanziamenti, però, non registra riduzioni. Infatti, in forza di tutte le variazioni succedutesi nel corso dell'esercizio a partire dalla legge di bilancio (provvedimenti amministrativi, note di variazione, legge di assestamento) gli stanziamenti di competenza, che inizialmente ammontavano a euro 7.855.116,56, raggiungono euro 8.355.019,73; così gli stanziamenti di cassa, che da euro 8.210.086,18 passano a 10.195.910,48. Gli stanziamenti di competenza registrano complessive variazioni di bilancio positive per 504,3 milioni e riduzioni apportate dalla legge di assestamento per 4,5 milioni. Gli stanziamenti di cassa registrano la variazione positiva di bilancio di 1,6 milioni ed un'ulteriore variazione positiva dovuta alla legge di assestamento per 364 milioni. La categorie economiche che hanno avuto l'incremento maggiore, in termini percentuali, sono la seconda (consumi intermedi) e la 21 (investimenti fissi), che hanno visto più che raddoppiare l'iniziale stanziamento di cassa.

Le specifiche misure di contenimento previste nell'art. 6 del DL 78/2010, hanno operato anche sull'esercizio 2012. Esse hanno posto "tetti" alle spese per studi e consulenza (non superiore al 20 per cento della spesa del 2009); per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità (non superiore al 20 per cento della spesa del 2009); per missioni (non superiore al 50 per cento della spesa del 2009); per attività di formazione (non superiore al 50 per cento della spesa del 2009); per acquisto, manutenzione, noleggio autovetture (non superiore alll'80 per cento della spesa del 2009); ed hanno previsto il divieto di spesa per sponsorizzazioni. Dalle informazioni acquisite dall'UCB emerge il pieno rispetto di tali limiti.

Appare rispettato anche il limite previsto dall'art. 8 del medesimo DL 78/2010, relativo al tetto del 2 per cento del valore degli immobili per le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria sostenute nel 2012, pari a circa 7 milioni.

Gli strumenti di flessibilità previsti dalla normativa vigente (articoli 23, comma 3, e 33, comma 3, della legge n. 196/2009 e articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010) hanno trovato scarsa applicazione, e così le variazioni compensative in corso di gestione ai sensi dell'articolo 33, comma 4, della legge n. 196/2009. L'UCB ha comunicato di avere fatto ricorso nella fase gestionale a: 38 decreti del Ministro per variazioni compensative, in termini di competenza e cassa, tra capitoli rimodulabili di fabbisogno appartenenti allo stesso macroaggregato; 16 decreti del Ministro per variazioni compensative di sola cassa tra tutti i capitoli di bilancio, sia di parte corrente che di parte capitale; 192 decreti direttoriali per variazioni compensative tra i piani gestionali dello stesso capitolo di fabbisogno.

Nessuna autorizzazione di spesa è stata oggetto di definanziamento.

Il fenomeno delle eccedenze di spesa (pari a euro 14.508.868,80 in conto competenza e 1.093.612,30 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. Comunque l'UCB ha assicurato che l'ammontare complessivo della spesa di personale ha coperto, nel complesso la totalità di essa. L'UCB ha comunicato che risulta difficile anche procedere ad un puntuale controllo delle eccedenze relative alle altre tipologie di spesa (fitti e

contributi pluriennali) in quanto i pagamenti vengono comunicati all'Ufficio stesso ad esercizio ormai chiuso e privi di dettagli. In considerazione della criticità del fenomeno, è 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.

L'analisi economica del consuntivo del ministero fornisce una prospettazione degli andamenti di spesa maggiormente orientata a verificare efficacemente l'allocazione e la distribuzione dell'impatto delle riduzioni di spesa.

Tavola 7

(in migliaia)

	Stanziamento definitivo di competenza		**Impegni Totali (RGS)**		**Pagato totale (RGS)**		**Residui finali (RGS)**	
	2011	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**
Redditi da lavoro dipendente	984.451,49	994.650,42	958.109,73	938.507,14	981.992,20	924.312,40	56.124,67	58.679,74
di cui imposte pagate sulla produzione	*55.641,44*	*57.406,32*	*54.718,13*	*54.215,51*	*55.466,05*	*55.105,55*	*1.426,60*	*667,60*
Consumi intermedi	407.337,74	382.653,89	364.850,05	373.230,04	364.688,08	397.061,67	122.510,17	85.576,56
Trasferimenti di parte corrente	1.318.633,37	1.216.261,47	1.311.877,37	1.201.192,69	1.162.760,85	1.120.634,42	519.312,53	501.132,49
di cui alle imprese	*539.288,77*	*530.588,29*	*532.611,96*	*521.898,29*	*540.884,18*	*516.378,14*	*118.550,83*	*95.399,35*
di cui alle AAPP	*778.181,13*	*684.525,86*	*778.164,13*	*678.263,98*	*620.785,73*	*603.235,49*	*400.751,35*	*405.713,16*
Altre spese correnti	26.079,42	18.508,20	25.967,20	18.150,48	76.734,58	18.714,69	1.851,80	1.210,58
di cui interessi	*316,60*	*320,23*	*316,26*	*197,48*	*314,52*	*147,21*	*346,00*	*214,74*
Spese correnti	**2.736.502,02**	**2.612.073,98**	**2.660.804,36**	**2.531.080,35**	**2.586.175,70**	**2.460.723,19**	**699.799,18**	**646.599,36**
Investimenti fissi	611.317,63	694.221,94	1.193.456,53	1.126.754,10	1.116.118,41	1.092.436,67	1.449.461,98	851.042,59
Contributi e trasferimenti in conto capitale	*4.165.684,78*	*5.035.323,68*	*4.520.024,92*	*4.391.531,06*	*3.694.899,84*	*4.365.807,10*	*4.994.396,66*	*4.622.732,09*
di cui alle imprese	*1.108.177,54*	*1.863.037,33*	*996.935,24*	*1.093.255,95*	*1.084.064,68*	*1.192.968,46*	*546.444,84*	*786.376,27*
di cui alle AAPP	*1.111.692,22*	*1.191.560,36*	*1.558.449,07*	*1.354.129,98*	*1.595.678,65*	*1.626.702,51*	*1.741.530,07*	*999.757,50*
Spese finali	**4.777.002,40**	**5.729.545,62**	**5.713.481,46**	**5.518.285,16**	**4.811.018,25**	**5.458.243,77**	**6.443.858,64**	**5.473.774,68**
Totale spese complessive	**7.513.504,43**	**8.341.619,60**	**8.374.285,82**	**8.049.365,51**	**7.397.193,95**	**7.918.966,95**	**7.143.657,81**	**6.120.374,04**

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tavola 8

(valori percentuali)

Categoria economica	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni totali		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	13,1	11,92	11,44	11,66	13,3	11,67	0,8	0,96
Consumi intermedi	5,4	4,59	4,36	4,64	4,9	5,01	1,7	1,40
Trasferimenti di parte corrente	17,5	14,58	15,67	14,92	15,7	14,15	7,3	8,19
di cui alle Amministrazioni pubbliche	10,3	8,21	9,29	8,43	8,4	7,62	5,6	6,63
di cui alle Imprese	7,2	6,36	6,36	6,48	7,3	6,52	1,7	1,56
Altre uscite correnti	0,3	0,22	0,31	0,23	1,0	0,24	0,0	0,02
Spese correnti	**36,4**	**31,31**	**31,77**	**31,44**	**34,9**	**31,07**	**9,8**	**10,56**
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	8,1	8,32	14,25	14,00	15,1	13,80	20,3	13,91
Contributi e trasferimenti in conto capitale	55,5	60,36	53,98	54,56	50,0	55,13	70,0	75,53
di cui alle Amministrazioni pubbliche	14,8	14,28		16,82	21,6	20,54	24,3	16,33
di cui alle Imprese	14,7	22,33	11,90	13,58	14,6	15,06	7,6	12,85
Spese in conto capitale	**63,6**	**68,68**	**68,22**	**68,56**	**65,1**	**68,92**	**90,2**	**89,43**
Spese complessive	**100,0**	**100,00**	**100,0 0**	**100,0 0**	**100, 0**	**100,0 0**	**100, 0**	**100,0 0**

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dato per acquisito che il MIT sia un'amministrazione in cui quella corrente costituisce la parte minoritaria della spesa (meno di un terzo del totale), la classificazione economica della spesa conferma come una buona parte della spesa 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 (46 per cento), e ancor di più in conto capitale (95 per cento), è rappresentata da trasferimenti.

Nel 2012, con riguardo alla spesa corrente, più del 46 per cento degli stanziamenti, del 47 per cento degli impegni e del 46 per cento dei pagamenti è rappresentato da trasferimenti, di cui circa la metà ad Amministrazioni pubbliche e più di un terzo ad imprese, mentre, con riguardo alla spesa in conto capitale, costituisce trasferimento più del 95 per cento degli stanziamenti, del 79 per cento impegni della spesa e dell'80 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 nel 2012 una riduzione dell'8 per cento sia negli stanziamenti che negli impegni, mentre presenta un incremento nei confronti del 2010. I pagamenti totali, invece, si riducono costantemente.

Diversamente, i trasferimenti in conto capitale presentano un'inversione di tendenza rispetto alla costante flessione registrata nel triennio precedente, aumentando, infatti, negli stanziamenti 2012 del 21 per cento e negli impegni totali del 15 per cento. La composizione della spesa totale del MIT evidenzia che, in termini di stanziamento definitivo, i trasferimenti di spesa corrente ne costituiscono circa il 15 per cento, mentre quelli in conto capitale più del 60 per cento.

Anche la spesa per investimenti fissi, che costituisce circa l'8 per cento degli stanziamenti e impegni totali e il 14 per cento dei pagamenti, evidenzia una certa ripresa nel 2012 (14 per cento negli stanziamenti e impegni) mentre i pagamenti totali, a fronte di una crescita nel 2011 del 55 per cento, marcano il passo riducendosi nel 2012 del 2 per cento.

Ma, oltre alle componenti della spesa per trasferimenti e per investimenti fissi, le altre due categorie economicamente significative della spesa corrente mostrano un significativo decremento.

La prima è costituita dai redditi da lavoro dipendente che sfiora il 12 per cento della spesa complessiva ed il 38 per cento della spesa corrente del MIT. Nel 2012 gli impegni totali decrescono del 2 per cento rispetto al 2011, passando da 958 a 938 milioni, ed i pagamenti totali del 5,9 per cento, passando da 982 a 924 milioni.

La seconda è rappresentata dai consumi intermedi, che costituisce più del 4,5 per cento della spesa totale e circa il 14 per cento della spesa corrente. L'andamento nel triennio mostra un decremento costante nel triennio sia negli stanziamenti che negli impegni: nel 2012 la diminuzione è del 6 per cento negli stanziamenti e del 3 per cento negli impegni. I pagamenti totali, invece, sono considerevolmente aumentati (9 per cento).

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 più del 90 per cento della spesa totale, il C.d.R. 4 assorbe circa il 9 per cento e la quota rimanente è assorbita dai C.d.R. 1 e 5.

L'analisi della spesa per categorie economiche riferita ai C.d.R. evidenzia che la spesa per redditi da lavoro dipendente si concentra nel C.d.R. 4 (63 per cento del totale della categoria), mentre la percentuale più elevata della spesa per consumi intermedi si riscontra nel C.d.R. 3 (circa 80 per cento).

Il conto dei residui mostra nel 2012 importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari a 8,127 miliardi (residui propri più residui di stanziamento), che si attestano alla fine dell'esercizio a 6,131 miliardi, 3.024 dei quali sono di nuova formazione, i residui di stanziamento sono complessivamente pari a 692. Complessivamente, la massa dei residui finali decresce nel 2012 del 24,55 per cento. Il 75,6 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 (3,7 miliardi circa) ma anche la missione diritto alla mobilità espone una quantità rilevante di residui finali (1,6 miliardi). Tra le categorie rilevanti, la seconda (relativa ai consumi intermedi) assomma 85,5 milioni di residui passivi finali e la categoria 21 (investimenti fissi lordi) ne assomma 851.

Il totale dei residui propri dà la misura della massa debitoria iscritta a bilancio al 31 dicembre 2012, che è costituita da 5,4 miliardi, di cui 2,3 miliardi di nuova formazione e 3,1 miliardi provenienti dai residui.

Con riguardo ai debiti fuori bilancio, la situazione quantificata dal MEF evidenzia una massa debitoria al 31 dicembre 2011, comprensiva dei debiti pregressi, pari a 38,6 milioni (di cui 12,3 milioni attribuibili a debiti del solo 2011 e debiti riconosciuti nel 2011).

La situazione debitoria al 31 dicembre 2012, comprensiva dei debiti pregressi, è pari a 17,5 milioni (di cui 7,4 milioni attribuibili a debiti riconosciuti).

Praticamente, l'intera massa debitoria è concentrata nella spesa corrente, categoria economica 2 (consumi intermedi), rappresentata prevalentemente da spese incomprimibili, quali canoni, utenze, accertamenti sanitari, servizio dei mezzi di trasporto, missioni, sulle quali ha prodotto effetti la progressiva riduzione delle risorse finanziarie allocate sui pertinenti capitoli di spesa. Inoltre, grande parte nella costituzione di tale massa debitoria deriva dalla necessità di proseguire i servizi radio-marittimi legati alla sicurezza della navigazione, erogati dalla Telecom S.p.A..

Con riguardo alla spesa in conto capitale (anch'essa riscontrabile, seppur limitatamente, nella situazione debitoria), 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 sospeso[26] (anticipazione di tesoreria), al

[26] Ai sensi dell'art. 14, c. 2 del DL 31.12.1996, n. 669, convertito dalla legge 28.02.1997, n. 30.

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. Il totale dei debiti in conto sospeso verso la Tesoreria al 31 dicembre 2012 ammonta 55 milioni.

In considerazione di tale massa debitoria, il MEF, con decreti di variazione n.114154 del 2011 e 65180 del 2012 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 vari[27] 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, con riferimento ai debiti 2011, e euro 12.079.129, con riferimento al 2012.

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 unico d'amministrazione, 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 sei[28].

Quanto al fenomeno dei residui di stanziamento, l'UCB ne ha rilevato le ragioni evidenziandone il legame con i tempi per l'attivazione degli interventi infrastrutturali, che comportano una dilazione temporale tra stanziamento, 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. Peraltro, tale fenomeno è destinato a ridimensionarsi in forza dell'applicazione dell'art. 6, commi 15 e 16, del DL 95/2012[29], che ha previsto il mantenimento in bilancio per tre anni delle somme stanziate e totalmente non impegnate, trascorsi i quali si opera con il definanziamento. Complessivamente i residui di stanziamento 2012 ammontano a 692,60 milioni, in aumento del 46,37 per cento rispetto al 2011 (321,20 milioni).

Rispetto agli stanziamenti disposti, alcuni capitoli presentano rilevanti economie con carattere di continuità. Particolarmente rilevanti sono le economie del capitolo 1080 "Spese per il funzionamento della Struttura tecnica di missione" (5 milioni nel 2011 e 3,2 milioni nel 2012), del cap. 1290 "Spese per acquisto di beni e servizi relative all'attività del Ministero in

---

[27] Istituito dall'articolo 1 comma 50 della legge finanziaria per il 2007.

[28] 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 a disposizione per eventuali deficienze di capitoli relativi alle spese di Forza armata (cap. 2122); Fondo da ripartire per le esigenze di funzionamento del corpo delle Capitaneria di porto-guardia costiera (2204); Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Capitanerie di porto (cap. 2207); Fondo da ripartire per la corresponsione di assegni una tantum al personale delle Capitanerie di porto (2351).

[29] Comma 15: Le somme stanziate nel bilancio dello Stato, relative ad autorizzazioni di spese pluriennali, totalmente non impegnate alla chiusura dell'esercizio, costituiscono economie di bilancio. Le stesse, con l'esclusione di quelle riferite ad autorizzazioni di spese permanenti ed a fondi da ripartire, sono reiscritte, con la legge di bilancio, nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale dell'autorizzazione medesima. Qualora dette somme non risultino impegnate nei tre anni successivi a quello di prima iscrizione in bilancio della spesa, la relativa autorizzazione è definanziata per i corrispondenti importi. Delle operazioni effettuate ai sensi del presente comma viene data apposita evidenza nella nota integrativa al bilancio di previsione. Comma 16: In via sperimentale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015, relativamente alle autorizzazioni di spesa pluriennale, con legge di bilancio gli stanziamenti di competenza possono essere rimodulati negli anni ricompresi nel bilancio pluriennale, assicurandone apposita evidenza, nel rispetto del limite complessivo della spesa autorizzata, per adeguarli alle corrispondenti autorizzazioni di cassa determinate in relazione ai pagamenti programmati ai sensi del comma 10.

materia di dighe" (7,7 milioni nel 2011 e 1,2 milioni nel 2012) e del cap. 7770 "Contributi per la realizzazione di infrastrutture interportuali" 4,70 milioni nel 2011 mentre nel 2012 ha prodotto economie in conto residui per 3,40 milioni.

I residui passivi perenti ammontano complessivamente a 2.047,01 milioni per la parte corrente e a 9.279,39 milioni per la parte capitale con un incremento rispetto al 2011 del 2,54 per cento per la prima e del 10,43 per la seconda, ciò in forza della ridotta permanenza in bilancio per i residui di spesa disposta da disposizioni normative (da ultimo, art. 10, comma 8 DL 98/2011). La parte attribuibile a nuove perenzioni ammonta a 118,69 milioni per la parte corrente e 1.442,53 milioni per la parte in conto capitale. Le reiscrizioni ammontano a 14,85 milioni per la parte corrente, con una percentuale rispetto allo *stock* complessivo dello 0,73 per cento, e a 343,16 milioni per la parte in conto capitale con una percentuale del 3,70 per cento.

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

Nel 2012 né le missioni né i programmi del MIT hanno subito processi di revisione. Si illustrano, pertanto, nella tavole seguente, le otto missioni e i diciassette programmi in cui le stesse si articolano, evidenziandone i principali aggregati finanziari e gli andamenti rispetto al 2011.

Tavola 9

MISSIONI E PROGRAMMI – ESERCIZIO 2012

(in migliaia)

Missione	Programma		Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali (RGS)	Pagato totale (RGS)	Residui finali (RGS)
004.L'Italia in Europa e nel mondo	016	Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale	180.000,00	180.000,00	4.615,00	363.680,00
007.Ordine pubblico e sicurezza	007	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	749.552,07	720.330,80	730.284,56	123.782,44
013.Diritto alla mobilita'	001	Sviluppo e sicurezza della mobilita' stradale	338.163,09	324.288,15	343.493,14	144.319,90
	002	Autotrasporto ed intermodalita'	294.698,82	271.559,85	263.095,13	123.410,76
	004	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	132.761,15	132.745,39	133.412,44	99.279,67
	005	Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	48.770,92	48.574,28	44.519,76	27.490,00
	006	Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale	1.170.371,11	543.087,08	876.225,77	815.517,28
	009	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	1.267.197,40	1.198.101,60	1.211.080,34	420.658,72
	Totale		**3.251.962,48**	**2.518.356,35**	**2.871.826,57**	**1.630.676,32**
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	005	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	65.397,08	60.926,49	70.983,03	15.595,89
	009	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	7.758,43	7.102,06	6.980,86	3.309,20
	010	Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita'	2.638.411,31	3.050.411,66	2.647.308,16	3.068.503,21
	011	Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	1.141.719,93	1.195.521,67	1.247.658,06	649.439,42
	Totale		**3.853.286,75**	**4.313.961,89**	**3.972.930,11**	**3.736.847,72**
017.Ricerca e innovazione	006	Ricerca nel settore dei trasporti	4.250,75	4.208,20	96,92	9.284,41
019.Casa e assetto urbanistico	002	Politiche abitative, urbane e territoriali	227.873,47	238.964,15	263.544,92	254.878,04
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002	Indirizzo politico	13.661,49	12.407,15	12.234,91	2.410,57
	003	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	70.538,65	59.219,91	58.645,09	6.114,80
	Totale		**84.200,14**	**71.627,07**	**70.880,00**	**8.525,37**
033.Fondi da ripartire	001	Fondi da assegnare	3.894,06	15.328,03	15.328,03	3.894,06
Totale			**8.355.019,73**	**8.062.776,49**	**7.929.506,11**	**6.131.568,37**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La missione "Infrastrutture pubbliche e logistica" presenta un aumento degli stanziamenti definitivi del 35,5 per cento rispetto al 2011, passando da 2,8 a 3,8 miliardi (nel 2011 rispetto al 2010 erano diminuiti del 25,5 per cento), mentre gli impegni totali si incrementano del 18,5 per cento sul 2011 ed i pagamenti del 43,65 per cento.

La missione "Diritto alla mobilità" presenta stanziamenti definitivi per 3,25 miliardi (in diminuzione rispetto al 2011 del 2 per cento), impegni in diminuzione del 21,03 per cento e pagamenti totali in diminuzione dell' 8,65.

Si conferma la flessione iniziata nel 2011 nelle missioni "Ricerca e innovazione" (4,3 nel 2011 a 4,25 milioni nel 2012 in diminuzione del 2,06 per cento), "Casa e assetto urbanistico" (302 milioni nel 2011 a 227 milioni nel 2012 con una percentuale in diminuzione del 24 per cento rispetto al 2011[30]), mentre la missione "Servizi istituzionali delle amministrazioni pubbliche" presenza un incremento (78 milioni nel 2011 a 84 milioni nel 2012 in aumento dell'8 per cento).

Di seguito si illustrano le caratteristiche e le principali attività svolte nell'ambito dei più significativi programmi delle missioni 13 e 14.

4.1. Missione 13 "Diritto alla mobilità"

La missione risulta articolata in sei programmi, tutti di competenza del C.d.R. 3 – Dipartimento dei Trasporti, la navigazione e i sistemi informativi e statistici, a cui si aggiunge un programma gestito dal MEF (8 – Sostegno allo sviluppo del Trasporto).

Tavola 10

IMPEGNI TOTALI

(in migliaia)

Programma	1.Sviluppo e sicurezza della mobilita' stradale	2. Autotrasporto ed intermodalita'	4.Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	5.Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	6.Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale	9.Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	Totale Missione
CATEGORIE Indicatori							
Redditi da lavoro dipendente	159.172,28	4.778,51	3.904,10	4.877,88	4.193,97	7.951,25	184.877,99
Consumi intermedi	108.114,94	184.464,19	401,13	572,73	749,53	2.032,66	296.335,17
Trasferimenti di parte corrente	0,00		93.551,17	6.085,14	368.989,09	586.682,33	1.055.307,73
Altre spese correnti	1.260,92	117,86	19,62	26,31	416,06	491,95	2.332,71
Totale titolo I	**268.548,14**	**189.360,56**	**97.876,02**	**11.562,05**	**374.348,65**	**597.158,19**	**1.538.853,60**
Investimenti fissi	22.179,52	14,87	19,00	12,24	8.516,78	54.069,53	84.811,93
Trasferimenti in c/capitale	33.560,49	82.184,42	34.850,37	37.000,00	160.221,65	546.873,88	894.690,82
Totale titolo II	**55.740,01**	**82.199,29**	**34.869,37**	**37.012,24**	**168.738,43**	**600.943,41**	**979.502,75**
Spese finali	**324.288,15**	**271.559,85**	**132.745,39**	**48.574,28**	**543.087,08**	**1.198.101,60**	**2.518.356,35**
Totale spese complessive	**324.288,15**	**271.559,85**	**132.745,39**	**48.574,28**	**543.087,08**	**1.198.101,60**	**2.518.356,35**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[30] 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 n. 159/2007, né il successivo, ma molto ridimensionato, "Piano per l'edilizia abitativa" (c.d. Piano casa) previsto dall'art. 11 del DL n. 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). Al fine di dare nuovo impulso al settore, nel 2012 è stato previsto un nuovo programma (Piano nazionale per le città) destinato alla riqualificazione urbana (art.12 del DL n.83/2012), da attuare attraverso una "Cabina di regia" composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e locali e dei settori interessati. Per l'attuazione del Piano è stato costituito, nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, il Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le città, nel quale sono confluite le risorse non utilizzate o revocate da programmi precedentemente previsti nel medesimo ambito (piano nazionale di edilizia abitativa, programmi di recupero urbano, programmi innovativi in ambito urbano). Di esso si è fatta ampia trattazione nel Rapporto 2013 sul Coordinamento di Finanza Pubblica della Corte dei conti (Delibera SS.RR. 6/2013 del 23 maggio 2013, pg.112), cui si fa rinvio.

Tavola 11

PAGATO TOTALE

(in migliaia)

Programma	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 da lavoro dipendente	162.946,46	4.869,55	4.161,79	4.986,62	4.245,54	8.083,64	**189.293,61**
Consumi intermedi	130.257,60	189.391,18	803,10	456,09	700,88	2.344,27	**323.953,13**
Trasferimenti di parte corrente	0,00		93.551,17	6.082,54	298.006,37	566.671,05	**964.311,13**
Altre spese correnti	2.004,30	126,38	40,21	25,95	416,06	505,82	**3.118,72**
Totale titolo I	**295.208,37**	**194.387,11**	**98.556,27**	**11.551,20**	**303.368,85**	**577.604,79**	**1.480.676,60**
Investimenti fissi	21.136,16	6,15	5,79	63,96	8.397,10	80.996,04	**110.605,21**
Trasferimenti in c/capitale	27.148,62	68.701,86	34.850,37	32.904,60	564.459,82	552.479,50	**1.280.544,77**
Totale titolo II	**48.284,77**	**68.708,01**	**34.856,16**	**32.968,56**	**572.856,92**	**633.475,55**	**1.391.149,97**
Spese finali	**343.493,14**	**263.095,13**	**133.412,44**	**44.519,76**	**876.225,77**	**1.211.080,34**	**2.871.826,57**
Totale spese complessive	**343.493,14**	**263.095,13**	**133.412,44**	**44.519,76**	**876.225,77**	**1.211.080,34**	**2.871.826,57**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi di competenza riferiti all'intera missione ammontano a 3,25 miliardi (39 per cento degli stanziamenti totali MIT), gli impegni totali a 2,5 miliardi (32 per cento del totale impegni MIT) mentre i pagamenti totali sono pari a 2,8 miliardi (36 per cento dei pagamenti totali MIT). Sia i valori assoluti che i tassi di incidenza delle singole rilevazioni della spesa per la missione 013 sono in leggera flessione rispetto all'esercizio pregresso.

Nella successiva esposizione si approfondiranno i programmi 4 "Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo", 6 "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale", e 9 "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per acque interne"[31].

[31] Relativamente agli altri programmi, si evidenzia che nell'ambito del programma 1, oltre ad attività di implementazione del CED della Motorizzazione e di definizione di nuove procedure informatiche condivise anche a livello internazionale, è stata svolta, nel 2012, una cospicua attività di recepimento di direttive e regolamentazioni comunitarie in materia di sicurezza e protezione dell'ambiente nell'ambito della motorizzazione e dei trasporti, in generale. E', poi, proseguita l'attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (PNSS), relativamente al quale è quasi del tutto portata a compimento l'attività di stipula delle Convenzioni con le Regioni per la realizzazione degli interventi individuati nei Programmi annuali. E' proseguita l'attività di comunicazione istituzionale e di educazione stradale. Nell'ambito del medesimo programma 1 è prevista anche l'attività informatica e statistica, che ha prodotto, tra l'altro, l'istituzione del sito *cantieri.mit.gov.it* finalizzato a rendere conoscibile e trasparente l'attività svolta in materia di grandi infrastrutture. E' stato, inoltre, redatto il Conto Nazionale delle Infrastrutture (CNIT), che racchiude tutte le informazioni statistiche afferenti l'andamento e le dinamiche del settore dei trasporti e delle infrastrutture.
Il Programma 2 "Autotrasporto e Intermodalità" ha visto implementare l'attività di formazione e aggiornamento professionale degli autotrasportatori e l'attività di controllo circa la sicurezza del trasporto. L'attività di supporto alla Consulta Generale per l'autotrasporto e la Logistica è terminata a luglio 2012, quando la Consulta è stata abrogata (art.12, comma 20, del DL 95/2012), con il passaggio delle relative competenze alla Direzione Generale per il trasporto stradale e l'intermodalità. Le attività della Consulta e del Comitato scientifico sono proseguite per giungere ad una completa definizione. Ai componenti del Comitato scientifico è stata, comunque, richiesta specifica valutazione su alcuni servizi affidati alla Consulta. In particolare, gli esperti hanno espresso parere critico in merito ad uno studio affidato all'Università Bocconi relativo a "Costi del non fare il Piano Nazionale della logistica".
Il programma 5 "Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario" ha visto svolta l'attività di vigilanza sull'Agenzia Nazionale per la sicurezza delle Ferrovie (ANSF), confluita nella redazione della Relazione annuale al Presidente del Consiglio dei Ministri. E' stato aggiornato il contratto di servizio passeggeri media e lunga percorrenza di interesse nazionale sottoposti a obblighi di servizio pubblico per il periodo 2009-2014, con rimodulazione dell'offerta programmata del servizio. Le reazioni degli Enti territoriali hanno portato ad una ulteriore revisione dell'offerta, ripristinando collegamenti prima soppressi.

Programma 4. "Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo"

La ragione dello specifico approfondimento del programma 4 non attiene tanto al rilievo economico, trattandosi di impegno finanziario inferiore a quasi tutti gli altri programmi. Ha contato, invece, la specifica attività di indirizzo e di sviluppo nel settore aeroportuale che ha caratterizzato il 2012 e che, tra gli esiti più significativi, ha prodotto la redazione dell'Atto di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 45695 del 31/12/2012[32].

Il Programma si articola in due obiettivi operativi[33] ed ha una spesa prevalentemente di trasferimento: ad altre pubbliche Amministrazioni, per la parte corrente, e in forma di contributi agli investimenti nella parte in conto capitale. Ciò in quanto l'attività è prevalentemente accentrata sul trasferimento di risorse agli Enti vigilati direttamente (ENAC) o indirettamente (ENAV) dal MIT, che esercitano attività operativa nel settore aeroportuale.

Con riguardo all'ENAV, il MIT è stato interessato dal nuovo Piano degli Investimenti 2012-2014, con un impegno contrattuale per complessivi 409 milioni per il triennio 2012-2014. Al netto della quota di investimento operata nell'ambito del contratto di servizio ENAV - *Techno Sky* per la conduzione e la manutenzione degli impianti e dei sistemi operativi di assistenza al volo, valutata in 10 milioni di euro/anno, sono previsti investimenti per circa 379 milioni, in flessione rispetto al piano triennale 2011-2013, che prevedeva investimenti per 405 milioni[34]. La realizzabilità del Piano appare condizionata, tra l'altro, dall'acquisizione dei corrispettivi dei contratti di servizio stipulati con il MIT e dei crediti vantati verso di esso[35] (422 milioni al 31 dicembre 2011).

Con riguardo all'ENAC, va rilevato come esso abbia costituito per il MIT un punto di riferimento essenziale in tutti i settori afferenti quello aeroportuale: la *safety* e *security* aeroportuale, il volo da diporto, i servizi di navigazione aerea. Con riguardo all'*handling*, va segnalata la decisione della Commissione europea n. 9448 del 19 dicembre 2012, attraverso la quale al Commissione ha dichiarato che le misure posta in essere da SEA S.p.A. verso SEA Handling S.p.A. costituiscono aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno[36].Rimanendo in ambito comunitario, non è ancora divenuta operativa l'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti, prevista dall'art. 36, comma 1, del DL 1/2012, di recepimento della Direttiva comunitaria 12/2009/CE, pur se alle attività ad essa demandate ha fatto comunque fronte l'Amministrazione.

In applicazione dell'art.17, comma 34-*bis*, del DL n. 78/2009[37], l'ENAC ha stipulato numerosi contratti di programma con vari gestori aeroportuali (AdR, SAVE, SEA) a seguito dei quali gli stessi gestori si sono impegnati, in autofinanziamento, ad un consistente piano di ammodernamento delle infrastrutture (soltanto il contratto AdR prevede un piano di 2,5 miliardi nel breve periodo e di 12 miliardi nel lungo).

---

[32] Il provvedimento pone le basi per un riordino organico del settore aeroportuale sotto il profilo infrastrutturale, gestionale e della qualità dei servizi. Di esso si è fatta ampia trattazione nel Rapporto 2013 sul Coordinamento di Finanza Pubblica della Corte dei conti (Delibera SS.RR. 6/2013 del 23 maggio 2013, pg.111), cui si fa rinvio.

[33] "Monitorare al fine di formulare proposte di aggiornamento della normativa in materia di trasporto e sicurezza dell'aviazione civile" e "Proseguire nell'attività di monitoraggio, vigilanza e controllo sull'attività e sulla qualità dei servizi resi dagli enti vigilati in materia di aviazione civile".

[34] Si veda, al riguardo la Delibera della Corte dei conti della Sezione di controllo enti 104/2012.

[35] 422 milioni al 31 dicembre 2011, come riscontrato nella Delibera di cui alla nota precedente.

[36] Tale decisione è stata impugnata dallo Stato italiano con ricorso del 4 marzo 2013.

[37] Art. 17, comma 34-*bis*: "Al fine di incentivare l'adeguamento delle infrastrutture di sistemi aeroportuali nazionali e comunque con traffico superiore a otto milioni di passeggeri annui, nonché quelli aventi strutture con sedimi in regioni diverse, nel caso in cui gli investimenti si fondino sull'utilizzo di capitali di mercato del gestore, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) è autorizzato a stipulare contratti di programma in deroga alla normativa vigente in materia, introducendo sistemi di tariffazione pluriennale che, tenendo conto dei livelli e degli standard europei, siano orientati ai costi delle infrastrutture e dei servizi, a obiettivi di efficienza e a criteri di adeguata remunerazione degli investimenti e dei capitali, con modalità di aggiornamento valide per l'intera durata del rapporto. In tali casi il contratto è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro sessanta giorni dalla stipula del contratto di programma, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e può graduare le modifiche tariffarie, prorogando il rapporto in essere, per gli anni necessari ad un riequilibrio del piano economico-finanziario della società di gestione".

Il MIT ha, inoltre, applicato la direttiva 2009/12/CE, che prevede la possibilità, per gli Stati membri, di tener conto delle entrate risultanti dalle attività commerciali, nel fissare i diritti aeroportuali.

La vigilanza e controllo da parte dell'ENAC sull'effettiva realizzazione da parte dei gestori degli investimenti previsti nei Contratti di programma sottoscritti è finalizzata a verificare l'effettività dell'impianto tariffario al fine della copertura dei costi degli investimenti. Essa si svolge sulla base della certificazione di ciascuno stato d'avanzamento lavori ed è destinata a produrre i propri effetti sulla determinazione delle tariffe dell'anno successivo a quello della verifica.

Con riguardo allo specifico settore delle concessioni aeroportuali, nel sistema nazionale sono attualmente presenti quattro modelli di gestione degli scali:

- gestione totale alla società concessionaria cui è affidata la gestione dell'intero sistema aeroportuale;
- gestione parziale disciplinata da apposita convenzione: il gestore introita le tasse passeggeri e merci e sostiene gli oneri manutentivi dei beni concessi;
- gestione parziale a titolo precario, nelle more della definizione della convenzione: il gestore sostiene gli oneri manutentivi dei soli beni in concessione e non introita i diritti aeroportuali, che rimangono di pertinenza dello Stato;
- gestione diretta da parte dell'ENAC.

L'affidamento in concessione della gestione totale è il modello di gestione preferenziale, anche in funzione della privatizzazione del settore che miri ad una maggiore funzionalità ed economicità. Ai sensi dell'art. 7 del Decreto 12 novembre 1997, n. 521 del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, il periodo di durata della concessione, che può superare i venti anni fino a raggiungere il limite massimo di quaranta, viene determinato in base alle valutazioni formulate con riferimento ai contenuti del programma di intervento, comprensivo del piano degli investimenti e del piano economico-finanziario. Il passaggio dalle gestioni parziali alle gestioni totali si pone quale elemento qualificante che dovrebbe accrescere il valore patrimoniale delle società di gestione le quali, in qualità di gestori totali, dovrebbero essere in grado di esercitare un interesse nei confronti di eventuali investitori privati. Sarebbe, al riguardo, importante addivenire ad una effettiva privatizzazione delle società di gestione aeroportuale che eviterebbe, tra l'altro, l'ingente esborso di finanze pubbliche conseguente al fatto che, nella maggioranza dei casi, la compagine pubblica non solo prevale sulla compagine privata ma, in molti casi, l'azionariato privato è totalmente assente.

Programma 6. "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale"

Il programma si articola in quattro obiettivi operativi[38] ed ha una spesa prevalentemente di trasferimento: circa il 32 per cento degli stanziamenti complessivi del programma è destinata a trasferimenti di parte corrente mentre più del 66 per cento a trasferimenti in conto capitale. Del totale della spesa della missione, il programma 6 rappresenta il 21 per cento.

Il profilo strategico che contraddistingue il settore del trasporto pubblico locale (TPL), inteso come complesso dei servizi di trasporto di persone e merci, ferroviario e su gomma[39], è

[38] Contributi alle Regioni per potenziamento e risanamento del settore del trasporto ferroviario, per acquisto di veicoli da adibirsi al TPL, realizzazione infrastrutture mobilità Fiera di Bari Foggia Verona Padova e Milano; razionalizzare le procedure per promuovere i sistemi di trasporto rapido di massa, i sistemi di trasporto su ferrovie secondarie e la loro sicurezza; promuovere la sicurezza dell'esercizio e e regolamentazione dei sistemi di trasporto a impianti fissi; migliorare la sicurezza del trasporto ferroviario locale dei sistemi di trasporto ad impianti fissi e dell'esercizio degli impianti a fune.

[39] Più precisamente, l'articolo 1, comma 2, del d.gs. n. 422 del 1997 stabilisce che "sono servizi pubblici di trasporto regionale e locale i servizi di trasporto di persone e merci, che non rientrano tra quelli di interesse nazionale; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infra-regionale". I principi di liberalizzazione del settore dei servizi di trasporto pubblico, a superamento degli assetti monopolistici contenuti nella disciplina

emerso, nella sua specifica rilevanza, nel corso dapprima del 2011 poi del 2012, all'interno di specifici interventi normativi (nel DL 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge n.111 del 15 luglio 2011, nel DL 6 luglio 2012 n. 95, e nel DL 2 novembre 2012 n. 187, non convertito e riversato nel DL n. 179/2012) e con riguardo all'attività della Corte Costituzionale[40]. Importante, dal punto di vista programmatico, è stato l'Accordo del 21 dicembre 2011 tra il Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, il Presidente della Conferenza delle Regioni, il Sottosegretario per l'economia e finanze e l'ANCI, che, nell'individuare soluzioni condivise sia in riferimento al fabbisogno strutturale sia con riferimento ad un percorso rivolto alla razionalizzazione dei servizi, ha fatto leva sul concorso finanziario dello Stato basato sul Fondo di cui all'articolo 21 del DL n.98 del 2011[41]. Il 2012 ha segnato, poi, un passo importante nello sviluppo, nei rapporti tra diversi livelli di governo, della composizione e del bilanciamento dell'assetto degli interessi istituzionali, di cui Stato Regioni, Enti locali e gestori dei servizi di trasporto sono portatori.

Tra le novità più significative emerse nel 2012 appare, rispetto alla disciplina previgente che si è conclusa nel 2012 con l'emanazione del decreto di riparto del Fondo prima citato[42], quella derivante dal quadro ordinamentale delineato dall'articolo 16-*bis* del DL 6 luglio 2012, n. 95, e successive modifiche, che ha innovato il sistema istituendo il "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico". Di notevole rilevanza sono soprattutto alcuni punti: 1) l'introduzione, attraverso dPCM, di criteri di riparto del Fondo tra le regioni, basati sul rapporto tra ricavi da traffico e costi del servizio, tenendo conto dei processi di razionalizzazione intrapresi dalle regioni per rendere più efficiente ed economica l'offerta del servizio[43]; 2) l'impossibilità di accedere al Fondo da parte delle regioni che non assicurino l'equilibrio economico e l'appropriatezza della gestione; 3) la previsione, quale conseguenza dello squilibrio economico, anche della decadenza dei direttori generali degli Enti e delle società regionali che gestiscono il servizio; 4) l'attribuzione del vincolo di destinazione alle risorse provenienti dal Fondo.

Con riguardo al sistema di determinazione e riparto delle risorse, la novità di rilievo è da individuarsi nel fatto che la nuova regolamentazione riguarda risorse che prima erano allocate nel bilancio MEF e non vincolate, bensì sedimentatesi nel tempo per finanziare il settore sostanzialmente secondo criteri "storici". Al contrario, le risorse del nuovo Fondo vengono ad essere ripartite tenendo conto non di singole finalità di spesa[44], ma del raggiungimento, mediante la riprogrammazione dei servizi, degli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione fissati dalle Regioni. Questo nuovo meccanismo di finanziamento ha tenuto conto delle

---

previgente, sono stati recepiti dalle Regioni con varie leggi regionali che hanno delineato un modello di riforma fortemente incentrato sulla sussidiarietà e sulla conseguente valorizzazione delle autonomie locali.

[40] Si veda la sentenza della Corte costituzionale 17 luglio 2012 , n. 199, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 4 del DL n. 138/2012, recante la nuova disciplina dei servizi pubblici locali, a seguito dell'abrogazione per via referendaria del precedente art.23-bis del DL n. 112/2008.

[41] Il comma 3 dell'articolo 21 ha istituito presso il MEF il Fondo per il finanziamento del TPL anche ferroviario nelle regioni a statuto ordinario il cui utilizzo è escluso dai vincoli del patto di stabilità.

[42] Decreto MEF 4 dicembre 2012 di riparto del Fondo per il finanziamento del TPL.

[43] Nel corso del 2013 è stato, pertanto, predisposto uno schema di dPCM che, concertato con il MEF, è stato inviato alla Conferenza Unificata. Quest'ultima, in data 7 febbraio 2013, ha espresso, a seguito di alcune modifiche richieste dalle Regioni, l'intesa. In data 11 marzo 2013, il dPCM in argomento è stato sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. E' stato altresì emanato, come previsto dal comma 6 dell'articolo 16 *bis* modificato, il decreto MEF 25 febbraio 2013, di concerto con il ministero delle infrastrutture, di riparto alle regioni dell'anticipazione pari al 60 per cento dello stanziamento 2013 del Fondo. A seguito dell'emanazione del decreto ministeriale è stato sottoscritto, in data 4 marzo 2013 dalla Direzione generale del trasporto pubblico locale il decreto d'impegno dei fondi da erogare alle regioni a titolo di anticipazione. L'anticipazione sopra menzionata, pari a 2.957.552.681 euro, viene trasferita alle regioni nelle more della verifica degli effetti dell'efficientamento e razionalizzazione della riprogrammazione dei servizi effettuata dalle regioni medesime in applicazione dei criteri indicati nel richiamato dPCM.

[44] I provvedimenti autorizzativi della spesa, che si sono susseguiti nel tempo, nell'ambito del settore dei trasporti trovavano principalmente la loro ratio nel consentire alle Regioni, a fronte di delicate situazioni economico-finanziarie, di provvedere agli obblighi contrattuali assunti con i diversi gestori dei servizi di trasporto, come ad esempio Trenitalia S.p.A..

esperienze passate relative alla difficoltà di definire con le regioni criteri di efficientamento e razionalizzazione condivisi. Nel fissare criteri di riparto, si è operato quindi nella direzione di:

- fissare obiettivi progressivamente raggiungibili per tutte le regioni indipendentemente dallo stato in cui versa in ciascuna di esse, il settore del TPL e dei servizi ferroviari regionali;
- non prevedere alcun tipo di premialità ma esclusivamente penalità per le regioni che non raggiungono gli obiettivi indicati;
- prevedere penalità che complessivamente non possano superare il 10 per cento dell'importo ripartito per il settore a favore di ciascuna regione, al fine di evitare che il mancato raggiungimento degli obiettivi posti, mediante l'applicazione di "penalità" più rilevanti, produca effetti sociali ed economici tali da costringere il legislatore ad intervenire con provvedimenti di urgenza reiterando la cristallizzazione della spesa storica e dei servizi storici, come accaduto negli ultimi 15 anni. In particolare, la riprogrammazione dei servizi da parte degli enti regionali dovrà consentire il progressivo raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione ed efficientamento indicati nel richiamato articolo 16 *bis*, comma 3;
- introdurre indicatori condivisi che monitorino il raggiungimento di tali obiettivi[45].

Un altro argomento da mettere in rilievo attiene al settore del trasporto ferroviario non regionalizzato e allo stato di attuazione delle procedure di trasferimento della proprietà delle società ex gestioni commissariali governative[46]. Ad inizio 2012, come riferito in precedenza, risultavano ancora di proprietà del MIT le Ferrovie della Calabria S.r.l., le Ferrovie Appulo Lucane S.r.l. e le Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l..

Delle tre società di capitale sopra richiamate, Ferrovie della Calabria S.r.l. e Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l. versano in uno stato di grave difficoltà finanziaria, visibilmente sintetizzabile nella rilevante entità dei crediti non riscossi vantati dalle società nei confronti sia del Ministero che delle Regioni, che ne avrebbero dovuto acquisire la proprietà fin dal 1997. In particolare, Ferrovie della Calabria S.r.l. riporta in bilancio, al 31 dicembre 2011 (ultimo disponibile), crediti nei confronti della Regione Calabria per circa 80 milioni di euro,

---

[45] Gli indicatori sono i seguenti:
- per l'obiettivo relativo ad un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico e per l'obiettivo di conseguire "la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda ed il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata," l'indicatore è l'incremento annuale del "*load factor*" (capacità di occupazione dei posti km prodotti). Su richiesta delle regioni tale indicatore nel primo triennio è sostituito dall'incremento del 2,5 per cento del numero dei passeggeri trasportati su base regionale, determinato anche attraverso la valutazione del numero dei titoli di viaggio.
- per l'obiettivo relativo al "progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi," l'indicatore è l'incremento, su base annua, rispetto all'anno precedente, del rapporto calcolato su base regionale tra ricavi da traffico e la somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi di servizio al netto della quota relativa all'infrastruttura di almeno lo 0,03 per rapporti di partenza inferiori o uguali allo 0,20 ovvero 0,02 per rapporti di partenza superiori allo 0,20 fino alla concorrenza del rapporto dello 0,35, ovvero attraverso il mantenimento o l'incremento del medesimo rapporto per rapporti superiori. Tali valori saranno rideterminati in sede di revisione triennale del dPCM in argomento ai sensi dell'articolo 4 dello stesso decreto.

[46] Si ricorda che il decreto legislativo n. 422 del 1997 di conferimento alle regioni ed enti locali di funzioni e compiti in materia di TPL (*rectius* di servizi di TPL non di interesse nazionale) ha realizzato la riforma del trasporto in linea con il disegno di riorganizzazione della PA di valorizzazione del ruolo delle autonomie regionali e locali e di semplificazione amministrativa. L'articolo 8 del decreto prevedeva la delega alle regioni anche delle funzioni e dei compiti di amministrazione e programmazione in materia di servizi ferroviari di interesse locale non in concessione (ferrovie in gestione commissariale governativa di cui al art.184 r.d. 1447 del 1912), delega che rinviava alla stipula tra il MIT e le singole regioni a statuto ordinario di appositi accordi di programma, poi resi efficaci con il dPCM 16 novembre 2000, che consentissero il subentro delle Regioni nelle esercizio delle funzioni. Tali accordi dovevano definire tra l'altro il trasferimento a titolo gratuito alle regioni dei beni degli impianti e delle infrastrutture delle ferrovie in ex gestione commissariale governativa. L'articolo 31 della legge 144/1999 al fine di accelerare il conferimento alle Regioni delle funzioni e dei compiti di amministrazione e programmazione in materia di servizi ferroviari di interesse locale non in concessione a FS S.p.A. ha consentito alle aziende in regime di gestione commissariale governativa di costituire società di capitali.

mentre Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l., vanta crediti nei confronti della Regione Puglia per circa 120 milioni di euro.

Il protrarsi della situazione di incertezza che si è creata a causa del mancata acquisizione da parte delle Regioni della proprietà sociale delle società, ha aggravato la criticità finanziaria delle due società con effetti diretti sul conto economico ma potenziali anche sulla stabilità sociale. Si rileva, al riguardo, che:

- Ferrovie della Calabria S.r.l. e Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici hanno rispettivamente un organico di circa 900 e 1500 unità;
- l'eventuale irregolarità o blocco dei servizi esercitati dalle stesse provocherebbe gravi disagi al sistema di trasporto (Ferrovie della Calabria S.r.l. gestisce circa il 40 per cento del complesso dei servizi di T.P.L. e ferroviari regionali della regione Calabria);
- lo stato di difficoltà finanziaria delle due società può avere riflessi negativi, inoltre, per il relativo indotto, in termini di commesse correnti che potrebbero venire meno.

In considerazione di tale situazione, l'articolo 16 del DL n. 83/2012, convertito con la legge n. 134/2012, al fine di incentivare le Regioni competenti ad acquisire la proprietà sociale delle aziende in parola nonché di garantire gli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione delle stesse, ha autorizzato la spesa di 40 milioni di euro, a condizione che fossero sottoscritti con le regioni interessate i relativi accordi per il trasferimento della proprietà entro il 31 dicembre 2012. Inoltre, il provvedimento legislativo consente alle Regioni interessate, una volta attuato il trasferimento della proprietà sociale, di regolare le partite debitorie con le società di cui trattasi, utilizzando, entro il limite di 100 milioni di euro per ciascuna Regione, le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione ad esse assegnate. L'attività successivamente avviata si è conclusa con esito positivo per quanto attiene al trasferimento della proprietà sociale di Ferrovie della Calabria S.r.l., per la quale era già in corso un piano di efficientamento e razionalizzazione che ha ridotto il fabbisogno di esercizio in due anni di 12 milioni di euro (fabbisogno 2010: 65 milioni di euro - fabbisogno 2012: 53 milioni di euro). In data 8 novembre 2012 è stato stipulato un accordo di programma tra il Ministero e la Regione Calabria, e in data 21 dicembre 2012, in Roma, la proprietà sociale è stata acquisita, in forza di atto notarile, dalla stessa Regione[47].

Al contrario, non si è conclusa positivamente la procedura di trasferimento di Ferrovie del Sud-Est e servizi automobilisti in quanto la regione Puglia, manifestando perplessità sulla situazione finanziaria della stessa azienda, si è nuovamente rifiutata di acquisirne la proprietà sociale[48]. Per tale ultima società permangono, quindi, i rischi conseguenti ad una situazione creditoria/debitoria dall'esito incerto.

---

[47] A seguito del trasferimento, la società ha potuto regolarizzare le proprie attività ordinarie e contestualmente attivare con i propri creditori le procedure per la predisposizione di un piano di ristrutturazione del debito, ai sensi degli articoli 182 bis e ter della legge fallimentare. Tale piano è diretto sostanzialmente a predisporre un programma dei pagamenti che esclude il riconoscimento di interessi e prevede contestualmente il pagamento della quota capitale con le seguenti modalità: il 25 per cento immediatamente; il 15 per cento entro giugno 2013; il saldo al momento in cui la Regione erogherà alla società le risorse del Fondo per la coesione e lo sviluppo dedicate alla copertura dei debiti e comunque non oltre 18 mesi dal dicembre 2012. Inoltre, come previsto dall'accordo dell'8 novembre 2012, al fine di procedere ad un definitivo risanamento finanziario:

- la società affiderà, mediante procedura concorsuale, a soggetti esperti in ristrutturazioni aziendali, la predisposizione di un piano di impresa che migliori gli effetti dell'efficientamento e della razionalizzazione già prodottisi nell'ultimo biennio;
- la regione, nel suo nuovo ruolo di socio unico, conferirà alla società tutti i beni del "patrimonio disponibile" trasferite dallo Stato ai sensi dell'articolo 8 del d.lgs. n. 422/97.

[48] In particolare, in applicazione dell'articolo 16, comma 4 del DL n. 83/2012, la Regione Puglia è stata sollecitata dal Ministero affinché procedesse all'acquisizione della proprietà della Società di cui trattasi. L'ente regionale, nel ritenere possibile tale trasferimento, previa definizione bonaria del contenzioso in corso avente ad oggetto il riconoscimento dei rilevanti crediti (gran parte dei quali anche nei confronti dello stesso Ministero) vantati dalla stessa Società a titolo di corrispettivo per i servizi di trasporto pubblico automobilistico e ferroviario, ha reputato necessario procedere preliminarmente ad una "*due diligence*" per effettuare una dettagliata ricognizione delle situazioni debitorie e creditorie della società. La Regione ha lamentato più volte uno scarso atteggiamento collaborativo delle strutture societarie nel fornire la documentazione aziendale necessaria per completare l'attività ricognitiva. La società ha replicato ai rilievi regionali evidenziando, tra l'altro, che alcuni dati richiesti possono pregiudicare l'esito del contenzioso pendente innanzi al Consiglio di Stato contro lo stesso ente territoriale nonchè

Programma 9. "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per acque interne"

Il programma si articola in otto obiettivi operativi[49] ed ha una spesa prevalentemente di trasferimento. Gli stanziamenti del programma si ripartiscono in maniera quasi equivalente tra spesa corrente (47,3 per cento del totale stanziamenti del programma) e spesa in conto capitale (52,7 per cento). Del totale della spesa della missione, il programma rappresenta il 47 per cento, e già questo dà la misura dell'impegno finanziario che il programma involge.

Qui si tratteranno solo gli aspetti più rilevanti, con un approfondimento riservato alle Autorità portuali.

Nell'ambito dell'amministrazione del demanio marittimo, di rilievo è stata l'attività di conferimento di funzioni alle Regioni in materia di porti, che si è concretizzata nel Protocollo d'intesa del 2012 con la Regione Friuli Venezia Giulia per la ripartizione delle competenze nel porto di Monfalcone.

Cruciale è rimasta la questione relativa ai supposti aiuti di Stato sottostanti le avvenute privatizzazioni delle Società Tirrenia, Siremar e Toremar.

Forte stimolo è stato dato all'attività finalizzata ad assicurare la continuità territoriale. Nel corso dell'anno 2012 è stato firmato il contratto di servizio tra la Regione Toscana e la società Moby S.p.A. aggiudicataria della cessione del 100 per cento del pacchetto azionario della società di navigazione marittima regionale toscana To.re.mar. Nel luglio 2012 è stata stipulata la convenzione tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Società C.I.N. (Compagnia Italiana Navigazione), soggetto aggiudicatario della procedura di gara per l'esercizio dei collegamenti marittimi con isole maggiori e minori nazionali, precedentemente esercitati dal gruppo Tirrenia. Tale convenzione avrà la durata di otto anni e prevede un corrispettivo di euro 72.685.642 per ciascuno degli anni di esercizio. Sempre nel luglio 2012 è stata stipulata la convenzione tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Società Compagnia delle Isole, soggetto aggiudicatario della procedura di gara per l'esercizio dei collegamenti marittimi fra la Sicilia e le isole minori siciliane precedentemente esercitati dalla società Siremar. Tale convenzione avrà la durata di dodici anni e prevede un corrispettivo di euro 55.694.895 per ciascuno degli anni di esercizio.

Successivamente ha avuto inizio, congiuntamente con il Ministero dell'economia e delle finanze, l'attività di vigilanza che ha visto, a novembre 2012, la costituzione del Comitato di Vigilanza interministeriale con il Ministero dell'economia e delle finanze.

I contributi versati a favore delle società di navigazione sono allocati sui capp. 1960 (contributo di sovvenzione alle società di navigazione), 1860 (contributi per la promozione del cabotaggio) e 1624 (missioni di servizio). Sul cap. 1960 sono stati impegnati 185 milioni e pagati 167, sul cap. 1860 sono stati impegnati 18 mila euro e pagati 10 mila euro, e sul cap. 1624 sono stati impegnati 19 mila euro e pagati 17,6 mila euro.

Con specifico riguardo al settore portuale, le iniziative intraprese da parte dell'Amministrazione si sono concentrate sul nuovo assetto strategico dato all'offerta portuale,

---

l'eventuale definizione bonaria dello stesso. Definizione bonaria che l'Avvocatura dello Stato, di cui il MIT ha chiesto l'intervento, prescindendo dalla non condivisione del mandato conferito alla Regione per la "*due diligence*", ha espressamente escluso. I termini procedurali sanciti dal più volte richiamato articolo 16 comma 4 sono, pertanto, giunti a scadenza senza che gli elementi ritenuti necessari dalla regione per stipulare il prescritto accordo si siano sostanziati.

[49] 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; 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; 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; ottimizzare le procedure per il rilascio di atti autorizzativi alle imprese armatoriali; proseguire la programmazione degli interventi di manutenzione e sviluppo dei porti; proseguire la vigilanza sulla gestione amministrativa e contabile delle Autorità Portuali ed il monitoraggio dei finanziamenti statali; proseguire il monitoraggio sul rispetto della normativa in materia di sicurezza del lavoro portuale; sviluppare e gestire il sistema informativo del demanio marittimo (SID).

che viene riconosciuto con l'individuazione dei nodi aventi rilevanza all'interno del "*Master Plan* euro mediterraneo", con la definizione di un quadro di interventi che consenta un'organica funzionalità tra i vari impianti portuali e la rete nazionale e sopranazionale, con l'identificazione delle priorità, dei tempi e delle risorse necessarie, nonché delle possibili forme di copertura finanziaria. Nell'ottica della modernizzazione dei collegamenti infrastrutturali, anche con riferimento alle nuove politiche europee per il trasporto merci e passeggeri, sono stati individuati, quali obiettivi strategici ritenuti fattori di crescita, l'accessibilità ferroviaria e viaria per una maggiore interconnessione dei sistemi di trasporto all'interno dei porti, l'adeguamento di banchine e fondali in prospettiva anche di futuri investimenti infrastrutturali (anche mediante ricorso a capitali privati), la riduzione dello squilibrio modale nei confronti della gomma a vantaggio di un sistema combinato che privilegi ed incentivi le cosiddette "autostrade del mare".

I porti sono beni demaniali e la loro gestione (nel rilascio ad esempio delle concessioni demaniali di cui all'articolo 18 della legge di riordino delle autorità portuali n. 84 del 1994[50]) spetta alle Autorità portuali, alle cui caratteristiche e problematiche è riservato il seguente *focus*.

Le Autorità portuali

La natura giuridica delle Autorità portuali è quella di enti pubblici non economici (legge n. 296/2006, art.1, comma 993) con personalità di diritto pubblico (legge n. 84/1994).

Godono di autonomia amministrativa e organizzativa nonché di bilancio e finanziaria e sono inserite nel conto economico consolidato delle PA. Le Autorità svolgono principalmente i seguenti compiti:

indirizzo, programmazione e coordinamento, controllo e promozione delle attività commerciali e industriali che si svolgono in porto;

manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree comuni nell'ambito portuale;

amministrazione delle aree e banchine portuali nel senso che spetta alle autorità assegnare in concessione porzioni di territorio portuale ad imprese private esercenti attività commerciali e industriali (terminal) dietro il pagamento di un canone così come rilasciare autorizzazioni ad altre imprese per svolgere varie attività portuali.

In forza della loro qualificazione istituzionale e dell'assoggettamento alla vigilanza di un'Amministrazione Centrale, le Autorità sono state destinatarie delle norme di contenimento della spesa di cui al DL n. 78/2010 e delle disposizioni dirette alle unità inserite nel conto consolidato di cui al DL n. 95/2012. Non altrettanto pacifica è risultata l'applicazione delle disposizioni che prevedono la riduzione delle dotazioni organiche del personale delle pubbliche amministrazioni (art.2 del DL n. 95/2012). E ciò, tenuto conto delle peculiarità che caratterizzano il rapporto di lavoro del personale dipendente dalle Autorità. La legge n. 84/1994 prevede, infatti, che al rapporto di lavoro del personale dipendente non si applichino le disposizioni di cui alla legge 20 marzo 1975 n.70 e al decreto legislativo 31 marzo 2001, n.165, trattandosi di rapporto di lavoro di diritto privato, disciplinato dalle disposizioni del codice civile e dalle leggi sul rapporto di lavoro subordinato nell'impresa (articolo 10, comma 6 della legge n. 84/94), e regolato da specifici C.C.N.L.. Tali contratti sono stipulati dall'associazione rappresentativa delle Autorità portuali (Assoporti) per la parte datoriale e dalle OO.SS. nazionali maggiormente rappresentative del personale di detti Enti per la parte sindacale. La specificità si evidenzia anche per aspetti che riguardano l'instaurazione e la gestione del rapporto di lavoro, essendo prevista, ad esempio, nei contratti individuali la possibilità di risolvere il rapporto di lavoro in

[50] Art.18: " L'Autorità portuale e, dove non istituita, ovvero prima del suo insediamento, l'organizzazione portuale o l'autorità marittima, danno in concessione le aree demaniali e le banchine comprese nell'ambito portuale alle imprese di cui all'articolo 16, comma 3, per l'espletamento delle operazioni portuali, fatta salva l'utilizzazione degli immobili da parte di amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di funzioni attinenti ad attività marittime e portuali. È altresì sottoposta a concessione da parte dell'Autorità portuale, e laddove non istituita dall'autorità marittima, la realizzazione e la gestione di opere attinenti alle attività marittime e portuali collocate a mare nell'ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee anch'essi da considerarsi a tal fine ambito portuale, purché interessati dal traffico portuale e dalla prestazione dei servizi portuali anche per la realizzazione di impianti destinati ad operazioni di imbarco e sbarco rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo, come individuati ai sensi dell'articolo 4, comma 3. Le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di idonee forme di pubblicità, stabilite dal Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro delle finanze, con proprio decreto. Con il medesimo decreto sono altresì indicati:

a) la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle Autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione ovvero di cessione degli impianti a nuovo concessionario;

b) i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare".

attuazione della legge n. 604/66 e successive modificazioni.

Sulla questione relativa all'applicazione delle norme di riduzione dell'organico, l'Amministrazione ha formulato specifico quesito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, il quale, anche in relazione alla terminologia utilizzata nel DL n. 95/2012 per individuare le dotazioni organiche delle categorie di personale interessato, ha ritenuto che, in base al quadro normativo di riferimento e tenuto conto delle modalità di finanziamento delle Autorità portuali nonché della natura privatistica del rapporto di lavoro dei dipendenti delle stesse, detti enti, pur rientrando tra gli enti pubblici non economici, non siano direttamente destinatari dell'articolo 2 del DL n. 95/2012, che viene ad assumere il contenuto di norma di indirizzo in coerenza con le disposizioni generali di riduzione e contenimento della spesa introdotte dalla normativa stessa[51].

Al contrario, la diversa (ma affine) questione relativa all'applicazione dell'art. 9 commi 1 e 2 del DL n.78/2010, che prevede limitazioni e riduzioni dei trattamenti economici del personale dipendente delle PPAA inserite nel conto economico consolidato per il triennio 2011-2013, è stata oggetto di ricorso promosso dall'Autorità portuale di Napoli presso il TAR Lazio e risolta in senso favorevole all'applicazione della norma perché prescinde dalla peculiarità del rapporto di lavoro dei dipendenti delle autorità.

Da tale contesto sembra, di fatto, non così condivisa la connotazione giuridica rivestita dalle Autorità portuali, anche tenendo conto che orientamenti pregressi della giurisprudenza del Consiglio di Stato[52] *e delle Sezioni unite della Cassazione*[53]*, che riportavano le Autorità nell'alveo degli enti pubblici economici, non appaiono in linea con un recente orientamento del Consiglio di Stato*[54]*, che fa leva, più che sui profili attinenti alla disciplina privatistica del personale dipendente, su quelli funzionali. E, perciò, sarebbe l'esercizio di funzioni di tipo pubblicistico a caratterizzare l'attività in capo alle Autorità, pur se lo stesso Consiglio di Stato non ritiene tale dato sufficiente a svuotare di rilievo l'art. 6 comma 2 della legge 84, in forza del quale al personale delle Autorità portuali non si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 70 del 1975 (ossia la disciplina di carattere generale dettata per gli enti pubblici non economici) né esso può essere obliterato per ricondurre l'Autorità nell'ambito degli enti pubblici economici. E' un contesto che il Consiglio di Stato ritiene contraddistinto "dal cumulo entro l'assetto ordinamentale dell'autorità portuale di poteri pubblicistici e di elementi indicatori propri dell'ente pubblico economico".*

La questione non appare risolta dal DDL di riordino della disciplina in tema di porti della scorsa legislatura, secondo cui "l'autorità portuale è ente pubblico non economico di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale"[55].

Ma, anche a prescindere dalla qualificazione giuridica delle Autorità, è necessario che venga definitivamente e univocamente chiarito se avere ricompreso le Autorità stesse nel perimetro delle amministrazioni inserite nel conto consolidato delle PPAA sia elemento sufficiente a ritenerle destinatarie di tutte le norme pubblicistiche di contenimento della spesa[56].

Anche i profili dell'indirizzo e della vigilanza esercitata dal MIT, non particolarmente incisivi (articolo 12 della legge vigente), evidenziano aspetti problematici e migliorabili. L'azione ministeriale potrebbe risultare, infatti, più marcata se a livello normativo, anche in risposta a ripetute sollecitazioni esercitate dalle stesse Autorità, si desse impulso all'adozione di puntuali orientamenti di carattere strategico. In questa direzione è sembrato essere orientato il succitato DDL di riordino della disciplina in tema di porti, discusso durante la scorsa legislatura. Il testo prevede che la vigilanza trovi esito in una relazione del MIT al Parlamento dove vengono indicati gli interventi realizzati e i programmi attuati nell'ambito del piano operativo triennale nonché il volume annuo dei traffici effettuati. Inoltre le delibere relative al bilancio di previsione, alle eventuali note di variazione e al rendiconto generale sono soggette all'approvazione del MIT di concerto MEF secondo le procedure di cui al d.P.R 439/1998.

Tra i punti di novità della riforma: si distinguono i compiti tra autorità portuale e autorità marittima; si dà una nuova classificazione dei porti, una nuova definizione ed una nuova disciplina del piano regolatore portuale[57]*; si prevede che ai fini dell'istituzione delle autorità portuali si tenga conto anche della presenza di*

---

[51] Su tali specifiche problematiche sono affrontate nelle delibere della Sezione di controllo Enti. Vedasi, in particolare la delibera 17/2012 sull'Autorità portuale di Genova.

[52] Consiglio di Stato, Sez. II, parere 2361/2008.

[53] Sentenze n. 12232 d.d. 3 luglio 2004 e n. 13729 d.d. 14 ottobre 2000.

[54] Ordinanza Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta), n. 2492, 8 maggio 2013.

[55] AC 5453 "Riforma della legislazione in materia portuale", articolo 6, comma 2. Il 3 aprile 2013 è stato ripresentato il DDL di riforma, dopo che il testo precedente era giunto, dopo l'approvazione alla Camera, al Senato che l'aveva a sua volta approvato il 12 settembre 2012.

[56] Spesa che, almeno per quanto riguarda il personale, non appare affatto contenuta, visto che nel triennio 2009/2011 risulta complessivamente aumentata del 9,50 per cento, arrivando a superare i 105 milioni (si veda, al riguardo, il riferimento contenuto nel paragrafo dedicato agli enti vigilati dal MIT).

[57] Si fa specifico riferimento tra i contenuti del piano, alla disciplina delle attività commerciali, di servizio passeggeri (inclusa l'attività crocieristica) industriale e petrolifera, peschereccia e da diporto, di cui all'articolo 4, comma 7. Inoltre la nuova disciplina prevede la sola approvazione da parte delle autorità portuale e non più quella delle autorità marittime nei porti in cui l'autorità portuale non è presente.

collegamenti ai corridoi trans-europei di trasporto e delle connessioni logistiche destinate all'inter-modalità e viene riconosciuta una nuova configurazione del ruolo ricoperto dal Presidente dell'Autorità portuale.
Tra le disposizioni che hanno inteso affermare il ruolo strategico delle autorità portuali, non solo privilegiando quelle i cui ambiti territoriali e di traffico merci/passeggeri risultano di gran lunga superiore ma anche quelle di minore rilievo strutturale, va considerata quella posta dalla legge n.296 del 2006 (legge finanziaria 2007), all'art. 1, comma 983, che ha introdotto un Fondo perequativo da ripartire tra le Autorità, secondo criteri fissati annualmente dal MIT [58]. In attuazione di questa disposizione è stato istituito il capitolo 7631, con una dotazione nel 2012 di poco più di 49 milioni, interamente distribuiti.
Ulteriore profilo problematico, di cui da tempo si dibatte, è rappresentato dal riconoscimento di autonomia finanziaria alle Autorità portuali. Al riguardo, oltre alle risorse già riconosciute dalla legge istitutiva, con la legge finanziaria del 2007 è stata prevista l'attribuzione del gettito della tassa erariale e del gettito della tassa di ancoraggio, oltre alla revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi[59].
Il riconoscimento dell'autonomia finanziaria in capo alle autorità è stato recentemente riproposto nell'articolo 14 del DL n. 83/2012. L'art. 14 del DL n. 83/2012 ha istituito un "Fondo per interventi infrastrutturali nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari nei porti" alimentato su base annua, entro il limite di 70 milioni di euro annui[60], attraverso l'uno per cento del gettito dell'IVA relativa all'importazione di merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite di ciascun porto.
E' utile evidenziare che l'amministrazione rileva come la norma appaia inadeguata rispetto alle esigenze di infrastrutturazione dei porti nazionali, se rapportata al dato riferito agli anni 2000-2006 relativo ai programmi ordinari e straordinari per il finanziamento delle opere marittime, per i quali sono stati mediamente stanziati circa 400 milioni di euro annui[61].

4.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"

La missione risulta articolata in quattro programmi[62] 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.

Si sostituisce l'attuale previsione normativa recata dal testo vigente del comma 4, che assoggetta i PRP alla sola Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), con quella che prevede l'assoggettamento del PRP alla Valutazione ambientale strategica VAS secondo una speciale procedura.

[58] Il comma così recita: È istituito presso il Ministero dei trasporti un Fondo perequativo dell'ammontare di 50 milioni di euro per l'anno 2007, di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, di 23 milioni di euro per l'anno 2010 e di 50 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011, la cui dotazione è ripartita annualmente tra le autorità portuali secondo criteri fissati con decreto del Ministro dei trasporti, al quale compete altresì il potere di indirizzo e verifica dell'attività programmatica delle autorità portuali. A decorrere dall'anno 2007 sono conseguentemente soppressi gli stanziamenti destinati alle autorità portuali per manutenzioni dei porti.

[59] In forza di tale previsione, è stato emanato il d.P.R. n. 107 28 maggio 2009 "Regolamento concernente la revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi", secondo cui la tassa e la sovrattassa di ancoraggio dovute dalle navi che compiono operazioni commerciali in porto rada spiaggia dello Stato sono state accorpate in un'unica tassa denominata tassa di ancoraggio mentre la tassa erariale e quella portuale sulle merci imbarcate e sbarcate sono state accorpate in un unico tributo denominata tassa portuale.

[60] La relazione tecnica al ddl di conversione riferita al testo originario del provvedimento, proiettando gli ultimi dati forniti dall'Agenzia delle dogane relativi al gettito IVA ed accise per operazioni nei porti e negli interporti sulle stime di crescita del Pil per gli anni 2012 e seguenti, stimava l'importo della compartecipazione dell'1 per cento dell'IVA riscossa intorno ai 69,5 milioni di euro, mentre la compartecipazione dell'1 per cento delle accise riscosse intorno ai 0,5 milioni di euro, per un totale corrispondente appunto a circa 70 milioni di euro.

[61] Va, al riguardo, ricordata l'attività di revoca di risorse improduttive che ha, tra l'altro, riguardato le Autorità portuali, ai sensi del l'art.2, comma 2-novies e ss., del DL 225/2011, successivamente integrato dall'art.15, comma 1, del DL 83/2012.

[62] Il programma 8 - Opere pubbliche e Infrastrutture –, affidato al MEF, è stato eliminato nel 2012.

Tavola 12

IMPEGNI TOTALI (RGS)

(in migliaia)

	Programma	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
	Categoria di Spesa					
01	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	7.018,12	5.193,55	73.971,71	2.702,68	**88.886,06**
02	CONSUMI INTERMEDI	4.127,38	1.554,58	7.721,29	205,77	**13.609,02**
03	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	420,38	340,62	4.858,73	174,78	**5.794,51**
12	ALTRE USCITE CORRENTI	1,02	0,00	2.181,78	55,95	**2.238,75**
	SPESE CORRENTI	**11.566,91**	**7.088,75**	**88.733,51**	**3.139,17**	**110.528,34**
21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	32.236,56	13,31	939.691,08	11,11	**971.952,06**
	TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	17.123,02	0,00	2.021.987,08	1.192.371,39	**3.231.481,48**
	SPESE IN CONTO CAPITALE	**49.359,58**	**13,31**	**2.961.678,16**	**1.192.382,50**	**4.203.433,54**
	SPESE COMPLESSIVE	**60.926,49**	**7.102,06**	**3.050.411,66**	**1.195.521,67**	**4.313.961,89**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tavola 13

PAGATO TOTALE

(in migliaia)

Programma	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 DA LAVORO DIPENDENTE	7.058,57	5.256,29	75.280,00	2.730,02	**90.324,89**
CONSUMI INTERMEDI	7.388,99	1.356,92	7.095,21	188,23	**16.029,36**
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	484,25	345,66	4.930,00	176,14	**5.936,04**
ALTRE USCITE CORRENTI	1,02	0,00	2.123,05	55,95	**2.180,02**
SPESE CORRENTI	**14.932,84**	**6.958,88**	**89.428,26**	**3.150,34**	**114.470,31**
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	36.712,82	21,98	803.226,18	10,16	**839.971,15**
TRASFEIMENTI IN C/CAPITALE	19.337,37	0,00	1.754.653,72	1.244.497,56	**3.018.488,65**
SPESE IN C/CAPITALE	**56.050,20**	**21,98**	**2.557.879,90**	**1.244.507,72**	**3.858.459,80**
SPESE COMPLESSIVE	**70.983,03**	**6.980,86**	**2.647.308,16**	**1.247.658,06**	**3.972.930,11**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi di competenza riferiti all'intera missione ammontano a 3,8 miliardi (46,1 per cento sugli stanziamenti totali), gli impegni totali a 4,3 milioni (53,5 per cento sul totale degli impegni) mentre i pagamenti sono pari a 3,9 miliardi (50 per cento del totale). Il 97 per cento della spesa della missione è in conto capitale, costituita da trasferimenti (74 per cento del totale della missione in termini di impegni totali) e da investimenti fissi (23 per cento del totale missione). La spesa corrente è soprattutto rappresentata da redditi da lavoro dipendente, oltre che da una piccola parte di consumi intermedi.

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[63].

[63] Non può, comunque, prescindersi da qualche significativo cenno al programma 11 "Sistemi stradali, autostradali, ferroviari e intermodali". Nel 2012 è stato approvato l'aggiornamento del Contratto di programma 2010-2012 con il

Programma 10. Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità

Il Programma si articola in cinque obiettivi operativi[64] e prevede risorse allocate prevalentemente nella spesa in conto capitale: i trasferimenti in conto capitale costituiscono il 65 per cento della spesa totale del programma, mentre gli investimenti fissi il 30 per cento.

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 2012 ammontano a 1.729 milioni, con un incremento dello 0,96 per cento sul 2011, gli impegni di competenza a 1.677 milioni ed i pagamenti a 603,6 milioni. I residui finali del 2012 ammontano a 2.469 milioni, in aumento rispetto al 2011. Molto meno significativa rispetto al passato è la consistenza delle economie (le economie sui residui passano da 1.066 milioni nel 2011 a 46 milioni nel 2012).

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 al all'art. 163, comma 3, lettera a), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, attiene alla realizzazione di piani e programmi, tra cui rileva quello relativo alle infrastrutture scolastiche, all'edilizia penitenziaria, agli interventi per la ricostruzione in Abruzzo.

Piano straordinario per la messa in sicurezza di edifici scolastici

Il Piano straordinario concernente la messa in sicurezza delle strutture scolastiche, con particolare riguardo a quelle ubicate in zone a rischio sismico, è stato previsto dalla legge n. 289/2002. E' stato redatto dal MIT, di concerto con il Ministero dell'istruzione, università e ricerca, previa indicazione da parte delle Regioni degli edifici a più alto rischio sismico oggetto di adeguamento strutturale. Il piano ad oggi si articola in due programmi stralcio ed un piano di rimodulazione che sono stati oggetto di specifiche delibere CIPE seguite a specifici favorevoli pareri della Conferenza Unificata. Il totale degli interventi prevede un importo complessivo di 488 milioni, il 19 per cento dei quali non risulta ancora avviato.

In particolare, il primo programma stralcio attivato nel 2005 non risulta avviato per il 9 per cento degli interventi, è realizzato per il 35 per cento, mentre il 56 per cento è ancora in corso. Il secondo programma stralcio attivato nel 2007 non risulta avviato per il 24 per cento degli interventi ed è realizzato per il 18 per cento, mentre è ancora in corso il 60 per cento degli interventi. La

---

gestore della rete ferroviaria (RFI), che ha previsto allocazioni per 16 miliardi come costo a vita intera per le grandi opere ed infrastrutture ferroviarie strategiche. Specificamente, il contratto prevede risorse per 5,85 miliardi, così suddivisi: 240 milioni da Fondo Sviluppo e Coesione, 2619 milioni da Fondo Infrastrutture ferroviarie, 1230 milioni da fondi ex FAS, 35,8 risorse TEN-T, 517 milioni da convenzioni con EE.LL., 1215 milioni riduzione tasso di cofinanziamento nazionale. Inoltre, nel 2012 sono state assentite dal CIPE risorse per 300 e 600 milioni, distinte per la parte servizi e investimenti, inseriti rispettivamente nel Contratto di programma 2012-2014 Parte servizi, e nell'aggiornamento 2010 del Contratto 2007-2011.

Non è invece stato stipulato il Contratto di programma 2012 con ANAS mentre i contratti 2010- 2011 sono stati definanziati durante l'esercizio, e successivamente parzialmente rifinanziati con apposita delibera CIPE (84/2011), con effetti negativi sulla regolarità dell'attività. La legge di stabilità ha ulteriormente definanziato per circa 50 milioni tali contratti. Sempre con riguardo ad ANAS, nel 2012 la società ha proceduto ad avviare tre procedure di gara per concessioni autostradali affidate con procedura ristretta e aggiudicate all'offerta economicamente più vantaggiosa, aventi ad oggetto: 1) affidamento delle attività di gestione e manutenzione dell'autostrada A21 Piacenza - Cremona - Brescia e diramazione per Fiorenzuola d'Arda (PC), tratta autostradale con una lunghezza pari a km. 88,6, concessione trentennale a decorrere dal 1° ottobre 2013 e con scadenza 30 settembre 2042; 2) affidamento in concessione delle attività di gestione e manutenzione dell'Autostrada A3 Napoli-Pompei-Salerno, con una lunghezza pari a km. 51,6. di durata trentennale a decorrere dall'1.1.2013 e con scadenza 31.12.2042; 3) affidamento in concessione delle attività di costruzione relative alla realizzazione degli investimenti di adeguamento e di manutenzione straordinaria dell'autostrada A22 Brennero – Modena, con una lunghezza pari a km 314, con durata massima di 49 anni e 8 mesi (dall'1.5.2014 al 31.12.2063).

[64] 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 opere pubbliche di competenza statale, edilizia antisismica e ricostruzione, eventi speciali e programmi per Roma Capitale; ottimizzazione delle procedure contabili di cui alla legge n. 139/1992; attuazione programmi di intervento per opere viarie.

rimodulazione del 2008 risulta non avviata per il 36 per cento degli interventi previsti, mentre il 49 per cento riguarda interventi in corso, il 15 per cento interventi completati.
Inoltre, il CIPE con le Delibere n. 32/2010 e 6/2012 ha destinato 358 milioni e 259 milioni rispettivamente al Primo ed al Secondo Programma straordinario di interventi urgenti sul patrimonio scolastico finalizzati alla messa in sicurezza e alla prevenzione e riduzione del rischio connesso alla vulnerabilità degli elementi, anche non strutturali, degli edifici scolastici. I 1706 interventi oggetto del primo programma risultano non avviati per circa il 4 per cento, avviati per il 96 per cento e ultimati per l'1 per cento. I 1809 interventi oggetto del secondo programma risultano avviati per il 33 per cento e non avviati per il restante 67 per cento.

Programma di edilizia penitenziaria e "Piano carceri",
Gli interventi in materia di edilizia penitenziaria, le cui risorse sono allocate sul cap. 7473, si sviluppano secondo due piani gestionali 01 e 02, entrambi alimentati con finanziamenti stanziati con specifiche delibere CIPE individuati nei fondi per le aree sottoutilizzate (ex FAS).
In particolare, con le risorse a valere sul PG01 vengono finanziati interventi di diretta competenza del MIT mentre, con i fondi relativi al piano gestionale (PG) 02, sono sovvenzionati gli interventi ricompresi nel *"piano carceri"*, che prevede una gestione commissariale *ad hoc*.
Il programma di competenza MIT (Delibera CIPE 58/2009), realizzato tramite i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, include otto opere, ubicate nei siti di Cagliari, Sassari, Tempio Pausania, Oristano, Forlì, Rovigo, Savona e Reggio Calabria. Il totale del costo ammonta a 503,2 milioni, con un fabbisogno residuo di cassa non coperto di 29 milioni. Il cap. 7473 PG 01 mostra pagamenti totali nel 2012 pari a euro 28.617.595, tutti in conto residui.
Il "piano carceri" è stato gestito, con competenza esclusiva, sino a tutto il 31.12.2012 dal Commissario Delegato ai sensi dell'ordinanza P.C.M. n. 3861 del 19.03.2010, e dal 01.01.2013 dal Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, ai sensi del d.P.R. 03.12.2012, che si avvale di specifico personale di supporto. Per la realizzazione degli interventi si provvede mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie di cui all'art. 2, comma 219, della legge 23 dicembre 2009, n.191 (legge finanziaria 2010). Detta legge prevede uno stanziamento di complessivi 500 milioni di euro, a valere sulle disponibilità del Fondo infrastrutture. Il cap. 7473 PG 02 mostra pagamenti totali nel 2012 pari a euro 71.714.984, tutti in conto residui.

Interventi per la ricostruzione in Abruzzo
I primi interventi di immediata riattivazione funzionale di edifici pubblici sono stati operati subito dopo il sisma dell'aprile 2009 tramite il Provveditorato interregionale competente.
Con O.P.C.M. 3827/2009 sono stati, così, stanziati 21 milioni per attività di ripristino della funzionalità di edifici sede di istituzioni pubbliche: il totale dei pagamenti disposti dal Provveditorato relativi a questo programma di interventi ammonta, al 30.08.2012, ad euro 19.203.561,05.
A seguito di tali interventi immediati, si è operato con programmi stralcio. Il primo programma è stato approvato con Delibera CIPE 82/2009 che ha stanziato 200,8 milioni: al 30.08.2012, risultano emessi pagamenti dal Provveditorato per un importo complessivo di euro 31.679.581,61. Il secondo programma è stato approvato con Delibera CIPE 44/2012 che ha stanziato 167,6 milioni: è stato appaltato un solo intervento presso la Struttura di Gestione dell'Emergenza, per un importo di 1,9 milioni.
Altri interventi per 40 milioni hanno riguardato edifici universitari (Delibera CIPE 79/2009): al 31.08.2012, risultano emessi dal Provveditorato pagamenti per un importo pari ad euro 490.826,84.
Sempre l'O.P.C.M. 3827/2009 ha autorizzato la spesa di euro 30.600.000,00 milioni per consentire il regolare avvio dell'anno scolastico 2009/2010. Su un totale dei 70 edifici, per 59 sono stati ultimati gli interventi e sono stati effettuati pagamenti per euro 27.839.299,06.
Un'altra serie di interventi ex art. 4, comma 3, del DL 39/2009, hanno riguardato infrastrutture stradali di competenza ANAS. Il Piano di ricostruzione post-sisma Abruzzo ha trovato copertura finanziaria attraverso le disponibilità relative al Contratto di Programma 2009, per un importo di circa 200 milioni di euro e prevede sia interventi di realizzazione di nuove opere, sia interventi di manutenzione straordinaria. Per due interventi di nuove opere sono stati stanziati 33,7 milioni e non si sono avuti pagamenti essendo state bloccate le procedure per controversie insorte e per prescrizioni relative a V.I.A. Per interventi di manutenzione straordinaria sono stati stanziati 88,2 milioni e sono stati pagati 29 milioni.

4.2.1. Aggiornamento del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS)

Come già sopra riferito ed ampiamente trattato nel Rapporto 2013 sul Coordinamento di Finanza Pubblica della Corte dei conti (Delibera SS.RR. 6/2013 del 23 maggio 2013), il X Allegato Infrastrutture al Documento di economia e finanza del 2012, riportava i dati relativi al piano infrastrutture strategiche (PIS) con aggiornamenti al mese di Giugno 2012. Secondo

quanto era già stato previsto nelle Linee guida allegate al DEF 2012, sulle opere del PIS era stata operata una *due diligence* finalizzata a realizzare la coincidenza tra priorità nazionali e il quadro delle infrastrutture nazionali, anche alla luce dei programmi di investimento a valenza europea (TEN-T *core network*).

Nel dicembre 2012, in sede di Conferenza Stato-Regioni, sono stati approvati i contenuti dell'Allegato concordando contestualmente il percorso programmatico attuativo relativo all'avanzamento delle opere in oggetto. Le risultanze saranno formalizzate all'interno dell'Aggiornamento del Programma che verrà pubblicato nel mese di ottobre 2013.

Medio tempore, in allegato al Documento di economia e finanza 2013, è stato pubblicato un aggiornamento al mese di dicembre 2012 del decimo Allegato infrastrutture, con una piccola revisione delle macro opere di cui alla legge n. 443/2001.

Le informazioni contenute in quest'ultima revisione appaiono incomplete a causa della mancanza della tavola di dettaglio, ma si possono comunque delineare le principali novità rispetto alla precedente edizione.

Nella seguente tabella sono riportate, in sintesi, le principali differenze tra il decimo e l'undicesimo allegato in termini di costo totale delle macro opere.

Tavola 14

(in milioni)

Macro Opera	X allegato	XI allegato
Sistema valichi	16.149	16.874
Corridoio plurimodale padano	48.070	52.120
Corridoio plurimodale Tirreno Brennero	5.886	5.651
Corridoio plurimodale tirreno – nord Europa	55.072	55.371
Corridoio plurimodale Adriatico	2.019	1.983
Corridoio plurimodale dorsale centrale	4.533	4.039
Sistema MO.S.E	5.493	5.493
Ponte sullo stretto di Messina	8.550	
Corridoio trasversale dorsale appenninica	45.279	45.551
Sistemi urbani	25.398	25.703
Piastra logistica euromediterranea Sardegna	3.177	3.320
Hub portuali	8.787	8.522
Hub interportuali	1.602	1.602
Grandi hub aeroportuali-allacciamenti ferroviari e stradali	339	339
Schemi idrici	2.065	2.205
Piano interventi comparto energetico	1.395	2.086
Piano degli elettrodotti	692	
Sedi istituzionali (art. 4, co.151 legge 350/03) e piccole/medie opere sud	745	745
TOTALE	**235.251**	**231.604**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Camera dei Deputati Documentazione e ricerche - Allegati al DEF 2013 - XI Allegato infrastrutture relativo al Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) - 23 aprile 2013

Nel prosieguo sono fornite sintesi informative delle principali opere infrastrutturali afferenti al PIS, tendenti principalmente a mettere in rilievo lo stato di realizzazione.

Numerose sono state le difficoltà riscontrate al riguardo, sintetizzabili in limitatezza e scarsa fruibilità delle informazioni tecniche e finanziarie relative alle opere e, quindi, poca trasparenza nella gestione del programma. Peraltro, il sito "*cantieri.mit.gov.it*", istituito dal MIT nel 2012 proprio al fine di rendere trasparente il monitoraggio delle singole opere PIS, non risulta sempre aggiornato e, quindi, per fare fronte a tale scarsità informativa, si è reputato necessario consultare differenti fonti, spesso risultate non coerenti tra loro.

In particolare, copiose sono le informazioni che illustrano la cronistoria delle opere dal punto di vista delle procedure amministrative e burocratiche di riferimento, mentre scarse o completamente assenti le informazioni circa gli stanziamenti, i pagamenti e l'avanzamento fisico operativo delle opere.

L'auspicio forte è nel senso di implementare forme di trasparenza, accessibilità, completezza e tempestività nell'offerta informativa, risultando essenziale che sia assicurata una fruizione pubblica immediata e circostanziata di tutte le informazioni che attengono all'utilizzo di una così importante massa di risorse collettive.

Reti 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 (*Connecting Europe Facility*- CEF - Meccanismo per collegare l'Europa) 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 rete transeuropea 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 CEF previsto dalla Commissione ha il compito di finanziare infrastrutture prioritarie di interesse per l'intera UE, sia fisiche che telematiche, che rispettino i criteri di sviluppo sostenibile. La *Facility* è gestita a livello centrale e finanziata da risorse di bilancio specifiche e mediante importi del Fondo di coesione destinati al trasporto.

A tal fine è stato previsto lo sviluppo di sinergie tra le reti transeuropee di telecomunicazioni ed energia.

Il CEF vale complessivamente circa 29 miliardi di euro, così ripartiti:

- trasporti:	23 miliardi di euro
- telecomunicazioni:	1 miliardo di euro
- energia:	5 miliardi di euro

A sua volta, la quota "trasporti" è alimentata tramite:

- finanziamenti in conto capitale (grant):	13 miliardi di euro
- Fondo di Coesione:	10 miliardi di euro

L'importo di 13,174 miliardi di euro rappresenta un incremento di circa il 65 per cento rispetto all'attuale bilancio TEN-T 2007-2013 (euro 8,013 miliardi).

La rete centrale prevede dieci corridoi, quattro dei quali di diretto interesse per l'Italia:

- Corridoio Baltico – Adriatico (Helsinki – Tallinn – Riga – Brno – Vienna – Bratislava – Graz– Villach – Udine – Trieste – Venezia – Padova – Bologna – Ravenna);
- Corridoio Mediterraneo (Lisbona/Algeciras – Madrid – Zaragoza – Barcelona – Lyon – Torino – Novara – Milano – Verona – Padova – Venezia – Ravenna – Trieste – Koper – Ljubljana – Budapest – Kiew);
- Corridoio Helsinki – La Valletta (Helsinki – Stoccolma – Malmö – Copenaghen – Lübeck – Amburgo – Hannover – Monaco – Innsbruck – Verona – Bologna – Firenze – Roma – Napoli – Bari – Taranto – Gioia Tauro – Palermo – La Valletta);
- Corridoio Genova – Rotterdam (Genova – Novara – Milano – Lugano – Basilea – Berna – Mannheim – Colonia – Düsseldorf – Duisburg – Utrecht – Amsterdam Rotterdam)

Il Corridoio "Helsinki – Valletta", che nelle previsioni iniziali avrebbe dovuto terminare a Napoli, è stato prolungato sino a Palermo, con l'inclusione della tratta "Napoli –Catania – Enna- Palermo" e verso Taranto con l'inclusione della tratta "Bari – Taranto" , che si diparte dal nodo di Napoli.

Sono state, inoltre, previste le inclusioni del porto di La Spezia, dei nodi di Venezia, Palermo e Cagliari, dell'aeroporto di Bergamo nell'ambito del cluster aeroportuale milanese, del terminale ferroviario merci di Milano, nonché dell'intero sistema fluviale padano-veneto. Ciò ha riconfigurato la rete nazionale valorizzando le potenzialità del paese e fornendo l'opportunità di creare un reale sistema intermodale di trasporto europeo.

Nell'ambito dei negoziati in corso sul nuovo quadro finanziario dell'UE per il periodo 2014-2020, sembra prospettarsi una riduzione degli stanziamenti, nonché una revisione tecnico contabile sullo stato di attuazione dei Progetti prioritari 2007-2013.

Alla base della revisione in corso vi è la constatazione di un ritardo generalizzato che ha indotto la Commissione ad adottare unilateralmente la decisione di prorogare il termine di ultimazione del programma quadro di due anni, spostandolo dall'originario 2013 al 2015.

L'Italia ha programmato, pianificato, aperto cantieri e in alcuni casi ha completato molti interventi lungo i Corridoi comunitari.

I lavori sono stati programmati per un ammontare di 90,3 miliardi di euro, di cui 26,2 miliardi di euro per cantieri aperti (29 per cento), 27,3 miliardi di euro per opere già completate (30 per cento), mentre la quota residua di 36,8 miliardi di euro (41 per cento) è in fase di progettazione e/o di bandi di gara.
I ritardi sono riconducibili a differenti problematiche, tra cui difficoltà tecnico-politiche (Torino-Lione, Trieste-Divača), oltre alle difficoltà di reperire le risorse finanziarie a copertura della quota nazionale (accesso sud Brennero).
Per superare questi ultimi, oltre alla possibilità di utilizzare i Fondi di Coesione al fine di concentrare il sostegno comunitario su opere di grandi dimensioni finanziarie, è stato previsto l'utilizzo dei *project bonds*. L'iniziativa pilota lanciata dalla Commissione a novembre 2011, stanzia una dotazione di 230 milioni di euro, rinvenienti dalle rimodulazioni sui progetti TEN-T dell'attuale periodo di programmazione.
Inoltre, con riguardo al partenariato pubblico privato, nel bando 2012 la Commissione ha inserito un'apposita posta di 25 milioni di euro per il sostegno finanziario a progetti in partenariato.
Va rilevato che nel Contratto di programma RFI 2010-2012 sono state previste risorse per 35,8 milioni da destinare alle reti TEN-T
Asse Ferroviario Torino – Lione e tunnel geognostico della Maddalena
Il 30 gennaio 2012 a Roma è stato ratificato l'accordo bilaterale tra il Governo della Repubblica francese e il Governo della Repubblica italiana per la realizzazione del progetto di collegamento ferroviario misto merci-viaggiatori tra Torino e Lione, nonché le condizioni di esercizio dell'opera.
L'accordo, nello stabilire che la parte comune italo-francese della sezione internazionale del nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione sia realizzata in diverse fasi funzionali, si focalizza sulla realizzazione e successiva gestione dell'opera di prima fase, ovvero sulla Sezione Transfrontaliera, rinviando a successivi Accordi la definizione delle fasi successive. L'accordo definisce, in particolare, la *governance* del nuovo Promotore pubblico, realizzatore e poi gestore della Sezione Transfrontaliera, e stabilisce la chiave di ripartizione degli oneri di realizzazione dell'opera tra i due Paesi, in vista del successivo Protocollo addizionale, da sottoscriversi per tener conto della partecipazione definitiva dell'Unione europea al progetto e della disponibilità complessiva del finanziamento per permettere l'avvio effettivo dei lavori. Sottratto il contributo dell'UE e la parte finanziata dai pedaggi delle imprese ferroviarie, la chiave di ripartizione è del 57,9 per cento, per la parte italiana, e 42,1 per cento per la parte francese, limitatamente al costo stimato del progetto definitivo, certificato da un soggetto esterno; oltre questo importo, la ripartizione è al 50 per cento.
L'accordo deve essere ratificato dai Parlamenti dei due Stati per entrare in vigore.
In Francia, l'Accordo ed il relativo disegno di legge di ratifica, dopo essere già stato esaminato dal Consiglio di Stato e dal Consiglio dei Ministri, è ora all'esame del Parlamento.
In Italia, l'Accordo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 6 giugno 2013 e deve iniziare l'iter di ratifica parlamentare.
Sul piano operativo, con Delibera n. 86 del 18 novembre 2010 il CIPE ha approvato, anche ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, il Progetto Definitivo del cunicolo esplorativo de "La Maddalena" in comune di Chiomonte (TO).
Il cunicolo esplorativo de La Maddalena, propedeutico alla realizzazione del tunnel di base, consiste in una galleria complessiva di circa 7.500 metri, di cui 3.600 metri in allineamento alle future due canne del tunnel di base, ed il cui imbocco è localizzato al Fondo del tratto terminale della valle Clarea, nel territorio del comune di Chiomonte (TO) in Val di Susa, alla quota di 673 metri s.l.m..
Il costo dell'opera è di 143 milioni di euro e la relativa copertura finanziaria risulta così assicurata: 44,84 milioni di euro dall'Italia; 26,84 milioni di euro dalla Francia; 71,67 milioni di euro dalla UE (dati comunicati dal Ministero Infrastrutture e trasporti nel mese di Maggio 2013).
Il 20 gennaio 2013 è iniziato lo scavo effettivo del cunicolo geognostico ed al 15 marzo 2013 sono stati scavati 34 metri. Il completamento dello scavo della galleria è previsto per la fine dell'anno 2015. Le altre attività di chiusura, quali il completamento delle attività esterne ed interne al cunicolo ed il ripristino del sito di deposito si dovrebbero concludere nei successivi sei mesi.
Con l'avvio delle opere a Chiomonte, il CIPE ha disposto uno stanziamento preventivo di risorse di 10 milioni di euro quale prima tranche del totale delle "assegnazioni per le opere compensative atte a favorire l'inserimento territoriale della Nuova Linea Torino Lione (NLTL)" e ha chiesto all'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione[65], d'intesa con la Regione Piemonte e la Provincia di Torino, la formulazione di proposte per l'impiego di tale importo definendo criteri, modalità e contenuti dei progetti, che saranno poi finanziati trasferendo le risorse ai diversi soggetti istituzionali interessati. L'articolazione temporale dell'assegnazione è la seguente: a) 2013: 2 milioni di euro; b) 2014: 5 milioni di euro; c) 2015: 3 milioni di euro.
Tale disponibilità sarà utilizzata quale anticipo in conto compensazioni per costruire un progetto integrato di sviluppo relativo alla Val di Susa, con riferimento immediato ai Comuni della Sezione Transfrontaliera. A seguito di un articolato processo di condivisione, il progetto "Smart Susa Valley"

[65] Organismo tecnico che risponde al Tavolo Istituzionale di Palazzo Chigi, istituito a seguito del conflitto sociale nato nel 2005 è diventato operativo il 12 dicembre 2006.

è stato inserito nel documento del Ministero per lo Sviluppo Economico "Piano azione coesione-Terza riprogrammazione", pubblicato l'11.12.12. Il progetto è ancora in fase istruttoria e di puntuale definizione degli interventi, con la prospettiva di formale approvazione da parte dei territori e del CIPE e di avvio operativo entro il 2013.
Nell'aprile 2013 è stato avviato l'iter approvativo della parte italiana del progetto definitivo della Sezione Transfrontaliera. La stima dei costi complessivi della Sezione Transfrontaliera, espressa in euro costanti gennaio 2012, è pari a 8.763 milioni di euro, così articolati:
- 8.038 milioni di euro di euro per lavori ed impianti;
- 330 milioni di euro per acquisizioni fondiarie, risoluzione interferenze ed oneri di compensazione;
- 395 milioni di euro per costi del Promotore.
Da parte italiana, con l'articolo 1 comma 208 della legge di stabilità per il 2013, è stata autorizzata la spesa di 60 milioni di euro per l'anno 2013, di 100 milioni di euro per l'anno 2014, di 680 milioni di euro per l'anno 2015 e 150 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2029 per il finanziamento di studi, progetti, attività e lavori preliminari nonché lavori definitivi per la nuova linea ferroviaria Torino-Lione.

Mo.S.E. (Modulo Sperimentale Elettromeccanico)
Il progetto, la cui realizzazione è affidata al Consorzio Venezia Nuova, si compone di 2 classi di opere distinte: 1) progettazione e realizzazione opere di regolazione delle maree e opere complementari e connesse; 2) progettazione e realizzazione degli interventi di cui all'art. 6 della legge 798/1984 (recupero urbano, acquisizione di aree, opere di urbanizzazione, risanamento conservativo di immobili residenziali e commerciali, ecc.)
Il progetto definitivo del Sistema Mo.S.E. comprende anche tutte le opere previste nell'ambito del Piano per la salvaguardia di Venezia che devono essere realizzate alle bocche di porto e che sono state giudicate essenziali per difendere i centri abitati sia dagli allagamenti più frequenti che da quelli eccezionali. Tra le opere vi sono le quattro barriere mobili da realizzare alle bocche lagunari di Lido, Malamocco e Chioggia per la regolazione delle maree; le conche di navigazione per assicurare, anche ad opere mobili sollevate, il transito delle navi alla bocca di Malamocco e il transito dei mezzi di sicurezza e delle piccole imbarcazioni attraverso ciascuna bocca; le opere complementari per aumentare le capacità dissipative nei canali alle bocche di porto.
Dalla rilevazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sullo stato di attuazione delle opere comprese nel PIS, che si basa sui dati comunicati aggiornati al 31 maggio 2011, risulta un avanzamento dei lavori del 52 per cento, con ultimazione prevista per dicembre 2014. A giugno 2013 sono state avviate le attività preparatorie all'installazione della prima paratia del Mo.S.E.[66].
Nel X Allegato infrastrutture di ottobre 2012 (Tabella 0) i cui dati sono aggiornati al mese di giugno 2012, risulta un costo totale del progetto di salvaguardia della laguna di Venezia di 5.493 milioni di euro, di cui 4.258 disponibili, con un fabbisogno residuo di 1.234 milioni di euro.
Il costo delle opere relative all'Hub portuale di Venezia (porto di altura ed allacci, in fase di progettazione preliminare) è invece di 2.467 milioni di euro, di cui 1.732 milioni disponibili.

Ponte sullo stretto di Messina
La storia del Ponte sullo stretto di Messina parte dal 1971 quando con legge n.1158 fu dichiarato "opera di interesse nazionale". L'opera venne affidata alla società Stretto di Messina Spa costituita nel 1981 per lo studio, la progettazione e la realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia e il continente, comprese le opere connesse, mentre la gestione del collegamento ferroviario è stata riservata a R.F.I. Gli azionisti della Società sono Fintecna S.p.A., ANAS S.p.A., RFI S.p.A., Regione Calabria e Regione Siciliana.
Nel 2001 il CIPE, con delibera n. 121 del 2001, ha inserito l'opera nel PIS nell'ambito della Legge Obiettivo. Con delibera CIPE n.66 del 1 agosto 2003 sono stati stimati per la realizzazione dell'opera 4,7 miliardi di euro; il relativo schema di finanziamento prevedeva il 40 per cento di capitale (2,5 miliardi) della società Stretto di Messina S.p.A., a totale partecipazione pubblica, e il 60 per cento tramite finanziamenti da reperire su mercati internazionali. L'importo da affidare al Contraente Generale era previsto in particolare per 4,4 miliardi di euro a valori del 2002, i costi complessivi di investimento, espressi in valori correnti, erano valutati in circa 6,1 miliardi di euro, secondo quanto riportato dalla relazione della Società Stretto di Messina S.p.A. sullo stato di avanzamento del progetto dell'opera e delle opere infrastrutturali propedeutiche (variante di Cannitello) del 9 maggio 2013[67].
Con bando del 16 aprile 2004 veniva indetta la gara pubblica con procedura ristretta per la progettazione definitiva dell'opera e i relativi collegamenti stradali. Detta progettazione venne aggiudicata al raggruppamento temporaneo di imprese con mandataria Impregilo S.p.A., che

[66] Informazione su sito *salve.it* (Salvaguardia Venezia).
[67] Il costo riportato nel X allegato infrastrutture e recueperato nell'XI allegato è di circa 8,5 miliardi di euro.

costituiva la società di progetto Eurolink scpa, Contraente Generale, partecipata da Sacyr S.A. (Spagna); Società Italiana per Condotte d'acqua S.p.A.; Cooperativa muratori & cementisti CMC di Ravenna; Ishikawajima-Harima Heavy Industruies Co Ltd (Giappone); Argo Costruzioni Infrastrutture Scpa – consorzio stabile.

La progettazione è stata sub-affidata a Cowi A/S (Danimarca); Buckland & Taylor (Canada); Sund&Baelt A7S (Danimarca). Il contratto venne sottoscritto il 27 marzo 2006 per un corrispettivo, al netto di ribasso d'asta di 3,9 miliardi di euro.

Contemporaneamente venne bandita anche la gara per l'affidamento del servizio di Project Management Consulting affidata alla società americana Parsons Trasportation Group per 120 milioni di euro.

Con bando del 30 giugno 2005, la società Stretto di Messina espletava la gara per l'affidamento dei servizi di monitoraggio ambientale, territoriale e sociale di cui risultava aggiudicataria l'associazione temporanea di imprese Fenice S.p.A. per 29 milioni di euro.

Altra gara pubblica fu indetta per affidare il servizio di consulenza e brokeraggio assicurativo affidato poi a Marsh nel 2005.

In seguito al cambio di Governo, nel 2006, le risorse di 1,5 miliardi da destinare a Fintecna vennero destinate al MEF per la realizzazione di altre opere infrastrutturali e di interventi di tutela dell'ambiente e difesa del suolo in Sicilia e Calabria. L'avvio delle attività venne bloccato.

Nel 2008 il nuovo Governo riaffermò la priorità del Ponte e veniva assegnato un contributo in conto impianti di 1.300 milioni di euro mediante una quota di risorse disponibili nell'ex FAS.

Le stime dei corrispettivi dovuti al Contraente Generale venivano aggiornate in c.a. 5 miliardi di euro e quelle dei costi di investimento a 6,3 miliardi di euro.

Con DL n.78 del 1° luglio 2009, si disponeva la nomina del Commissario straordinario con il compito di rimuovere gli ostacoli frapposti al riavvio delle attività.

Nel 2009 il CIPE provvedeva ad assegnare nuove risorse finanziarie a RFI e ANAS per la realizzazione della Variante Cannitello (7 milioni di euro), opera ultimata a maggio 2012.

Il 21 giugno 2011 la società Stretto di Messina ha completato il proprio iter di approvazione del progetto definitivo.

Con l'art. 43-decies del DL n. 179/2012 è stata prevista la stipula di atto aggiuntivo tra la società ed il Contraente generale entro il 1° marzo 2013 che doveva sancire l'accordo tra le due finalizzato alla realizzazione dell'opera. Entro sessanta giorni dalla stipula il CIPE doveva approvare la relazione tecnica della società ed il progetto definitivo dell'opera. Entro 540 giorni la società avrebbe dovuto trovare i finanziatori del progetto. La mancata approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE avrebbe determinato la caducazione di ogni rapporto contrattuale eventualmente sottoscritto dalla società Stretto di Messina per la realizzazione dell'opera. Ma era, comunque, prevista la possibilità che la Società potesse essere autorizzata a realizzare , anche in caso di mancata realizzazione del Ponte, opere infrastrutturali funzionali all'esigenza dell'attuale domanda di trasporto. In caso di mancata stipula dell'atto aggiuntivo, tutti i rapporti intestati alla società Stretto di Messina sarebbero caducati e la società posta in liquidazione. La legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012) ha destinato 300 milioni alla ridefinizione dei rapporti contrattuali con la società Stretto di Messina.

In data 10 novembre 2012 il Contraente Generale ha formalizzato il proprio recesso dal contratto, con richieste di indennizzo. Quindi, la successiva consumazione inutile del termine per la stipula dell'atto aggiuntivo (1 marzo 2013) ha dato l'avvio alla procedura di liquidazione della società Stretto di Messina[68], il cui Commissario liquidatore è stato nominato con dPCM 15 aprile 2013.

La relazione sullo stato di avanzamento del progetto del 9 maggio 2013 riporta il seguente quadro finanziario che riepiloga le risorse finanziarie investite dal 2002 al 2012.

Tavola 15

(in euro)

	2002	2009	2010	2011	2012	Totale
Saldo inizio periodo	74.443.636	74.443.636	74.443.636	74.443.636	74.443.636	74.443.636
Costi capitalizzati contraenti principali	0	7.531.467	94.311.943	9.985.251	2.841.911	114.670.572
Altri costi capitalizzati*	5.639.959	4.492.907	9.273.939	10.709.379	10.637.061	121.282.509
Totale generale	**80.383.595**	**172.637.233**	**276.223.115**	**296.917.745**	**310.396.717**	**310.396.717**

* Gli altri costi capitalizzati comprendono: acquisti, servizi, godimento beni di terzi, costo del personale al netto dei recuperi per distacchi, ammortamento e svalutazioni, oneri diversi di gestione; oneri e proventi finanziari; oneri e proventi straordinari

[68] Sugli effetti che la liquidazione avrà, anche in termini risarcitori, si veda la Delibera Sezione controllo enti 36/2013.

EXPO 2015

L'Expo (World Exposition Milano 2015) è un'Esposizione Universale di natura non commerciale organizzata dalla nazione che fra tutte quelle candidate è risultata vincitrice. È organizzata da Expo 2015 S.p.A., società costituita dal Ministero dell'economia e delle finanze, dalla Regione Lombardia, dalla Provincia di Milano, dal Comune di Milano e dalla Camera di Commercio di Milano[69].

Una prima serie di Disciplinari è stata sottoscritta al fine di regolamentare le somme relative all'anno 2009 e consentire l'avvio delle procedure da parte dei soggetti attuatori.

Per gli anni 2010-2015 sono stati firmati tre ulteriori Disciplinari contenenti, tra l'altro, le modalità di trasferimento delle risorse. In particolare, le modalità di erogazione dei fondi statali ai soggetti attuatori degli interventi prevedono il trasferimento, in ratei successivi, degli stanziamenti in bilancio (anni 2010-2015), sulla base delle effettive disponibilità annuali del relativo capitolo di spesa n. 7695, a seguito delle richieste da parte dei soggetti attuatori, previa documentazione dell'utilizzo di almeno l'80 per cento del precedente acconto.

Il DL n. 112/2008 articola gli stanziamenti di spesa come segue.

Tavola 16

(in milioni)

Anno	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stanziamento	30	45	59	223	564	445	120

È previsto inoltre che lo stato di avanzamento delle opere venga certificato dal Responsabile del Procedimento e la domanda di assegnazione delle risorse venga accompagnata da una relazione sintetica sullo stato di attuazione delle opere e su eventuali criticità rispetto alla realizzazione delle attività e degli interventi previsti. A tal fine, la società Expo si avvale del Commissario straordinario.

Con dPCM del 7 aprile 2009 le competenze per l'attuazione di alcuni interventi sono state trasferite dalla società Expo 2015 S.p.A. al Tavolo Expo Lombardia e, nel corso del Tavolo Lombardia del 25 maggio 2009, sono stati individuati i seguenti soggetti attuatori:

Regione Lombardia, tramite Infrastrutture Lombarde S.p.A.:

- opere 7a e 7b -collegamento SS 11 da Molino Dorino a Autostrada dei Laghi, lotti 1 e 2;
- opera 7c -adeguamento Autostrada dei Laghi tra il nuovo svincolo Expo e lo svincolo Fiera;
- opere 9a, 9b, 9c e 9d - aree e strutture a parcheggio;

Comune di Milano, tramite Metropolitane Milanese S.p.A.:

- opera 7d - rete stradale: collegamento SS1- SS223;
- opera 8 - Metropolitana M6 (con dPCM 01 03 2010, come sancito dal Tavolo Lombardia del 30 novembre 2009, è stato stabilito che i finanziamenti per la linea Metropolitana M6 dovranno essere destinati alla realizzazione del secondo lotto della Metropolitana M4 -tratta Sforza Policlinico-Linate,);

Il DL 135/2009 assegna al Prefetto della Provincia di Milano il compito di assicurare il coordinamento e l'unità di indirizzo di tutte le attività finalizzate alla prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e esecuzione di contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, nonché delle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche connesse alla realizzazione dell'Expo 2015.

Il DL 78/2010 ha disposto la riduzione del 10 per cento delle risorse rimodulabili, ma il successivo DL 83/2012 ha reintegrato le risorse prevedendo la nomina di uno più delegati per lo svolgimento di specifiche funzioni.

La legge di stabilità del 2013[70] ha disposto, in luogo della riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista a legislazione vigente, una compensazione nell'ambito delle dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili del proprio stato di previsione.

In totale dal 2009 al 2012 i fondi impegnati sul Cap.. 7695 ammontano a circa 340 milioni di euro, mentre quelli trasferiti a circa 219 milioni di euro.

Non sono state fornite notizie circa il grado di realizzazione delle opere previste nel Masterplan di Expo, né è stato possibile rintracciarle altrimenti.

Salerno Reggio-Calabria

L'autostrada A3 Napoli-Reggio Calabria, costituisce il secondo tronco della cosiddetta Autostrada del Sole, che collega Milano a Reggio Calabria.

---

[69] Il dPCM 22 ottobre 2008, in attuazione a quanto stabilito dall'art.14 del DL 25 giugno 2008 n.112, convertito nella legge 6 agosto 2008 n.133, ha istituito gli Organismi per la gestione delle attività di Expo Milano 2015 che, in forza del dPCM 5 agosto 2011, sono i seguenti:

- il Commissario straordinario del Governo
- il Commissario generale dell'EXPO Milano 2015
- la Commissione di Coordinamento COEM
- il Tavolo istituzionale per il governo complessivo degli interventi (Tavolo Expo Lombardia).

[70] legge 228/2012, art. 1. Commi 214-216.

Si divide in due segmenti principali che corrispondono alle tratte in gestione delle due società:
1.SAM S.p.A. concessionaria del Gruppo Autostrade per l'Italia, da Napoli a Salerno;
2.ANAS S.p.A., da Salerno a Reggio Calabria.
La progettazione dell'autostrada risale al 1964 quando il Governo decise di finanziare la costruzione di un'autostrada che facilitasse i collegamenti con la Calabria.
Il primo tratto, Salerno – Lagonegro, venne aperto nel 1966 e nel 1972 l'autostrada venne completata fino a Reggio Calabria. Ma la strada si dimostrò inadeguata, quanto a struttura, sicurezza e traffico effettivo, e così, alla fine degli anni '80, è stato avviato un piano di adeguamento, sollecitato anche dall'Unione europea, che ha obbligato l'Italia ad adeguarsi alle normative europee sulla viabilità e la sicurezza.
La fine dei lavori era stata prevista inizialmente nel 2003, poi posticipata al 2008 e poi, da ultimo, al 2013.
Diverse sono le fonti che hanno alimentato il finanziamento dell'opera. In parte ha contribuito il capitolo 7060 del bilancio del Ministero, istituito ai sensi della legge 443 del 21 dicembre 2001 (c.d. legge obiettivo).
Poi, risorse rinvenienti dalle quote regionali della politica regionale unitaria (fondi FAS, poi Fondo Sviluppo e Coesione). Sul capitolo 7155 sono stati assegnati all'ANAS S.p.A. contributi a valere sulle disponibilità del Fondo per le aree sottoutilizzate per la realizzazione di opere infrastrutturali inerenti l'Autostrada SA-RC, la SS. 106 e la SS. 640 (Delibere CIPE n. 95/2004, n. 106/2004, n. 116/2005, n. 155/2005, n. 156/2005 e n. 37/2009).
Nel corso del 2012, sempre a valere sul capitolo n. 7155, sono stati disposti a favore dell'A.N.A.S. S.p.A., pagamenti per complessivi 441.985.138 euro, mediante versamento sul conto 20060, presso la Tesoreria Centrale dello Stato.
Attualmente, i lavori ultimati, in corso o in appalto sull'Autostrada riguardano Km 385 della stessa, pari a circa l' 86,9 per cento dell'intero tracciato (l'asse autostradale originario di km 442 più 920, al termine dei lavori di ammodernamento avrà un'estensione complessiva di circa 433 km). In particolare risultano completati e aperti al traffico 277 km, rappresentanti circa il 61,80 per cento dell'intero tracciato; gli interventi in esecuzione interessano km 108 dell'Autostrada.
Gli stanziamenti ad oggi resi disponibili ammontano a 7.389 milioni di euro.
Per il completamento dell'intera autostrada sono ancora necessari circa 3 miliardi di euro, relativi a 12 interventi progettati o in corso di progettazione. Di questi interventi, 5 riguardano l'ammodernamento dei restanti 58 km di Autostrada, mentre 8 si riferiscono a nuovi svincoli, richiesti dalle comunità locali inizialmente non previsti.
I dati pubblicati dal Ministero infrastrutture nel X Allegato infrastrutture indicano lo stato attuale dei lavori per il completamento dell'Autostrada, il relativo costo nonché il fabbisogno residuo, come mostra la seguente tavola di sintesi.

Tavola 17
(in milioni)

Stato dell'intervento	**Costo**	**Fabbisogno**
In attesa progetto esecutivo	783	75
Collaudo	668	-
Esercizio	16	-
In realizzazione	4.135	0
Progetto definitivo	2.005	2.005
Progetto preliminare	1.369	1.369
Ultimata	1.478	-
Totale complessivo	10.455	3.450

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del X allegato infrastrutture – Tabella 0- MIT. Giugno 2012.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELLA DIFESA

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica
2. I nuovi assetti organizzativi
3. Analisi finanziarie e contabili
4. Le missioni e i programmi

Considerazioni di sintesi

Il Ministero della difesa si caratterizza per la complessità della struttura organizzativa, articolata in specifiche aree, ciascuna con competenze distinte, ma operanti in stretto coordinamento per l'assolvimento dei compiti istituzionali assegnati. Tale complessità assume, inoltre, particolare rilievo in considerazione della peculiarità delle attività svolte, e della coesistenza, nelle varie articolazioni, di personale soggetto ad ordinamenti diversi. Su tale articolata struttura organizzativa è intervenuta la recente legge 31 dicembre 2012, n. 244, "Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia", recante norme che esplicano i propri effetti, sia sulla dotazione strumentale, sia sugli organici del personale militare e civile, con conseguenti riflessi finanziari complessivi per la finanza pubblica. La legge in sintesi, individua i seguenti settori di intervento, oggetto di revisione in termini di riduzione:

- assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa (articolo 1);
- dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare (articolo 2);
- dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa (articolo 3).

In termini concreti tali interventi dovranno produrre i seguenti effetti:

1. una contrazione complessiva del 30 per cento delle attuali strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche della difesa, anche attraverso la loro soppressione e il loro accorpamento, con la finalità non solo di ottimizzare l'impiego delle risorse umane e strumentali disponibili, ma anche di contenere il numero delle infrastrutture in uso al Ministero della difesa. Tale obiettivo dovrà essere conseguito entro sei anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega relativa alla revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa;
2. una riduzione generale a 150.000 unità di personale militare delle tre Forze armate (Esercito, Marina militare ed Aeronautica militare) dalle attuali 190.000 unità, da attuare entro l'anno 2024;
3. una riduzione delle dotazioni organiche del personale civile della difesa dalle attuali 30.000 unità a 20.000 unità, da conseguire sempre entro l'anno 2024;
4. il riequilibrio generale del bilancio della "Funzione difesa", fissando la ripartizione della spesa orientativamente in 50 per cento per il settore del personale, 25 per cento per l'esercizio e 25 per cento per l'investimento. Attualmente, infatti, circa il 70 per cento di tali risorse è assorbito dalle spese per il personale, residuando per le spese relative

all'operatività dello strumento militare e all'investimento, rispettivamente, il 12 e il 18 per cento.

In relazione all'attuazione del processo di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo del Ministero della difesa e della riduzione delle dotazioni organiche del personale militare e civile, la legge n. 244 del 2012 prevede, inoltre, una serie di misure di diretta applicazione intese a garantire la flessibilità di bilancio e il miglior utilizzo delle risorse finanziarie (art. 4, comma 1) e una maggiore condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento in merito alle scelte concernenti l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni del personale militare (art. 4, comma 2).

Con riferimento agli obiettivi fissati dalla legge di delega, si osserva come il legislatore, nell'individuare gli obiettivi di riduzione e di riproporzionamento dell'intero assetto della difesa in Italia, ha previsto tempi di attuazione che non appaiono conciliarsi con le pressanti e urgenti esigenze di riduzione della spesa derivanti dall'attuale contingenza economica. La gradualità pur necessaria, prevista dal legislatore dovrebbe essere sottoposta ad una attenta riflessione nella prospettiva di una riduzione dei tempi di attuazione della riforma.

L'intento della riorganizzazione secondo l'Amministrazione, comunque, non è soltanto quello di razionalizzare lo Strumento militare, ma anche di ottimizzare e migliorare la gestione. Detta riorganizzazione si colloca nel solco del processo di riforma che il Ministero della difesa ha posto in essere negli ultimi decenni. Tali riforme, iniziate con la ristrutturazione dei vertici militari (1997) e proseguite con la professionalizzazione delle Forze armate (2000), nonché con la sospensione del servizio di leva obbligatorio (2004), assumono oggi un nuovo corso sulla base delle esigenze di razionalizzazione e ottimizzazione volte, al contempo, a garantire uno strumento militare tecnologicamente avanzato, in grado di operare con i partner europei e atlantici, sostenibile nel tempo, e a contribuire a creare i presupposti per una solida realtà di difesa europea e atlantica.

In tale contesto appare coerente l'intento della legge 244/2012 di riequilibrare le risorse (in modo da ottenere una rimodulazione ottimale e tendenziale tra i diversi settori di spesa del Ministero delle risorse disponibili: 50 per cento settore personale, 25 per cento settore esercizio e 25 per cento settore investimento) e di cercare sinergie e misure di ottimizzazione, ottenibili mediante la riduzione delle consistenze delle unità militari e i ricorrenti avanzamenti di carriera dei gradi dirigenziali. I risparmi conseguenti, secondo gli intendimenti dell'Amministrazione, dovrebbero essere orientati alla formazione, all'addestramento e, soprattutto, al mantenimento in efficienza dello strumento militare[1].

Ancorché la riforma *in itinere* dovrà essere completata, come già sopra illustrato, entro il 2024, è prevista in tempi più brevi una contrazione complessiva degli assetti organizzativi non inferiore al 30 per cento.

---

[1] L'avviata revisione organizzativa è stata improntata secondo le seguenti linee di intervento:

- ridefinizione dell'assetto organizzativo delle Forze armate, con interventi di soppressione e accorpamento delle strutture operative, logistiche e formative, territoriali e periferiche, nonché di unificazione di funzioni in un'ottica interforze;
- riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale militare, dall'attuale dimensionamento di 190.000 unità a 150.000, da conseguire gradualmente entro l'anno 2024;
- riduzione delle dotazioni organiche complessive del personale civile da circa 30.000 unità a 20.000, da conseguire entro il medesimo termine;
- rimodulazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, che dovrà tradursi in una contrazione quantitativa delle piattaforme e dei mezzi a favore di una crescita qualitativa e tecnologica, funzionale a uno strumento più ridotto ma di elevata qualità;
- introduzione di misure di flessibilità del bilancio della Difesa, che consentano, previa verifica dell'invarianza sui saldi di finanza pubblica, l'accertamento dei risparmi derivanti dall'attuazione delle misure di revisione dello strumento militare e la conseguente rimodulazione delle risorse finanziarie tra i vari settori di spesa dell'Amministrazione della difesa, secondo obiettivi di stabilità, razionalizzazione e redistribuzione delle risorse.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

L'attività del Ministero della difesa si pone in un quadro strategico particolarmente complesso concentrato nella Missione "Difesa e Sicurezza del territorio". Esso trova la sua espressione nelle funzioni svolte nel Paese (che riguardano principalmente la difesa del territorio, le aree di interesse marittimo, gli spazi aerei nazionali e il concorso all'ordine pubblico) e fuori dai confini nazionali, attraverso le missioni di pace internazionali.

Queste funzioni sono affidate alla capacità operativa dello strumento militare che rappresenta la sintesi delle attività di addestramento e logistiche, costituendo altresì un elemento necessario per la pianificazione delle acquisizioni di armamenti e degli altri beni finalizzati allo svolgimento delle diverse missioni.

L'organizzazione del Ministero della difesa è quindi incentrata sul sostegno e supporto allo strumento militare. Da ciò deriva la particolare struttura dei vertici militari, che, attualmente, è disegnata dagli articoli 25 e seguenti del Codice dell'Ordinamento militare, approvato con il d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, ma che risale alla legge n. 25 del 1997[2].

Con riferimento all'impiego di contingenti delle Forze armate in supporto alle Forze dell'ordine con compiti di controllo del territorio e di vigilanza su obiettivi sensibili si segnala la recente deliberazione n. 4/2013/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nell'adunanza congiunta del 23 maggio 2013.

Il Ministero della difesa, al fine di dare attuazione alla *spending review*, ha avviato alcuni interventi di revisione e riduzione della spesa che hanno interessato tutti i settori del Dicastero. Tali interventi sono stati realizzati in tre distinte fasi.

Nella prima fase sono stati individuati, in base a quanto previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, una serie di interventi immediati, relativi al periodo 2012-2014. Tali interventi hanno costituito la base per la definizione delle disposizioni successivamente incluse nel decreto-legge n. 95/2012 nonché, per la parte di attuazione degli obiettivi di risparmio contenuti all'articolo 7, comma 12, del medesimo provvedimento, nella legge di stabilità per il 2013. Contestualmente l'Amministrazione ha anche avviato una ampia attività di revisione organizzativa del Dicastero che ha costituito la necessaria premessa per la presentazione del disegno di legge di delega al Governo per la "Revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia", definitivamente approvato con la citata legge n. 244 del 2012[3].

Gli interventi di revisione e riduzione della spesa proposti dal Ministro della difesa, sulla base della citata direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, hanno riguardato principalmente il processo di revisione dello strumento militare attraverso una prima individuazione dei settori di spesa suscettibili di riduzioni nel breve termine (triennio 2012-2014).

L'entità dei risparmi conseguibili attraverso tali interventi, oggetto di apposita proposta di modifica normativa, era stimata in complessivi 122 milioni nel 2012, in 137,5 milioni di euro per l'anno 2013 e in 137,8 milioni di euro per il 2014. Il decreto-legge n. 95/2012 ha recepito, per

---

[2] Il vertice militare è costituito dal Capo di stato maggiore della difesa che è gerarchicamente sovraordinato ai Capi di stato maggiore di Forza armata e, per le attribuzioni tecnico-operative, al Segretario generale della difesa, ed è quindi responsabile, nei confronti del Ministro, della pianificazione, della predisposizione e dell'impiego delle Forze armate nel loro complesso.

[3] L'art. 1, comma 1, della legge n. 244 del 2012 prevede, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, l'emanazione di uno o più decreti legislativi attuativi delle disposizioni in essa contenute. In tale ottica il Ministero della difesa ha intrapreso alcune azioni ai fini di una messa a punto degli strumenti normativi attuativi delle disposizioni contenute nella legge delega di riforma. In particolare, nella prima stesura dei decreti delegati, è stata posta l'attenzione sui settori relativi all'ordinamento, all'impiego del personale ed alle razionalizzazione delle infrastrutture. Le linee evolutive che riguardano direttamente tali settori sono stati oggetto di trattazione durante l'audizione del Ministro della difesa davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato del 15 Maggio 2013, nel corso della quale sono state presentate le Linee programmatiche del Ministero. In tale documento è stato posto in evidenza l'impegno del Dicastero a collaborare in modo fattivo "*nell'attualizzare, nella continuità, le scelte fondamentali in tema di Difesa adottate nel corso degli anni*"; ciò in ossequio ai provvedimenti varati negli ultimi anni (quali ad es. la ristrutturazione dei vertici militari del 1997, l'introduzione del servizio militare femminile e della professionalizzazione delle Forze armate del 1999/2000, la sospensione del servizio di leva obbligatorio del 2004) e in ottemperanza agli ultimi provvedimenti emanati in tal senso.

l'esercizio finanziario 2012, in buona parte le riduzioni previste pari a 120.909.877 euro (di cui 120.419.896 euro sulla parte corrente e 489.981 euro sulla parte in conto capitale). Si riporta di seguito la tabella contenente le specifiche delle riduzioni operate secondo il Centro di responsabilità e la categoria economica di spesa.

INTERVENTI DEL DL N. 95 DEL 2012 SUL BILANCIO DEL MINISTERO DELLA DIFESA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2012

C.d.R. Spese		Categoria di Spesa		Competenza	Cassa
2	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	02	Consumi intermedi	-8.700.000,00	-8.700.000,00
		12	Altre uscite correnti	-17.900.000,00	-17.900.000,00
			Totale	**-26.600.000,00**	**-26.600.000,00**
3	SEGRETARIATO GENERALE	01	Redditi da lavoro dipendente	0,00	-830.247,00
		02	Consumi intermedi	-5.600.000,00	-4.769.753,00
		21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	-489.981,00	-489.981,00
			Totale	**-6.089.981,00**	**-6.089.981,00**
4	ESERCITO ITALIANO	01	Redditi da lavoro dipendente	-41.715.584,00	-41.715.584,00
		03	Imposte pagate sulla produzione	-2.849.416,00	-2.849.416,00
			Totale	**-44.565.000,00**	**-44.565.000,00**
5	MARINA MILITARE	01	Redditi da lavoro dipendente	-9.912.907,00	-9.912.907,00
		03	Imposte pagate sulla produzione	-676.093,00	-676.093,00
			Totale	**-10.589.000,00**	**-10.589.000,00**
6	AERONAUTICA MILITARE	01	Redditi da lavoro dipendente	-794.825,00	-794.825,00
		03	Imposte pagate sulla produzione	-51.175,00	-51.175,00
			Totale	**-846.000,00**	**-846.000,00**
7	ARMA DEI CARABINIERI	01	Redditi da lavoro dipendente	-30.157.349,00	-30.157.349,00
		03	Imposte pagate sulla produzione	-2.062.547,00	-2.062.547,00
			Totale	**-32.219.896,00**	**-32.219.896,00**
			Totale	**-120.909.877,00**	**-120.909.877,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In particolare, per il 2012, le riduzioni apportate hanno complessivamente inciso sul bilancio del Ministero per lo 0,54 per cento dell'intero stanziamento e hanno interessato principalmente la categoria dei redditi da lavoro dipendente per 83,41 milioni di euro (circa il 69 per cento), mentre risulta decisamente minore l'influenza sui consumi intermedi pari a 14,3 milioni di euro.

Ulteriori riduzioni sono state apportate anche in base alle norme attuative inserite nell'ambito della legge di stabilità 2013 ex art. 7, comma 12, del richiamato DL 95/2012, gli interventi sulla spesa hanno comportato effetti:

- per il 2013 pari a 365.549.123 euro (di cui 129.449.123 di parte corrente e 236.100.000 in c/capitale);
- per il 2014 pari a 510.800.000 euro (di cui 334.400.000 di parte corrente e 176.400.000 in c/capitale);
- per il 2015 pari a 653.784.652 euro (di cui 384.284.652 di parte corrente e 269.500.000 in c/capitale).

Parallelamente è stata disposta (articolo 2, comma 3) una riduzione degli organici delle Forze armate in misura non inferiore al 10 per cento. In tale contesto, l'Amministrazione ha ritenuto necessario avviare un più ampio processo di revisione e riorganizzazione dello "Strumento militare" che si è concluso con l'emanazione della legge delega n. 244 del 2012, per la revisione dello strumento militare nazionale. La legge prevede un primo intervento di riduzione dei volumi organici delle categorie di personale militare incluse nel "modello professionale" dai previgenti 190.000 uomini complessivi ad un livello di 170.000 unità e contestualmente una riduzione della dirigenza militare ripartita sull'ordine di grandezza del 20 per cento dei Generali/Ammiragli e del 10 per cento dei Colonnelli, nonché una riduzione dei reclutamenti.

È evidente che tali misure restano comunque strettamente connesse con il più ampio contenuto della legge che rappresenta un organico intervento di revisione della spesa in quanto

coinvolge tutti gli ambiti (da quello organizzativo a quello strumentale, dalla spesa per investimenti alla professionalizzazione del personale militare) del Dicastero.

Si riporta, di seguito, un quadro complessivo dell'impatto delle misure di stabilizzazione della finanza pubblica e di contenimento della spesa attuate per il Ministero della difesa.

MISURE DI STABILIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA E DI CONTENIMENTO DELLA SPESA

	2012
Legge n. 111/2011 (conversione DL 98/2011)	• art. 5 c. 1: -49.787€ (capitolo 1164/1 - R); • art. 17 c. 5: +855.355 (capitolo 1118 - NR); • art.10 c. 2: Saldo netto da finanziare: -299,6 M€ (R);
Legge n. 148/2011 (conversione DL 138/2011)	• art. 1 c.1: Saldo netto da finanziare: -1.446,9 M€ (R);
Legge n. 183/2011 (Legge di stabilità)	• art. 3 c. 1: -1.446,9 M€ (capitolo 7144 R); • art. 33 c. 19: finanziamento strade sicure: +56,9 M€ (capitolo 1216/1 NR); +10,1 M€ (capitolo 1215/1 R);
Legge n. 135/2012 (conversione DL 95/2012)	• art. 7 c. 5: contributi AID -0,5 M€ (R) • art. 7 c. 5b e 6: modello professionale -56 M€ (NR); • art. 7 c. 7: stage difesa -5,6 M€ (R); • art. 7 c. 8: fondo riass. -17,9 M€ (R); • art. 7 c. 9: fondo a disp. -8,7 M€ (R); • art. 14 c. 2: *turn over* CC -32,2 M€ (NR).

(*) Le disposizioni di contenimento della spesa disposte dall'art. 10 sono state riprese ed incrementate con la conversione in legge del DL 138/2011.

(**) Le disposizioni di contenimento della spesa disposte dall'art. 1 hanno trovato successiva attuazione nella legge di stabilità (art.3, comma 1 legge n. 183/2011).

In relazione alla nomina del responsabile anticorruzione, tenuto conto non solo dei contenuti della legge di riferimento (n. 190/2012), ma anche delle indicazioni fornite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica – con la circolare n. 1 del 2013, che riconosce alle Amministrazioni una flessibilità applicativa in dipendenza degli ordinamenti specifici, il Dicastero ha riferito di aver incontrato alcune difficoltà nell'applicazione delle nuove norme, con particolare riferimento agli obblighi dettati in tema di pubblicazione delle informazioni. L'Amministrazione, infatti, necessita di contemperare i molteplici adempimenti previsti dalle norme in materia di trasparenza pur nell'osservanza delle disposizioni in materia di segreto di Stato, segreto d'ufficio e di protezione dei dati personali.

È, pertanto, in fase di approfondimento, l'ambito entro il quale l'Amministrazione può agire in materia di trasparenza dando piena attuazione alle norme anticorruzione[4]. Al riguardo, si prende atto che l'applicazione delle disposizioni contenute nella legge n. 190 del 2012 e soprattutto nel decreto legislativo n. 33 del 2013 richiede per l'Amministrazione un'attenta ponderazione al fine di verificare quali aree di informazioni, dati e documenti siano da sottrarre agli obblighi di pubblicazione. Tale attività di valutazione nel Ministero della difesa è di particolare rilievo e quindi va svolta contemperando le esigenze di segretezza (che si impongono in qualsiasi contesto militare) con quelle di trasparenza e di accessibilità dei dati, delle informazioni e dei documenti per i quali non si presentino profili di riservatezza.

Con riferimento all'attività svolta dal Nucleo di analisi e valutazione della spesa si segnala la predisposizione di indicatori di risultato da associare ai relativi programmi di spesa[5].

[4] Al riguardo il Ministero ha anche chiesto chiarimenti in merito alla Commissione indipendente per la valutazione l'integrità e la trasparenza delle Amministrazioni pubbliche /Autorità nazionale anticorruzione (CiVIT).

[5] Va precisato che tale attività risulta propedeutica alla definizione di un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività delle Amministrazioni, della domanda di servizi e della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti le missioni e i programmi del bilancio dello Stato in quanto, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, la rassegna degli indicatori proposti non ha lo scopo di valutare l'efficacia della spesa.

Tali indicatori consentono di comprendere in modo sintetico l'oggetto del finanziamento dei programmi di spesa e possono essere di qualche utilità per la rappresentazione del processo produttivo sottostante alla gestione degli stessi programmi, nonché per la quantificazione dei fabbisogni delle risorse ad essi attribuite[6].

Dal set di indicatori tuttora in fase di completamento ed affinamento da parte dell'Amministrazione, ne sono stati estratti alcuni utilizzati per le Note Integrative al bilancio di previsione 2013-2015. Trattandosi, comunque, per la maggior parte dei casi, di indicatori non ancora disponibili in serie storica, quelli rappresentati sul Rapporto della spesa 2012 sono stati individuati autonomamente dalla Ragioneria, avvalendosi di fonti informative quali le note aggiuntive allo stato di previsione del Ministero della difesa, l'ISTAT o le note integrative. Peraltro, la scarsità di informazioni riportate per i programmi di spesa del Ministero della difesa è fortemente influenzata dalla mancanza di informazioni statistiche pubbliche per tale settore di spesa. La collaborazione dell'Amministrazione è ritenuta quindi fondamentale per l'individuazione di un più ampio *set* di indicatori, ai fini dell'assolvimento dell'articolo 41, comma 3 della legge n. 196 del 2009.

In linea con il processo di individuazione delle azioni, ai sensi della legge n. 196 del 2009, sono state individuate le finalità di dettaglio di ciascun programma, raggruppandole in modo omogeneo tenuto conto delle attività e delle autorizzazioni di spesa sottostanti ed allineando la revisione del piano dei servizi con le esigenze di razionalizzazione adottate nella programmazione strategica, con gli esiti dello studio dei costi unitari e dei fabbisogni *standard* e con la standardizzazione delle "attività" della Relazione al Conto annuale del personale.

L'Amministrazione ha, pertanto, proceduto all'identificazione delle principali attività/finalità omogenee attinenti ai più rilevanti programmi di spesa del Dicastero quali il comando, pianificazione, coordinamento e controllo di vertice, la formazione militare del personale, l'acquisizione e mantenimento delle qualifiche e delle capacità operative delle Unità, nonché il sostegno logistico e supporto alle Forze armate. Le "attività" in tal modo individuate, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, costituiscono il nucleo iniziale delle "azioni" che, secondo quanto stabilito dalla legge n. 196 del 2009, dovranno diventare l'unità elementare gestionale del bilancio dello Stato.

2. I nuovi assetti organizzativi

Con l'emanazione della legge di delega per la revisione dello strumento militare è stato definito un nuovo processo di revisione dello Strumento militare che inciderà notevolmente, nel lungo periodo, sulla organizzazione del personale del Ministero. Ciò dovrà avvenire consentendo la sostenibilità delle risorse finanziarie migliorando nel contempo anche l'operatività complessiva. Tale intervento è teso al miglioramento dei compiti istituzionali nonché a contribuire al mantenimento della stabilità e della sicurezza internazionale.

Di conseguenza, gli interventi che saranno attuati riguarderanno principalmente la razionalizzazione delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche in chiave riduttiva, in modo da conseguire una contrazione complessiva degli assetti organizzativi non inferiore al 30 per cento, entro sei anni, individuando, in particolare, i seguenti specifici settori di intervento e fornendo i relativi criteri:

- l'assetto organizzativo e strutturale del Ministero della difesa;
- gli organici dell'Esercito, della Marina militare e dell'Aeronautica militare;
- le dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa;
- i compiti e la struttura del Comando operativo di vertice interforze (COI);
- la struttura logistica di sostegno ridefinendone i compiti, le funzioni e le procedure;

[6] Con riferimento al tema degli indicatori si segnala la delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 14 del 2012 "Indagine sulla riorganizzazione dei controlli interni ai sensi del d.lgs.150/2009: ritardi applicativi e difficoltà operative".

- la struttura organizzativa del Servizio Sanitario Militare;
- il settore infrastrutturale delle Forze armate;
- la semplificazione e accelerazione delle procedure per la valorizzazione degli immobili militari;
- le strutture per la formazione e l'addestramento del personale delle Forze armate;
- l'assetto territoriale delle Forze armate, attraverso la soppressione o l'accorpamento di strutture;
- la revisione della disciplina relativa alla nomina delle cariche di vertice delle Forze armate;
- possibilità di fare ricorso a strumenti di carattere negoziale.

Il settore infrastrutture, inoltre, vedrà la riduzione del numero di basi militari, caserme ed enti da attuarsi attraverso un piano di dismissioni di immobili ed infrastrutture. Al riguardo, tenuto conto della complessità di tali procedure di dismissione, la Corte si riserva di monitorare nel tempo l'attuazione del piano e di riferire in proposito in sede di relazione annuale al Parlamento.

In estrema sintesi, la citata legge delega prevede misure intese a incrementare l'auspicata efficienza operativa dello strumento militare nazionale, la flessibilità di bilancio e a garantire il miglior utilizzo delle risorse finanziarie disponibili.

In particolare, tra le previsioni di maggiore importanza si evidenzia la necessità, di ridurre tendenzialmente le spese afferenti il settore del personale, per adeguare prioritariamente quelle relative all'esercizio (settore che comprende quasi esclusivamente le spese per consumi intermedi/acquisto di beni e servizi, e quelle classificate come rimodulabili finalizzate al sostegno dell'operatività dello strumento militare) e, secondariamente, le spese per gli investimenti, al fine di tendere ad un razionale dimensionamento dei grandi aggregati di spesa che compongono la cosiddetta "funzione difesa" rispetto al totale delle disponibilità.

In conclusione si evidenzia che la finalità del complesso e articolato processo di riorganizzazione del Ministero della difesa è, da una parte, non prevedere nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, dall'altra, individuare - in base a specifici parametri d'uso comune in ambito militare europeo e alleato e, in particolare, nella NATO, soprattutto in relazione alle esigenze di rinnovamento tecnologico di medio-lungo termine - la dimensione, in termini di organizzazione e di capacità operativa, che consenta l'assolvimento dei compiti istituzionali, anche in termini di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse in atto disponibili. Sui risultati di detto processo di riorganizzazione saranno svolte da questa Corte specifiche valutazioni.

Le tavole che seguono illustrano da un lato gli effetti nel corso degli ultimi 4 anni delle misure di riduzione degli assetti organizzativi, dall'altro l'entità del personale attualmente in servizio presso il Ministero e la situazione venutasi a determinare a seguito dell'applicazione dell'art. 2, comma 1, lettera a) del DL n. 95 del 2012, da cui è derivata una quantificazione dell'esubero pari a 1.379 unità, per il personale dell'area II e I delle qualifiche funzionali.

LA RIDUZIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI
COMPOSIZIONE ED EVOLUZIONE DEL PERSONALE

Tabella 1	**Riduzione assetti organizzativi**			
Organici personale dirigente	**2009**	**2010**	**2011**	**2012[1]**
Organico Uffici dirigenziali I fascia	11	11	11	11
Organico Uffici dirigenziali II fascia	164	148	148	133
Organico Uffici dirigenziali II fascia tecnici - ispettivi ecc.	///	///	///	///
Totale organico uffici dirigenziali	**175**	**159**	**159**	**144**
Organici personale non dirigente	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Personale ruolo ad esaurimento	///	///	///	///
Area III	5.276	5.266	5.266	3.630
Area II	31.805	27.975	27.975	26.590
Area I	63	63	63	63
Totale organico personale non dirigente	**37.144**	**33.304**	**33.304**	**30.283**

(1) d.P.R. 26.09.2012 n. 191

Tabella 2	**Composizione e evoluzione del personale**				
Copertura organico - esercizio 2012	**Organico**	**Personale in servizio**	**Mobilità in entrata**	**Mobilità in uscita**	**Esuberi**
Uffici dirigenziali I fascia	11	8	///	///	///
Uffici dirigenziali II fascia	133	105	///	///	///
Uffici dirigenziali II fascia tecnici - ispettivi ecc.	///	///	///	///	///
Totale uffici dirigenziali	**144**	**113**	///	///	///
Copertura organico - esercizio 2012	**Organico[1]**	**Personale in servizio**	**Mobilità in entrata**	**Mobilità in uscita**	**Esuberi[2]**
Personale ruolo ad esaurimento	///	///	///	///	///
Area III	3.630	2.478	///	///	///
Area II	26.590	24.430	///	///	///
Area I	63	2.019	///	///	///
Totale personale non dirigente	**30.283**	**28.927**	///	///	///

(1) d.P.R. 26.09.2012 n. 191
(2) Esuberi complessivi

PROPOSTA DI DOTAZIONE ORGANICA ELABORATA DAL MINISTERO DELLA DIFESA AI SENSI DEL DL N. 95/2012

PERSONALE DIRIGENZIALE

	Organico da d.P.R. 26.09.2012	Nuova dotazione organica risultante dall'applicazione dell'art. 2, comma 1, lettera a) del DL 95/2012	Consistenze al 31.12.2012	Esuberi (dotazione organica DL 95/2012 – consistenze)
Dirigenti I Fascia	11	9	8	///
Dirigenti II Fascia	133	108	105	///
TOTALE	**144**	**117**	**113**	///

PERSONALE NON DIRIGENZIALE

	Organico da d.P.R. 26.09.2012	Nuova dotazione organica risultante dall'applicazione dell'art. 2, comma 1, lettera a) del DL 95/2012	Consistenze al 31.12.2012	Esuberi (dotazione organica DL 95/2012 – consistenze)
Professori ordinari e straordinari	24	10	7	///
Professori associati	31	10	9	///
Ricercatori	6	6	6	///
Comparto ricerca	37	32	30	///
Area III	3.630	2.681	2.478	///
Area II	26.590	23.246	24.430	1.184
Area I	63	1.824	2.019	195
TOTALE	**30.381**	**27.809**	**28.979**	**1.379**

Fonte: Ministero della difesa

Il primo intervento, da attuare entro il 2015, nell'ambito del processo di revisione delle risorse umane dello strumento militare nazionale, è quello di ridurre almeno del 10 per cento le dotazioni organiche complessive della componente militare. Tale obiettivo ha trovato applicazione nei provvedimenti (dPCM 11 gennaio 2013 e d.P.R. 12 febbraio 2013, n. 29) con i quali è stato ridefinito il modello professionale, con una riduzione del personale da 190.000 a 170.000 unità complessive e una contrazione delle dotazioni organiche della dirigenza di 85 unità per i generali (-20 per cento circa) e di 194 unità per i colonnelli (-10 per cento circa).

Per il conseguimento della riduzione a 170.000 unità, sono stati stabiliti i seguenti criteri, da utilizzare nel seguente ordine:

- applicazione, al personale che avrebbe maturato il "diritto a pensione", entro l'anno 2014, secondo la disciplina pensionistica vigente prima dell'entrata in vigore del c.d. "decreto salva Italia", dei requisiti anagrafici e di anzianità previsti da detta previgente normativa;
- avvio di processi di transito verso altre Amministrazioni che presentino vacanze organiche. Il personale eventualmente transitato in altra Amministrazione mantiene il trattamento economico fondamentale ed accessorio, limitatamente alle voci stipendiali fisse e continuative corrisposto al momento del transito e, in caso di differenza, ha diritto alla corresponsione di un assegno *ad personam*, riassorbibile con i successivi miglioramenti economici;
- estensione al personale militare non dirigente (tenenti colonnelli e marescialli) dell'istituto dell'aspettativa per riduzione quadri, strumento attualmente destinato al riassorbimento delle eccedenze presenti per il personale militare dirigente.

Considerando che nell'anno 2012 le consistenze effettive corrispondono a 176.247 unità, l'obiettivo di nuovo organico appare in tendenziale attuazione per l'Amministrazione della difesa, tenuto conto della possibilità di determinare le consistenze del personale, anche in base ai reclutamenti che vengono annualmente stabiliti (circa 400 milioni di euro l'anno corrispondenti al 50 per cento degli stanziamenti a suo tempo prefigurati per conseguire l'obiettivo di 190.000 unità). Ciò dovrebbe consentire, secondo i programmi del Ministero, di conseguire l'obiettivo della riduzione dell'organico attraverso la rimodulazione dei reclutamenti accompagnata dalle fuoriuscite che interverranno negli anni 2013, 2014 e 2015. In ordine a tale ultimo aspetto giova sottolineare come le dotazioni organiche delle Forze armate comprendendo anche personale a tempo determinato (ferma quadriennale e ferma/rafferma annuale), consentano maggiore flessibilità in termini di contrazione degli organici.

In tale quadro le misure contenute nella *spending review* appaiono come un'anticipazione della revisione dello strumento militare che viene configurato nel suo complesso come un intervento in due fasi: la prima fase è riconducibile alla *spending review* e rappresenta il primo obiettivo da conseguire nel triennio in funzione della successiva fase di conseguimento del secondo obiettivo posto, per il 2024, dalla legge n. 244 del 2012. In tale contesto, significativa risulta anche la riduzione del numero della dirigenza militare, peraltro già avviata con il citato decreto-legge n. 95 del 2012 che, per il combinato disposto delle due norme, sarà complessivamente pari al 30 per cento per i Generali e al 20 per cento per i Colonnelli rispetto agli attuali volumi organici. I due interventi normativi, tuttavia, si differenziano sotto il profilo dei riflessi di carattere finanziario. Mentre, infatti, i risparmi di spesa conseguenti alle misure di riduzione previste dalla *spending review* sono destinati al miglioramento della finanza pubblica, quelli derivanti dalle misure di riduzione previste dalla legge n. 244 del 1012, pur nei vincoli indicati nell'articolo 4 del medesimo provvedimento, potranno essere indirizzati al riequilibrio dei settori di spesa del dicastero per il miglioramento dell'efficienza complessiva dello strumento.

Va, inoltre, rilevato come la legge n. 244 del 2012 fissi in 20.000 unità l'obiettivo organico al 2024 per la componente civile rispetto alle 27.926 unità quale volume individuato dal citato articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012. Per tale trasformazione la legge di delega reca una disposizione che consente al Governo di prorogare il periodo transitorio fino

a raggiungere il modello a regime. Al riguardo si osserva che i termini previsti dalla legge n. 244 del 2012 per l'attuazione del processo di riorganizzazione appaiono, come peraltro già rilevato, congrui se non addirittura sovrastimati. L'aver previsto la facoltà di prorogare il periodo transitorio può indurre a non operare per tempo la prevista riorganizzazione.

EVOLUZIONE ORGANICI DIRIGENZA MILITARE

Organici	Generali		Colonnelli	
	Unità	Riduzione rispetto agli organici attuali	Unità	Riduzione rispetto agli organici attuali
Organici attuali	443	---	1.957	---
Organici spending review	358	-85	1.763	-194
Organici legge n. 244/2012	310	-133 (-30%)	1.566	-391 (-20%)

Fonte: Ministero della difesa

La riorganizzazione degli Enti vigilati

Il Ministero della difesa vigila, così come previsto dall'articolo 20 del codice dell'ordinamento militare, su: Agenzia industrie difesa, Difesa servizi S.p.A., Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia, Opera nazionale per i figli degli aviatori, Unione italiana tiro a segno, Lega navale italiana (Ente coovigilato con Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), Associazione italiana Croce Rossa per le componenti ausiliare delle FA (Ente coovigilato con Ministero della salute) e Cassa di previdenza delle Forze armate.

L'**Agenzia industrie difesa** è strumento organizzativo del Ministero della difesa e ha per oggetto la gestione economica, in qualità di concessionario o mandatario, di beni, anche immateriali, e servizi derivanti dalle attività istituzionali del Dicastero che non siano direttamente collegate alle attività operative delle Forze armate. Lo scopo dell'Agenzia è di condurre gli stabilimenti industriali dell'area del Segretariato generale della Difesa nella direzione dell'autosostentamento e della trasformazione in società per azioni. A tal fine l'Agenzia fornisce prodotti e servizi alle amministrazioni dello Stato, Enti pubblici e committenti privati. Le attività produttive indirizzate alle amministrazioni pubbliche e ai privati sono regolate da commesse; in particolare quelle riguardanti il Ministero della difesa sono disciplinate da una direttiva del Capo di Stato Maggiore della difesa.

L'Agenzia industrie difesa ha riferito che, nel corso del 2012, ha proseguito la ricerca di nuovi sbocchi produttivi e, nel contempo, la realizzazione dei progetti di riconversione, totale o parziale, ovvero di quelli di potenziamento, già in atto dal 2010. L'attività dell'Agenzia ha riguardato, tra l'altro, i seguenti ambiti:

- demilitarizzazione (in particolare per lo stabilimento di Noceto è stata incrementata del 40 per cento la produttività ed i processi produttivi sono stati resi conformi alle norme europee in materia eco-ambientale; è stata, inoltre, effettuata la distruzione e lo smaltimento di mezzi blindati e corazzati dell'esercito al fine di liberare aree da riqualificare);
- farmaceutica (progetto *Stopshock* riguardante il trattamento individuale e su larga scala di vittime di *shock* emorragico, progetto di ricerca e sviluppo riguardante un laboratorio a Firenze per lo studio di materiali bio innovativi da utilizzare nei tessuti);
- cantieristica (studio mirato alla definizione delle infrastrutture e attrezzature da utilizzare per il *dismounting* delle navi);
- dematerializzazione documentale (progetto pilota per la dematerializzazione dell'archivio Cedoc di Roma con previsione di conclusione nel 2014);
- produzioni di nitrocellulosa (potenziamento dell'impianto di cellulosa presso lo stabilimento di Fontana Liri);
- recupero dei mezzi dismessi dall'Amministrazione e loro ricondizionamento (cernita, smaltimento, *revamping* degli automezzi acquisiti presso lo stabilimento di Torre Annunziata);

- materiali *high tech* (progetto divenuto esecutivo denominato "Carbon Carbon" per la costruzione di ugelli per veicoli spaziali presso lo Stabilimento di Castellammare di Stabia);
- complementi di arredo (definizione del catalogo dei componenti da immettere sul mercato realizzato presso lo Stabilimento di Castellammare di Stabia);
- progetti in fase di valutazione (progetto cellule staminali presso l'università "La Bicocca", impianto per lo smaltimento dei cordami presso lo stabilimento di Castellammare di Stabia, riconversione del comprensorio della Corderia).

Si rappresentano di seguito i risultati contabili dell'Agenzia per il triennio 2009-2011.

(in migliaia)

Anno	Valore della produzione	Costi della produzione	Risultato d'esercizio	Crediti v/amministrazione	Debiti v/amministrazione
2009	33.169,30	66.887,30	4.995,70	14.961,80	533,30
2010	31.932,90	62.378,60	5.229,70	13.361,10	590,60
2011	32.727,20	62.602,50	399,10	8.474,30	182,40

Fonte: elaborazione su dati forniti dall'Amministrazione

Al riguardo la Corte ritiene, che pur considerando le iniziative finora poste in essere dall'Agenzia nella direzione di una maggiore produttività degli stabilimenti, i risultati complessivi in relazione alle risorse impiegate, inducano ad una riflessione sull'assetto della stessa ai fini dei risultati di gestione. Ciò con riferimento sia alle dotazioni di personale in carico all'Agenzia, sia alla destinazione produttiva di alcuni stabilimenti.

La società Difesa servizi S.p.A., istituita con la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (art. 2 comma 27 e commi dal 32 al 36, poi modificata con l'art. 535 del Codice dell'Ordinamento militare di cui al d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66), svolge attività negoziale diretta all'acquisizione di beni mobili, servizi e connesse prestazioni strettamente correlate allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Amministrazione della difesa e non direttamente correlate all'attività operativa delle Forze armate[7].

In particolare, la società svolge la sua attività negoziale per l'acquisizione di beni mobili, servizi e connesse prestazioni legate allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Amministrazione della difesa e non direttamente collegate all'attività operativa delle Forze armate.

Con il decreto-legge n. 95 del 2012 (convertito in legge con modificazioni dall'art. 1 della legge 7 agosto 2012, n. 135) il legislatore è intervenuto con l'intento di ridurre la spesa pubblica anche attraverso la messa in liquidazione o privatizzazione delle società "*in house*" delle amministrazioni pubbliche. Il novellato articolo 4, comma 8, prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'affidamento diretto è consentito solo a favore di società di capitale interamente pubblico nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione *in house*. La Difesa servizi S.p.A., risulta in possesso dei requisiti espressamente indicati dalla predetta normativa e rientra, a pieno titolo, tra le società di capitale interamente pubblico disciplinate dall'art. 4, comma 8, del DL 95/2012 per le quali è assicurata la permanenza anche oltre il 31 dicembre del 2013. L'attività di gestione economica posta in essere dalla Difesa Servizi S.p.A. si sviluppa in coerenza con i programmi e gli indirizzi

[7] Le azioni della società sono interamente sottoscritte dal Ministero della difesa e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi. La società opera secondo gli indirizzi strategici e i programmi stabiliti con decreto del medesimo Ministero, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

strategici contenuti nel decreto interministeriale del Ministero della difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze del 19 maggio 2011.

Con decreto interministeriale del 17 aprile 2012 sono stati trasferiti beni, servizi e prestazioni per le quali Difesa servizi S.p.A. può svolgere attività negoziale diretta al loro approvvigionamento, per le esigenze istituzionali del Ministero della difesa non direttamente correlate all'attività operativa delle forze armate[8].

La società, nell'espletare le funzioni di centrale di committenza, deve utilizzare i parametri di prezzo-qualità delle convenzioni di cui all'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili.

L'Ufficio centrale di bilancio, in sede di relazione ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 123 del 2011, pur non esprimendo valutazioni sulla gestione economico-patrimoniale della società, ha posto l'accento sul necessario controllo delle modalità con le quali sono affidate alla Difesa servizi S.p.A. i beni materiali e immateriali rientranti nella disponibilità esclusiva dell'Amministrazione. Ha rilevato, inoltre, che sussiste la necessità di un'attenta informativa circa i dati salienti concernenti le remunerazioni delle prestazioni oggetto di convenzione. Tali aspetti, ad avviso della Corte, devono essere oggetto di adeguata considerazione.

3. Analisi finanziarie e contabili

L'entrata

Il fenomeno delle riassegnazioni delle somme versate all'entrata si presenta nel Ministero della difesa con caratteri di particolare significatività.

Versamenti all'entrata

Nell'esercizio finanziario 2012 le somme versate all'entrata, per le quali l'Amministrazione ha richiesto la riassegnazione al bilancio, sono state pari ad 189.634.146 euro, così suddivise:

- capitolo 3458 capo X "Anticipazioni e saldi, dovuti da amministrazioni e da privati, per spese da sostenersi dal Ministero della difesa e da portarsi in aumento agli stanziamenti del relativo stato di previsione della spesa": 151.314.876 euro;
- capitolo 2463 capo XVI "Contributi dovuti dal personale militare e civile delle Forze armate, connessi alla gestione svolta dall'Amministrazione della difesa per l'Esercizio diretto di attività di protezione sociale": 5.803.693 euro;
- capitolo 2181 capo XVI "Somme derivanti dalla concessione di alloggi al personale militare e da permute di aree od altri immobili": 28.912.860 euro (riassegnabile, ai sensi dell'articolo 287, comma 2 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, nella misura del 50 per cento dell'intero importo (14.456.430 euro) da destinare per l'85 per cento alla manutenzione degli alloggi di servizio e per il restante 15 per cento al "Fondo casa");
- capitolo 4011 capo VII "Proventi derivanti dall'alienazione e gestione dei beni immobili inseriti in apposito programma di dismissioni da riassegnare al Ministero della difesa per

[8] L'elenco annesso al decreto riguarda beni connessi al personale (buoni pasto), beni di consumo (carta, cancelleria, stampati), giornali, materiali accessori (beni alimentari, vestiario, equipaggiamento, materiale informatico, medicinali, etc.), prestazioni professionali e specialistiche non consulenziali (esperti per commissioni, assistenza medico-sanitaria, perizie, etc.), promozioni (pubblicità, rappresentanza, etc.), formazione professionale generica e specialistica, manutenzione ordinaria mobili e immobili, noleggi, locazioni e leasing, utenze e canoni, servizi di ristorazione, servizi ausiliari (sorveglianza, pulizia e lavanderia, etc.), assicurazioni, oneri amministrativi (oneri postali, pubblicazione bandi), ammortamento beni immateriali, beni mobili e manutenzioni straordinarie di mezzi di trasporto, automezzi, mobili e arredi, hardware, software (opere di ingegno), materiale bibliografico, etc. Tra i settori di intervento della Difesa Servizi S.p.A., inoltre, sono previsti: la valorizzazione e la gestione degli immobili militari; la stipula di contratti di sponsorizzazione; la monetizzazione di stemmi, emblemi e segni distintivi militari; la valorizzazione energetica di caserme e strutture militari tramite l'installazione di pannelli fotovoltaici.

le esigenze organizzative e finanziarie connesse alla ristrutturazione delle Forze armate": 3.602.717 euro.

Riassegnazioni

Le somme riassegnate al bilancio della Difesa sono state pari ad euro 144.810.265 cosi suddivise:

Capitolo 3458 capo X "Anticipazioni e saldi, dovuti da Amministrazioni e da privati, per spese da sostenersi dal Ministero della difesa e da portarsi in aumento agli stanziamenti del relativo stato di previsione della spesa".

Rimesse Estere

In ottemperanza dell'articolo 616, comma 2, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 le somme versate in Tesoreria relative a pagamenti a qualunque titolo effettuati da Stati e/o Organizzazioni internazionali, quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze armate italiane nell'ambito delle missioni di pace, ad eccezione, ai sensi dell'art. 8 comma 11 del DL n. 78 del 2010, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, delle quote relative a rimborsi corrisposti dall'ONU, sono riassegnabili al bilancio ed alimentano il Fondo per le esigenze di mantenimento della difesa – capitolo 1185. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012 sono pervenute dai vari enti della Difesa richieste per 54.152.055 euro tutte riassegnate dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Servizi socio-educativi per la prima infanzia (asili nido)

I proventi relativi alle rette di frequenza, a carico degli utenti, connesse con la fruizione dei servizi socio-educativi (asili nido) istituiti, ai sensi dell' articolo 596, del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, presso gli Enti e reparti dell'Amministrazione sono riassegnabili al bilancio della Difesa in ottemperanza dell'articolo 17, comma 13 della legge 12 novembre 2011, n. 184. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012 sono pervenute richieste per 880.332 euro tutte riassegnate dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Proventi Vari

L'articolo 2, comma 615 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 consente di riassegnare i proventi di cui all'articolo 549 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 per finanziare spese di categoria 1 "redditi di lavoro dipendente" versati in tesoreria a ristoro delle spese sostenute dalla Difesa nell'interesse di altre Amministrazioni dello Stato o di privati per concorsi in termini di personale e mezzi, cessioni di materiali, ecc.. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012 sono state richieste al Ministero dell'economia e delle finanze riassegnazioni per un totale di 3.239.213 euro tutte riassegnate dallo stesso Ministero.

Indennità ferroviaria

A seguito di specifiche convenzioni stipulate tra il Ministero della difesa e le Ferrovie dello Stato, la predetta società, a fronte di servizi sugli impianti ferroviari svolti dal personale militare del genio ferrovieri, corrisponde un contributo annuale che, ai sensi dell'articolo 5, comma 3 del d.P.R. 5 novembre 2004, n. 302, deve essere riassegnato al bilancio della Difesa per essere ripartito, sotto forma di specifica indennità, al personale militare interessato. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012 è stato richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze e riassegnato l'importo di 1.804.115 euro.

Emergenza umanitaria in Nord Africa, campagne antincendi boschivi, crisi libica, Operazione Aquila ex Gran Sasso etc.

In relazione alle attività di soccorso alle popolazioni colpite da calamità naturali, alla campagna antincendi boschivi e ad altre emergenze umanitarie, l'Amministrazione della difesa ha ricevuto, nell'esercizio finanziario 2012 da parte del Dipartimento della protezione civile il

rimborso degli oneri sostenuti dalla Difesa per la propria partecipazione per un importo di 27.629.192 euro, richiesto e riassegnato al bilancio ai sensi dell'articolo 19 comma 5 bis della legge 24 febbraio 1992 n. 225.

Recupero per attività extraprofessionali

I compensi percepiti dal personale militare nello svolgimento di attività private incompatibili o non autorizzate dall'Amministrazione della difesa, ai sensi dell'articolo 53, comma 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, devono essere versati, a cura dell'erogante o, in difetto, dal percettore, nel conto dell'entrata del bilancio per essere destinati all'incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012 è stato richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze e riassegnato l'importo di 26.636 euro.

Coni Difesa

Il versamento all'entrata è correlato al "Protocollo d'Intesa" tra l'Amministrazione ed il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, in base al quale, a fronte della realizzazione di infrastrutture sportive e della attuazione di programmi sportivi degli atleti delle Forze armate, con riferimento ai giochi olimpici, corrisponde un contributo che, ai sensi dell'articolo 11, comma 8 della legge 12 novembre 2011, n. 184, deve essere riassegnato al bilancio della Difesa per essere destinato alle attività sportive del personale militare e civile. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012 è stato richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze e riassegnato al bilancio della Difesa l'importo di 523.000 euro.

Contrasto pirateria

Il versamento all'entrata riguarda il ristoro, effettuato dagli armatori, degli oneri sostenuti dalla Marina Militare per la protezione delle navi battenti bandiera italiana da atti di pirateria. Si tratta di somme integralmente riassegnabili, entro sessanta giorni, in attuazione dell'articolo 5, comma 3 del decreto-legge 12 luglio 2011, n. 107, convertito dalla legge 2 agosto 2011 n. 130, ed in deroga alle previsioni dell'articolo 2, commi 615, 616 e 617 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012 è stato richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze e riassegnato al bilancio della Difesa l'importo di 1.677.926 euro.

Rimborsi ONU

I rimborsi corrisposti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze armate italiane nell'ambito delle operazioni internazionali di pace affluiscono, in applicazione dell'art. 8, comma 11 del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122, al fondo per il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace istituito, nell'ambito dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, dall'articolo 1, comma 1240, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012 è stata richiesta al Ministero dell'economia e delle finanze la riassegnazione al predetto fondo dell'importo di 29.494.457 euro.

Capitolo 2463 capo XVI: "Contributi dovuti dal personale militare e civile delle Forze armate, connessi alla gestione svolta dall'Amministrazione della Difesa per l'Esercizio diretto di Attività di Protezione Sociale".

Organismi di Protezione Sociale

L'articolo 2, comma 615 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 consente di riassegnare i proventi di cui all'articolo 9, comma 2 del DL 8 agosto 1996, n. 437, convertito in legge 24 ottobre 1996, n. 556 per finanziare spese di categoria 1 "redditi di lavoro dipendente" derivanti dalle contribuzioni dovute dagli utenti degli Organismi di protezione sociale a ristoro dei beni e servizi preventivamente acquisiti dalla Difesa, per garantire il funzionamento della specifica

attività funzionale. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012 sono stati richiesti e riassegnate al Ministero dell'economia e delle finanze un totale di 3.761.141 euro.

Capitolo 4011 capo VII: "Proventi derivanti dall'alienazione e gestione dei beni immobili inseriti in apposito programma di dismissioni da riassegnare al Ministero della Difesa per le esigenze organizzative e finanziarie connesse alla ristrutturazione delle Forze armate"

Vendita immobili

I versamenti all'entrata che l'Amministrazione riceve dagli acquirenti nel corso delle procedure di alienazione degli alloggi militari stabilite dall'articolo 404 del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, sono riassegnabili al bilancio della Difesa ai sensi dell'articolo 306, comma 3 del d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66. Nel corso dell'esercizio finanziario 2012 è stato richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze e riassegnato al bilancio della Difesa l'importo di 3.602.717 euro.

Prelevamento e ripartizione del Fondo riassegnazioni Capitolo 1187

I vincoli posti alle riassegnazioni, derivanti dall'applicazione dei commi 615, 616, 617 dell'articolo 2 della legge n. 244 del 2007, hanno consentito di riassegnare al bilancio della Difesa soltanto le somme versate all'entrata che si riferiscono alla categoria di spesa "redditi da lavoro dipendente", mentre per quelle relative alle altre categorie di spesa per l'importo di 48.386.932 euro.

La copertura finanziaria è stata assicurata mediante apposito Fondo da ripartire sul capitolo 1187 dello stato di previsione della spesa della Difesa, la cui dotazione iniziale per l'anno 2012 pari a euro 36.619.895, a seguito delle riduzioni effettuate ai sensi dell'articolo 13 comma 1-*quinquies* del DL 2 marzo 2012 n. 16 e dell'articolo 7, comma 8 del DL 6 luglio 2012 n. 95 e della riassegnazione di 12.035 euro ai sensi dell'articolo 55, comma 5-*sexies* lettera c) del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010, n. 122, è risultata pari ad 18.019.481 euro.

Il limite costituito dallo stanziamento sul predetto fondo, unitamente alla procedura di riassegnazione delle somme che, per i versamenti all'entrata prossimi alla chiusura dell'esercizio finanziario non sempre si perfeziona in tempo utile, non ha consentito di riassegnare al bilancio Difesa l'importo di 30.367.451 euro, versato in conto entrata senza alcuna attribuzione di somme al Ministero della difesa.

Di seguito la tabella riassuntiva delle riassegnazioni richieste ed assegnate dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Oggetto richieste	Capitolo entrata	Richiesto	Assegnato
Rimesse estere	3458	54.152.055	54.152.055
Rette asili nido		880.332	880.332
Proventi vari		3.239.213	3.239.213
Indennità ferroviaria		1.804.115	1.804.115
Emergenza umanitaria Nord Africa, campagna Anti incendi boschivi, crisi libica, Operazione Aquila, ecc.		27.629.192	27.629.192
F.e.s.i. Recupero per attività extraprofessionali		26.636	26.636
Coni - difesa		523.000	523.000
Contrasto pirateria		1.677.926	1.677.926
Rimborsi ONU		29.494.457	29.494.457
Totale capitolo di entrata 3458		119.426.926	119.426.926
Organismi protezione sociale	2463	3.761.141	3.761.141
Totale capitolo di entrata 2463		**3.761.141**	**3.761.141**
Vendita immobili	4011	3.602.717	3.602.717
Totale capitolo di entrata 4011		**3.602.717**	**3.602.717**
Fondo riassegnazioni	1187	48.386.932	18.019.481
Totale riassegnazioni al bilancio Difesa		**175.177.716**	**144.810.265**
Differenza			**-30.367.451**

Fonte: Ministero della difesa

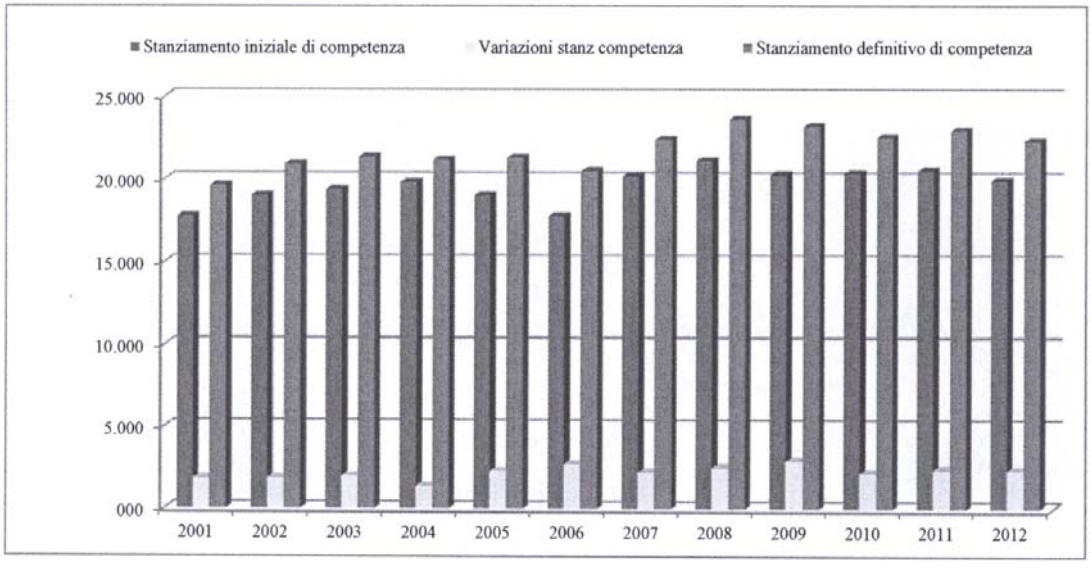
La spesa

Come già affermato nei precedenti paragrafi, anche il Ministero della difesa è stato interessato da riduzioni di disponibilità finanziare a partire dall'esercizio finanziario 2008. Queste hanno inciso complessivamente sugli stanziamenti definitivi di competenza nel quadriennio per il -5,64 per cento. Detta diminuzione appare costante, ma risente del fatto che il 75,4 per cento della spesa complessiva è riferito a redditi da lavoro dipendente (categoria di spesa comprensiva anche delle imposte pagate sulla produzione), spesa non comprimibile se non a seguito degli interventi di riduzione programmati dalle normative in materia di contenimento della spesa del personale. Di seguito si espone l'andamento degli stanziamenti di competenza a partire dal 2001.

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
ESERCIZI FINANZIARI 2001-2013

(in milioni)

Esercizio	Stanziamento iniziale	Variazioni stanziamento	Stanziamento definitivo
2001	17.776,98	1.854,16	19.631,14
2002	19.025,14	1.900,70	20.925,84
2003	19.375,94	1.997,31	21.373,25
2004	19.811,05	1.391,76	21.202,81
2005	19.021,73	2.313,52	21.335,25
2006	17.782,17	2.750,97	20.533,14
2007	20.194,76	2.247,81	22.442,57
2008	21.132,40	2.532,02	23.664,42
2009	20.294,28	2.922,07	23.216,35
2010	20.364,43	2.182,29	22.546,72
2011	20.556,85	2.406,91	22.963,76
2012	19.962,13	2.366,48	22.328,61



Prendendo in esame i Centri di responsabilità che hanno una maggiore disponibilità di risorse (Segretariato generale, Esercito italiano, Marina militare, Aeronautica militare e Arma

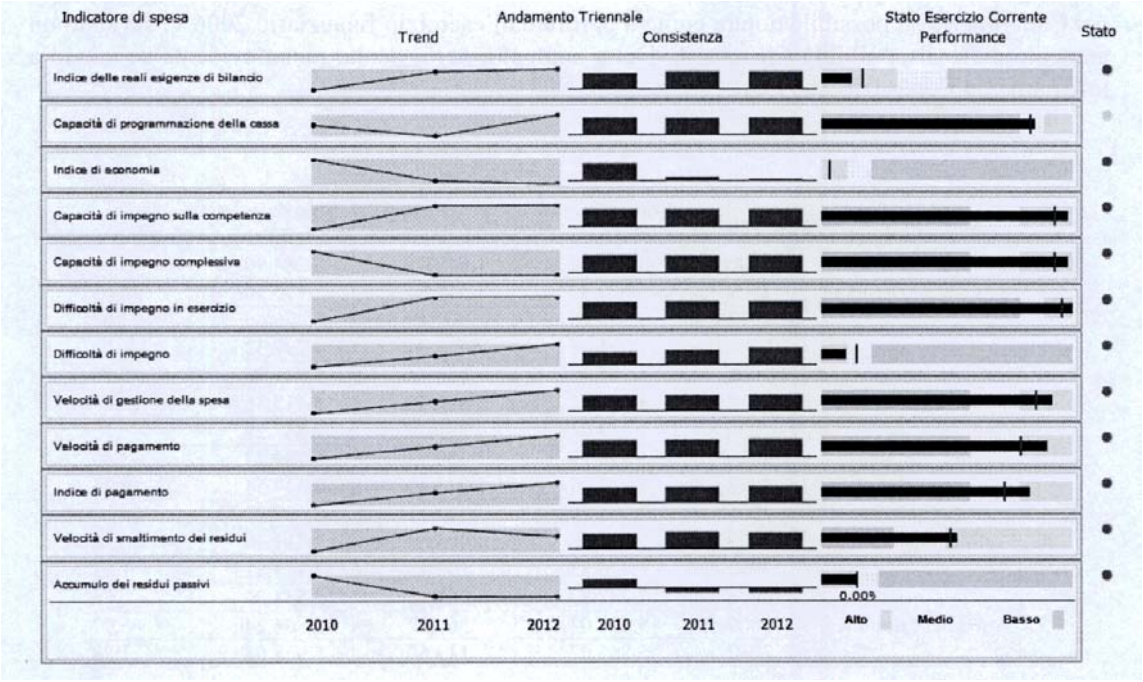
dei Carabinieri)[9], è possibile notare come a partire dall'esercizio finanziario 2006 vi sia stato un aumento delle disponibilità finanziarie. Detto aumento, però, risulta meno evidente se messo a raffronto con l'esercizio 2009.

(in milioni)

Cdr Spese		Esercizio	Stanziamento iniziale	Variazioni stanziamento	Stanziamento definitivo	% su 2006
3	Segretariato generale	2006	4.235,49	1.049,41	5.284,90	---
		2009	5.672,47	1.517,84	7.190,30	36,05
		2012	4.515,18	961,49	5.476,66	3,63
4	Esercito italiano	2006	4.031,08	766,24	4.797,32	---
		2009	4.185,11	856,84	5.041,96	5,10
		2012	4.523,41	892,45	5.415,86	12,89
5	Marina militare	2006	1.552,04	295,25	1.847,29	---
		2009	1.594,90	189,53	1.784,43	-3,40
		2012	1.932,05	215,49	2.147,54	16,25
6	Aeronautica militare	2006	2.295,20	372,51	2.667,71	---
		2009	2.327,68	403,63	2.731,30	2,38
		2012	2.476,37	299,43	2.775,81	1,63
7	Arma dei carabinieri	2006	5.242,89	291,18	5.534,06	---
		2009	5.497,02	367,22	5.864,24	5,97
		2012	5.855,07	113,60	5.968,68	1,78

L'esame delle categorie economiche ha evidenziato che nel corso del 2012 si sono, altresì, verificati, rispetto all'esercizio precedente, aumenti sulle voci dei consumi intermedi (+15 per cento) e sui trasferimenti di parte corrente (+11,6 per cento), mentre è diminuita la categoria economica degli "investimenti fissi lordi" che da 3.495,72 milioni di euro del 2011 passano a 2.628,81 milioni nel 2012. Un'analisi basata sui principali indicatori finanziari della spesa condotta sul bilancio del Ministero conferma le osservazioni degli anni precedenti, in quanto l'Amministrazione si pone sopra la media per tutti gli indicatori, in particolare per quelli legati alla capacità di impegno, ma anche quelli riferiti alla capacità di pagamento. Anche il raffronto relativo all'accumulo dei residui passivi che negli esercizi 2009 e 2010 aveva avuto qualche notazione critica, risulta per il 2012 attestarsi a valori percentuali di *performance* tendenzialmente positivi.

[9] Le risorse finanziarie dei Centri di responsabilità del Segretariato generale, dell'Esercito italiano, della Marina militare, dell'Aeronautica militare e dell'Arma dei carabinieri costituiscono il 97,56 per cento dello stanziamento dell'intero Ministero.



In aggiunta agli ordinari strumenti di flessibilità citati, la recente legislazione in materia ha ulteriormente esteso il perimetro della flessibilità di bilancio ponendo regole, ad efficacia limitata nel tempo, in deroga alle norme di carattere generale. Tra queste il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 recante il completamento della manovra correttiva per il conseguimento del pareggio di bilancio nel 2013, ha disposto, all'articolo 1, comma 2, una ulteriore deroga alla norme di flessibilità delle dotazioni finanziarie di bilancio – di cui al citato articolo 23 della legge n. 196 del 2009 – finalizzata a consentire alle Amministrazioni centrali maggiori margini di manovra per il conseguimento degli obiettivi di progressiva riduzione della spesa in rapporto al PIL, fissati al comma 1 del medesimo articolo.

In tale direzione, è stato disposto che, limitatamente al quinquennio 2012-2016, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, possano essere rimodulate le dotazioni finanziarie di ciascuno stato di previsione anche per spese non rimodulabili quali, ad esempio, quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse. Essa non può comunque essere superiore:

- al 20 per cento delle risorse finanziarie complessivamente stanziate qualora siano interessate autorizzazioni di spesa di fattore legislativo;
- al 5 per cento qualora siano interessate le spese non rimodulabili.

Riguardo alle variazioni compensative di cassa ai sensi dell'articolo 6, comma 14, del decreto-legge n. 95 del 2012, disposte per ovviare alla indisponibilità di risorse di cassa e strumentali rispetto alla predisposizione del piano finanziario dei pagamenti di cui al comma 10 dell'articolo 6 medesimo, da adottare a partire dal 2013, si è rilevato che l'Amministrazione ha fatto ricorso a tale possibilità disponendo già per il 2012 due manovre compensative rispettivamente di 90,5 milioni e 113,8 milioni di euro.

Relativamente, poi alla manovra di assestamento di bilancio 2012, il Dicastero, secondo le disposizioni previste dall'art. 33, comma 3, della "legge di contabilità e finanza pubblica" (che prevede la possibilità di presentare proposte, esclusivamente in via compensativa, tra dotazioni finanziarie relative a programmi facenti parte della stessa missione, con le modalità di cui all'art. 23, comma 3 della medesima legge, cioè possibilità di rimodulare all'interno del

singolo programma o tra programmi della medesima missione, sempre in maniera compensativa, gli stanziamenti caratterizzati da "fattore legislativo", precludendo, comunque, compensazioni tra "parte corrente" e "conto capitale" e nel rispetto dei saldi di finanza pubblica), ha fatto ricorso a tali strumenti di flessibilità del bilancio, per allocare fondi su capitoli inscritti su programmi e missioni diversi, nonché un'ulteriore manovra, altrettanto compensativa, tra capitoli classificati di "fattore legislativo".

Sono state, altresì, tenute in considerazione la norma di cui all'art. 2, comma 1, del DL n. 78 del 2010 convertito nella legge n. 122 del 2010 e la circolare esplicativa del Ministero dell'economia e delle finanze n. 17 del 10 maggio 2011[10] che, in tema di "*flessibilità*", consentono alle Amministrazioni, per il triennio 2011-2013, di proporre rimodulazioni di risorse attestate su programmi appartenenti anche a missioni diverse, da sottoporre al Ministero dell'economia e delle finanze per la conseguente valutazione ed accoglimento. Anche in sede di previsioni di bilancio per l'esercizio finanziario 2013, è stato fatto ricorso a strumenti di flessibilità. Il Ministero della difesa ha, infatti, inserito nella formulazione del progetto di bilancio 2013, una rimodulazione compensativa di risorse, assentita dal Ministero dell'economia e delle finanze, tra capitoli rimodulabili classificati di fattore legislativo con capitoli rimodulabili classificati di fabbisogno.

In tema di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, l'articolo 2, comma 2 del DL 7 maggio 2012, n. 52 prevede che "ciascuna Amministrazione può individuare, tra il personale in servizio, un responsabile per l'attività di razionalizzazione della spesa pubblica ...". L'Amministrazione non ha ritenuto necessario individuare tale figura in considerazione del fatto che la suddetta funzione di razionalizzazione è già demandata istituzionalmente alle strutture che, per gli aspetti di coordinamento ed armonizzazione delle attività contrattuali o per gli aspetti di programmazione e pianificazione della spesa, svolgono un ruolo di impulso nella direzione indicata dal citato decreto-legge. Inoltre il Ministero, alla luce delle disposizioni di cui all'articolo 29, comma 1, del DL n. 201 del 2011 recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" si è avvalsa della possibilità di ricorrere alla Consip S.p.A., nella sua qualità di centrale di committenza, per la realizzazione di programmi specifici di razionalizzazione degli acquisti anche in un'ottica di ottimizzazione dei costi di gestione associati allo svolgimento delle procedure di scelta del contraente.

Effetti sul 2012 delle specifiche misure di contenimento della spesa di cui al DL 78/2010 (convertito dalla legge 122/2010).

A seguito dell'entrata in vigore del DL n. 78/2010 sono state introdotte norme volte al contenimento della spesa pubblica che hanno inciso in particolar modo su determinate tipologie di spesa. Gli effetti del provvedimento, oltre ad una riduzione dei volumi degli stanziamenti disponibili, hanno comportato l'introduzione di prescrizioni vincolanti, finalizzate a limitare proprio quelle spese di acquisto di beni e servizi per le quali si è cercato di contenere fenomeni di aumento "incontrollato", assoggettandole a limitazioni stringenti (c.d. attività soggette a limitazione).

[10] Circolare esplicativa sulle regole di flessibilità del bilancio dello Stato introdotte dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernente la legge di contabilità e finanza pubblica, come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39.

Tipologia di spesa	Anni	Impegni	Importi esclusi *	Tetto di spesa	Variazioni compensative **	Importi rilevanti per il limite di spesa
Studi e consulenze (20%)	2009	1.089.821	N/A	217.964	N/A	N/A
	2012	579.505	575.100	217.964		4.405
Capitoli/pg 2012: 1227/10, 1265/6 e 1227/18.						
* Spese sostenute per incarichi affidati ad esperti di provata competenza per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio.						
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (20%)	2009	6.678.680	N/A	1.335.736	N/A	N/A
	2012	5.980.772	5.038.193	1.335.736		942.579
Capitoli/pg 2012: 1115/4, 1115/5, 1282/13, 4221/6, 4341/6, 4491/4, 4825/5 e 4825/6.						
* Spese connesse ad attività riconducibili a feste nazionali previste da disposizioni di legge ed a quelle istituzionali delle FF.AA..						
Missioni (50%)	2009	4.594.256	N/A	2.297.128	N/A	N/A
	2012	2.509.943	612.613	2.155.423		1.897.330
Capitoli/pg 2012: 1030/7, 1030/9, 1030/11, 1115/08, 1115/09, 1227/22, 1227/23, 4221/10, 4221/11, 4341/10, 4341/11, 4491/10, 4491/11 e 4825/20.						
* Spese per missioni internazionali di pace, delle FF.AA., connesse a svolgimento di compiti ispettivi, del personale della magistratura militare						
Attività di formazione inclusi i contratti di lavoro a tempo determinato (50%)	2009	17.111.769	N/A	8.555.885	N/A	N/A
	2012	127.016.579	116.746.359	11.280.121**		10.270.220
Capitoli/pg 2012: 1168/3, 1265/1, 1265/5, 1265/7, 4242/1, 4242/2, 4242/3, 4399/1, 4399/3, 4515/1, 4515/3 e 4875/2.						

* Spese per attività esclusivamente di formazione effettuate dalle FF.AA. tramite i propri organismi di formazione.
** Il limite di spesa è stato rideterminato a seguito dei rilievi mossi da BILANCENTES circa l'estensività dell'ambito di applicazione dei limiti di spesa ex art. 9, co. 28 del DL 78/2010 anche nei confronti delle c.d. tipologie flessibili di lavoro che ricomprendono le convenzioni medici civili riconducibili alle esigenze di reclutamento.

Fonte: Ministero della difesa

Caratteristiche e problematiche operative dei capitoli-fondo

I capitoli Fondo, inseriti nello stato di previsione del Ministero della difesa, attengono diversi settori del bilancio. Alcuni di essi hanno una funzione di natura tecnica, altri sono finalizzati al generale soddisfacimento di esigenze contingenti o al superamento di criticità causate dall'insufficienza degli stanziamenti correnti, sulla base delle leggi di bilancio.

Rientrano nel novero dei Fondi finalizzati al soddisfacimento di esigenze contingenti il Fondo consumi intermedi ed il Fondo per le esigenze di mantenimento dello Strumento militare, che, sebbene non possano configurarsi come dotazioni la cui finalità è quella di costituire un fattore di stabilizzazione del bilancio sotto il profilo della durata e della certezza delle risorse, rappresentano, comunque, una disponibilità di risorse ad elevata connotazione di flessibilità gestionale. L'utilizzo principale di tali risorse rientra nella generale attività di recupero del *gap* accumulato tra esigenze programmatiche e reali disponibilità all'atto dell'approvazione parlamentare della legge di bilancio, nonché in quella di compensazione degli effetti derivanti dai provvedimenti limitativi/riduttivi delle disponibilità attestate sui capitoli ordinari di bilancio, a fronte di esigenze incomprimibili, improrogabili ed indifferibili.

I Fondi di maggiore rilevanza relativi all'esercizio finanziario 2012, distribuiti nell'utilizzo per Centro di responsabilità, sono i seguenti:

Fondo consumi intermedi – capitolo 1183

Istituito dall'articolo 23, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), il Fondo ha lo scopo di provvedere a finanziare le sopravvenute maggiori esigenze per consumi intermedi. Nel 2012 il Fondo, all'atto dell'approvazione del bilancio recava uno stanziamento di 251.318.147 euro e in corso d'anno, a seguito di variazioni negative di bilancio, il Fondo in parola ha subito contrazioni per complessivi 14.186.673 euro, portando le disponibilità gestite nel 2012 ad un volume di 237.131.474 euro, così ripartite:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2012 - FONDO CONSUMI INTERMEDI

	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	22.286.804	13.000.019	5.200.000	76.840.550	43.675.947	51.385.131	24.743.023	**237.131.474**

Fonte: Ministero della difesa

Fondo per le esigenze di mantenimento della difesa – capitolo 1185

Istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 1238, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), il Fondo, che prevedeva una dotazione iniziale di bilancio, ha lo scopo di provvedere a finanziare le maggiori esigenze di mantenimento della Difesa occorrenti per assicurare l'adeguamento delle capacità operative e dei livelli di efficienza ed efficacia dello strumento militare. Nel 2012 il Fondo in parola è stato alimentato, in corso di gestione, per complessivi 54.152.061 euro. Le disponibilità gestite hanno presentato la seguente ripartizione:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2012 - FONDO MANTENIMENTO

	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	1.034.058			10.871.459	10182.096	218.028.082	4.036.365	**54.152.061**

Fonte: Ministero della difesa

Sotto l'aspetto gestionale, l'unica fonte di alimentazione del Fondo è rappresentata dai pagamenti a qualunque titolo effettuati da Stati e/o Organizzazioni internazionali e non include quote relative ai rimborsi corrisposti dall'ONU per prestazioni rese dalle Forze armate nell'ambito delle missioni internazionali di pace (ai sensi dell'art. 8, comma 11, DL n. 78/2010). Al riguardo, giova precisare che tra gli effetti del più volte citato DL n. 78/2010, non è stato riassegnato alla difesa delle risorse finanziarie provenienti dalle c.d. Rimesse ONU (rimborso che l'ONU effettua per la partecipazione di contingenti italiani alle missioni internazionali a guida ONU). Queste, in forza del citato disposto normativo, dal 2010 confluiscono all'interno del Fondo per il finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali di pace di cui al capitolo 1188. Per il 2012, l'entità dei versamenti effettuati dall'ONU per l'esigenza in parola e non riassegnati alla difesa si attesta a 34.632.860 euro.

Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Forze armate – capitolo 1186

Istituito dall'articolo 1, comma 180 e 181, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), il Fondo è destinato al pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Forze armate. Nel 2012 il Fondo è stato finanziato per 59.078.310 euro ed le risorse sono state ripartite secondo il seguente prospetto:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2012 - FONDO ACCISA

	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	95.696	37.533	431.626	20.101.988	4.686.937	4.734.521	28.990.009	**59.078.310**

Fonte: Ministero della difesa

Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria 2008 per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato – capitolo 1187

Istituito dall'articolo 2, comma 615 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), il Fondo è destinato ad essere ripartito in considerazione dell'andamento delle entrate versate. La sua dotazione è determinata annualmente nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi finanziari precedenti. Nel 2012, all'atto dell'approvazione il Fondo è stato finanziato con 36.619.895 euro. Le disponibilità gestite nel 2012 sono di 18.019.481 euro, così ripartiti:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2012 - FONDO RIASSEGNAZIONI

	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato		43.799	2.834.062	6.181.427	2.615.389	4.911.737	1.433.067	**18.019.481**

Fonte: Ministero della difesa

Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali – capitolo 1188

Istituito dall'articolo 1, comma 1240, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), per il 2012 il Fondo ha previsto per la difesa una dotazione di complessivi 1.259.651.593 euro, resi disponibili in tranche successive. Il Fondo in parola rappresenta, sotto l'aspetto gestionale, una dotazione di bilancio *a latere*, che non confluisce nell'ambito dei volumi ordinari. Sotto l'aspetto gestionale, il volume di risorse derivante dalla contribuzione in parola prescinde, pertanto, da qualsivoglia attività di programmazione strategica essendo concretamente riconducibile ad una situazione geopolitica / geostrategica sempre in corso di evoluzione.

Analisi dei capitoli che presentano un ricorrente accumulo di residui di stanziamento ovvero rilevanti residui passivi (meccanismi di formazione e problematiche di smaltimento)

L'ammontare complessivo dei residui accertati al 31 dicembre 2012 risulta complessivamente pari ad euro 4.885.101.740,43 di cui 408.844.024,81 euro (pari all'8,36 per cento) sono costituiti da residui impropri o di stanziamento (di lettera f)). Per quanto attiene ai fondi di incentivazione, invece, la formazione di residui di lettera f) è dovuta ai meccanismi di ripartizione delle risorse previsti dai diversi Accordi di Concertazione, per le Forze armate ed il Comando dei Carabinieri, nonché dai Contratti collettivi di lavoro per il personale civile della Difesa.

Il totale pagato in conto residui ammonta ad 2.652.847.878,10 euro pari al 54,30 per cento dei residui accertati. Si registrano economie o maggiori spese in conto residui, come da consuntivo, pari a 412.922.738,62 euro di cui 400.809.628,29 euro sono costituiti da residui di stanziamento. I capitoli che presentano un ricorrente accumulo di residui di stanziamento ovvero rilevanti residui passivi afferiscono al macroaggregato "Investimenti" e capitoli assimilati ed ai fondi di incentivazione a favore del personale (cap. 1179, 1375, 4803, ecc.).

Analisi dei residui passivi perenti distinti per categoria economica: ammontare delle reiscrizioni richieste e di quelle assentite; ammontare tipologia di spese e motivazione delle somme eliminate per prescrizione; ammontare tipologia di spesa e somme eliminate per economia

Nell'esercizio finanziario 2012, allo scopo di far fronte alla crescita significativa dei residui passivi perenti causata principalmente da:

- applicazione del comma 8 dell'articolo 10 del DL n. 98 del 2011, che ha ridotto il termine di conservazione dei residui di conto capitale da tre a due esercizi finanziari successivi a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento;
- scarsa capacità di smaltimento dei residui passivi perenti per la limitata dotazione dei fondi in conto capitale e di parte corrente di cui all'articolo 27 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

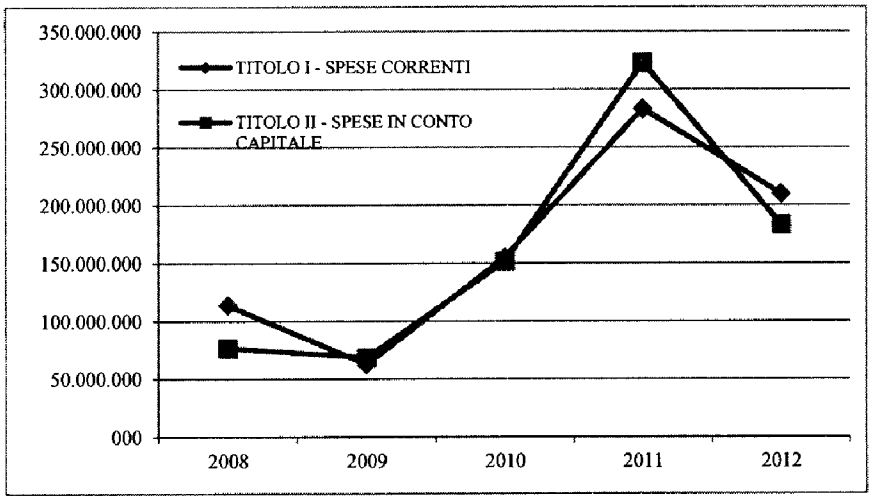
Sono stati incrementati rispettivamente di 2.000 milioni e 700 milioni i fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale ai sensi dell'articolo 35 comma 1, lettera a) del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. I predetti Fondi sono stati utilizzati in particolare per soddisfare le richieste di pagamento dei debiti commerciali (somme dovute per forniture di beni e servizi già avvenute, ma per le quali non si sia ancora verificato il pagamento). Per l'esercizio finanziario 2012 sono state registrate nuove perenzioni e reiscrizioni in bilancio come da

prospetto che segue, evidenziando altresì, le prescrizioni e le economie scaturenti dal conto del patrimonio.

Nuove perenzioni			Reiscrizioni in bilancio			Prescrizioni ed economie		
Titolo I	**Titolo II**	**Totale**	**Titolo I**	**Titolo II**	**Totale**	**Titolo I**	**Titolo II**	**Totale**
209.863.953,73	183.417.969,24	**393.281.922,97**	141.665.077,00	210.713.652,00	**352.378.729,00**	285.083.107,81	38.418.983,75	**323.502.091,56**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il grafico che segue espone gli andamenti dell'ultimo quinquennio (2008-2012) delle somme cadute in perenzione.



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'ammontare delle somme eliminate per prescrizione sono pari ad euro 45.237.336,31 per i residui passivi perenti di parte corrente ed euro 8.555.212 per quelli di conto capitale. Si riferiscono perlopiù a spese di investimento, acquisto di beni e servizi e spese di personale. Rappresentano tutti gli impegni caduti in perenzione nell'esercizio finanziario 2001, prescritti in assenza di atti interruttivi. L'ammontare delle somme eliminate dal conto del patrimonio per economia sono pari ad euro 239.845.771,50 per i residui passivi perenti di parte corrente ed euro 29.863.771,40 per quelli di conto capitale. Si riferiscono in massima parte a spese di investimento ed acquisto di beni e servizi. Sono economie derivanti per lo più da fallimento della società, risoluzione del contratto, penalità applicate, inadempienze, riduzione parziale del contratto, non permanenza dei presupposti giuridici, ecc.

Riguardo le posizioni debitorie rilevate nel corso dell'esercizio finanziario 2012 si rileva che a fronte di una richiesta di 26.076.090 euro sono stati stanziati 21.797.649 euro per superare tali incombenze. Va evidenziato che le posizioni definite nel corso del 2012 sono notevolmente inferiori a quelle riscontrate nel corso dell'esercizio finanziario precedente, laddove il Dicastero al fine di ridurre in maniera consistente il fenomeno, aveva elaborato una strategia in grado limitare la formazione di debiti già a decorrere dal 2012. Le situazioni debitorie rilevate sono principalmente riconducibili a spese continuative e ricorrenti (c.d. oneri indifferibili), quali utenze varie (canoni acqua, energia elettrica, gas), smaltimento rifiuti solidi urbani (TARSU) e altre spese necessarie per garantire la continuità dei servizi. In merito appare opportuno segnalare che per gli esercizi successivi, a partire dal 2014 sono stati già disposti accantonamenti/riduzioni di seguito indicati:

- esercizio finanziario 2014: è previsto un "accantonamento" 103 milioni di euro che potrà essere reso disponibile qualora il gettito proveniente dall'aumento dell'IVA non raggiunga i

valori attesi (l'accantonamento è pari al 18,40 per cento delle spese rimodulabili totali di tutti i Dicasteri);

- esercizio finanziario 2015: il taglio lineare per la difesa sarà di circa 130 milioni di euro (il taglio lineare è pari al 22,71 per cento delle spese rimodulabili totali di tutti i Dicasteri).

(in migliaia)

Titolo	Consistenza al 31.12 dei residui perenti conto patrimonio		Reiscrizioni richieste		Reiscrizioni assentite		Pagamenti su reiscrizioni	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Parte Corrente	1.420.954	1.204.069	69.524	141.665	69.566(**)	141.665	69.185	118.946
Conto Capitale	814.638	1.168.463	69.704	164.540	29.145(**)	210.713(*)	29.145	205.051

Fonte: Ministero della difesa – Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Sistema SIPATR di RGS

(*) Di cui 62.616 riferiti a richieste di reiscrizioni effettuate nel 2011 ed assegnate nel 2012.

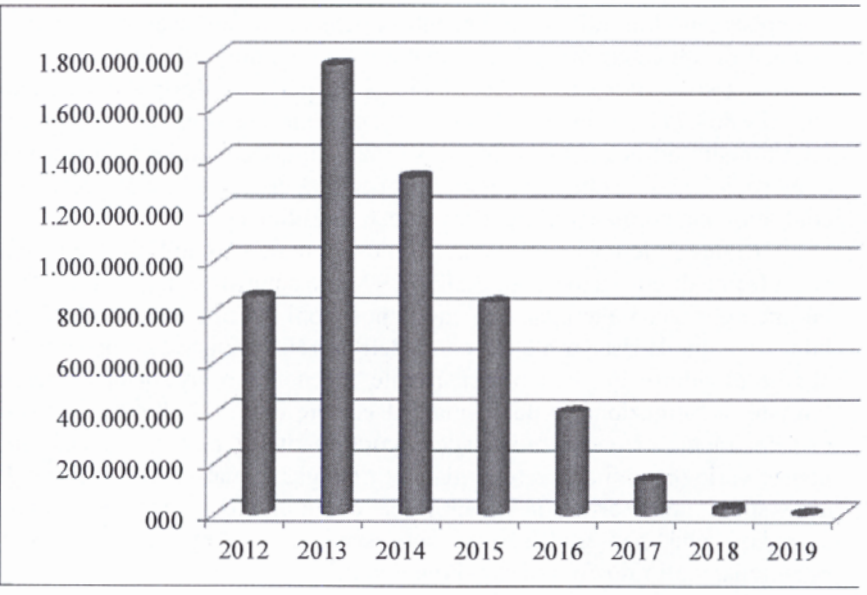
(**) Di cui: 42 riferiti a richieste di reiscrizioni effettuate nel 2010 ed assegnate nel 2011 di parte corrente e 22.056 riferiti a richieste di reiscrizioni effettuate nel 2010 ed assegnate nel 2011 in conto capitale.

Impegni pluriennali in essere al 31 dicembre 2012 per il programma "approvvigionamenti armamenti"

Nella tabella di seguito esposta è riportata la situazione degli impegni pluriennali assunti sul programma "approvvigionamenti armamenti", con l'indicazione delle proiezioni pluriennali a medio-lungo periodo di conto capitale sul capitolo di spesa 7120, concernente le spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi, che rappresenta nell'ambito degli impegni pluriennali di parte capitale, il capitolo più significativo.

La tabella evidenzia un elevato grado di irrigidimento della spesa negli anni 2013-2015. È necessaria, pertanto, un'attenta valutazione dei programmi di spesa relativi agli esercizi successivi al fine di mantenere livelli di impegno compatibili, da una parte, con le esigenze di bilancio, dall'altra, con la sostenibilità degli interventi integrati in sede di organizzazioni internazionali della difesa. Peraltro, la eterogeneità delle finalizzazioni dei singoli piani gestionali, sembra consentire possibili rimodulazioni in termini di contenimento della spesa.

Impegni Pluriennali
2012
859.049.099,10
2013
1.765.265.724,94
2014
1.327.734.367,28
2015
836.173.723,20
2016
402.727.536,55
2017
134.922.493,00
2018
25.011.214,02
2019
2.817.440,00
5.353.701.598,09

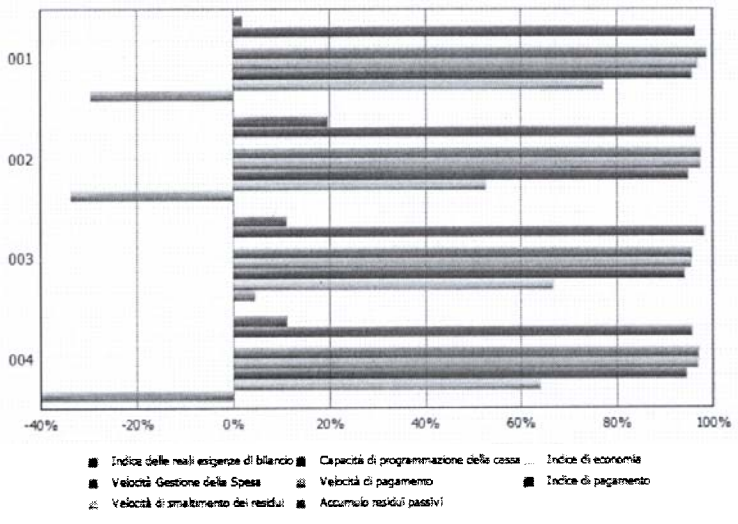


4. Le missioni e i programmi

Per quanto attiene alla classificazione di bilancio in missioni e programmi va segnalato che le attività relative ad ogni programma di spesa continuano ad essere individuate in relazione al complesso delle risorse rese disponibili per il programma stesso. Tale configurazione rispecchia la struttura di un'organizzazione caratterizzata dalla forte presenza di quattro Forze armate che, anche se proiettate verso una maggiore rilevanza delle sinergie nella logica "Interforze", mantengono le loro peculiarità. Le caratteristiche del bilancio del Ministero sono rimaste immutate rispetto ai precedenti esercizi, soprattutto per quei 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 Segretariato generale e che involge pressoché tutta l'area tecnico-amministrativa. Pertanto, risulta scarsamente significativa un'analisi limitata alle missioni se non per confermare l'incidenza della Missione 5, Difesa e sicurezza del territorio, che in termini di stanziamenti definitivi di competenza raggiunge il 98,08 per cento di quelli complessivi, sostanzialmente in linea con gli esercizi precedenti. Tendenzialmente in corso d'anno sono consistenti le variazioni in aumento rispetto agli stanziamenti iniziali, che per il 2012 sono per la missione 5 nell'ordine del 13,2 per cento, in diminuzione però rispetto al 2011 del 28,76 per cento. Gli impegni sono sostanzialmente sovrapponibili agli stanziamenti mentre un lieve scostamento si ha per i pagamenti che sono il 91,13 per cento sulla competenza (87,6 per cento nel 2011) ed il 54,88 per cento sui residui iniziali (58,4 per cento nel 2011). Ridotta risulta, infine, la missione 33, "Fondi da ripartire", che sugli stanziamenti iniziali subisce un decremento di 983,59 milioni di euro[11].

Il confronto tra i principali programmi di spesa della missione 5 del Ministero (programmi 1, 2, 3 e 4), effettuato in termini percentuali prendendo in considerazione alcuni indicatori di spesa, evidenzia come siano alta la percentuale di realizzazione dei programmi relativi alla capacità di programmazione della cassa, alla velocità di gestione della spesa e a quella di pagamento. Difficoltà invece si rilevano per i programmi 2 e 4 per quanto riguarda l'accumulo dei residui passivi.

COMPARAZIONE DEI PROGRAMMI 1, 2, 3 E 4 DELLA MISSIONE 5
ESERCIZIO FINANZIARIO 2012



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[11] La riduzione ha inciso in particolar modo sul capitolo 7144 "Fondo per la realizzazione di programmi di investimento pluriennale per esigenza di difesa nazionale, derivanti anche da accordi internazionali" che da uno stanziamento iniziale di competenza nel 2011 pari a 1.300 milioni di euro passa nel 2012 a 353,13 milioni di euro.

Programma 1 - Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza

Il programma 1 riguarda le spese relative al complesso delle attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo dell'Arma dei Carabinieri. Come già evidenziato nei precedenti paragrafi esso corrisponde pienamente al Centro di responsabilità n. 7 intitolato "Arma dei Carabinieri". L'esame delle voci di spesa mostra in particolare un andamento degli stanziamenti di competenza abbastanza costante negli ultimi quattro anni con una riduzione, nel confronto 2009-2012, di appena 1,74 punti percentuali. Il 95 per cento della spesa è costituito da redditi da lavoro dipendente.

missione	**005.Difesa e sicurezza del territorio**							
programma	**001.Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza**							
categorie	**Stanziamenti definitivi**		**Impegni Lordi**		**Pagato totale**		**Residui totali**	
Redditi di lavoro dipendente	5.667.919	95,0	5.666.408	95,0	5.695.479	93,9	157.654	59,7
di cui imposte pagate sulla produzione	*338.597*	*5,7*	*338.597*	*5,7*	*340.287*	*5,6*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	224.809	3,8	224.786	3,8	265.118	4,4	7.609	2,9
Altre uscite correnti	24.689	0,4	24.689	0,4	24.689	0,4	0	0,0
di cui interessi passivi	*178*	*0,0*	*178*	*0,0*	*178*	*0,0*	*0*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**5.917.417**	**99,1**	**5.915.883**	**99,1**	**5.985.286**	**98,6**	**165.262**	**62,5**
Investimenti fissi lordi	51.258	0,9	51.258	0,9	83.044	1,4	98.983	37,5
SPESE IN CONTO CAPITALE	**51.258**	**0,9**	**51.258**	**0,9**	**83.044**	**1,4**	**98.983**	**37,5**
SPESE FINALI	**5.968.675**	**100,0**	**5.967.141**	**100,0**	**6.068.329**	**100,0**	**264.245**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**5.968.675**	**100,0**	**5.967.141**	**100,0**	**6.068.329**	**100,0**	**264.245**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Programma 2 - Approntamento e impiego delle forze terrestri

Il programma 2 è quello relativo alle spese relative al complesso delle attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo dell'Esercito italiano. Anche questo programma risulta analogo al centro di responsabilità n. 4 intitolato "Esercito italiano". L'esame delle diverse voci di spesa mostra un andamento degli stanziamenti in aumento del 7,41 per cento negli ultimi quattro anni. Il 90 per cento della spesa è costituito da redditi da lavoro dipendente, il 9,5 per cento da consumi intermedi.

missione	**005.Difesa e sicurezza del territorio**							
programma	**002.Approntamento e impiego delle forze terrestri**							
categorie	**Stanziamenti definitivi**		**Impegni Lordi**		**Pagato totale**		**Residui totali**	
Redditi di lavoro dipendente	4.898.664	90,5	4.896.699	90,4	4.945.108	90,6	18.452	8,2
di cui imposte pagate sulla produzione	*275.602*	*5,1*	*275.530*	*5,1*	*278.238*	*5,1*	*902*	*0,4*
Consumi intermedi	510.914	9,4	510.914	9,4	508.268	9,3	199.170	88,6
Altre uscite correnti	1.028	0,0	1.028	0,0	811	0,0	217	0,1
SPESE CORRENTI	**5.410.606**	**99,9**	**5.408.641**	**99,9**	**5.454.186**	**99,9**	**217.840**	**97,0**
Investimenti fissi lordi	5.250	0,1	5.250	0,1	4.011	0,1	6.835	3,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**5.250**	**0,1**	**5.250**	**0,1**	**4.011**	**0,1**	**6.835**	**3,0**
SPESE FINALI	**5.415.856**	**100,0**	**5.413.891**	**100,0**	**5.458.198**	**100,0**	**224.675**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**5.415.856**	**100,0**	**5.413.891**	**100,0**	**5.458.198**	**100,0**	**224.675**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Programma 3 - Approntamento e impiego delle forze navali

Il programma 3 è quello relativo alle spese relative al complesso delle attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo della Marina militare. Anche questo programma risulta analogo al centro di responsabilità n. 5 intitolato

"Marina militare". L'esame delle diverse voci di spesa mostra un aumento degli stanziamenti definitivi di competenza del 20,35 per cento negli ultimi quattro anni (+363,12 milioni di euro). Il 90 per cento della spesa è costituito da redditi da lavoro dipendente e il 9,9 per cento da consumi intermedi.

missione	005.Difesa e sicurezza del territorio							
programma	003.Approntamento e impiego delle forze navali							
categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	1.934.128	90,1	1.932.208	90,1	1.925.601	90,5	31.286	26,2
di cui imposte pagate sulla produzione	*111.874*	*5,2*	*111.749*	*5,2*	*113.040*	*5,3*	*20*	*0,0*
Consumi intermedi	212.384	9,9	212.186	9,9	201.094	9,5	87.339	73,1
Altre uscite correnti	170	0,0	170	0,0	122	0,0	48	0,0
SPESE CORRENTI	**2.146.682**	**100,0**	**2.144.563**	**100,0**	**2.126.818**	**100,0**	**118.673**	**99,3**
Investimenti fissi lordi	863	0,0	863	0,0	319	0,0	861	0,7
SPESE IN CONTO CAPITALE	**863**	**0,0**	**863**	**0,0**	**319**	**0,0**	**861**	**0,7**
SPESE FINALI	**2.147.545**	**100,0**	**2.145.427**	**100,0**	**2.127.136**	**100,0**	**119.534**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**2.147.545**	**100,0**	**2.145.427**	**100,0**	**2.127.136**	**100,0**	**119.534**	**100,0**

Programma 4 - Approntamento e impiego delle forze aeree

Il programma 3 riguarda le spese relative al complesso delle attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo dell'Aeronautica militare. Anche questo programma risulta analogo al centro di responsabilità n. 6 intitolato "Aeronautica militare". L'esame delle diverse voci di spesa mostra un aumento degli stanziamenti definitivi di competenza dell'1,79 per cento con riferimento all'esercizio 2009. L'86,8 per cento della spesa è costituito da redditi da lavoro dipendente e il 13,1 per cento da consumi intermedi.

missione	005.Difesa e sicurezza del territorio							
programma	004.Approntamento e impiego delle forze aeree							
categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	2.384.208	86,8	2.383.000	86,8	2.404.069	85,7	5.513	4,1
di cui imposte pagate sulla produzione	*140.471*	*5,1*	*140.435*	*5,1*	*141.987*	*5,1*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	358.677	13,1	358.179	13,0	396.134	14,1	123.421	92,5
Altre uscite correnti	72	0,0	72	0,0	72	0,0	0	0,0
SPESE CORRENTI	**2.742.957**	**99,8**	**2.741.251**	**99,8**	**2.800.275**	**99,9**	**128.934**	**96,7**
Investimenti fissi lordi	4.414	0,2	4.414	0,2	3.426	0,1	4.444	3,3
SPESE IN CONTO CAPITALE	**4.414**	**0,2**	**4.414**	**0,2**	**3.426**	**0,1**	**4.444**	**3,3**
SPESE FINALI	**2.747.372**	**100,0**	**2.745.665**	**100,0**	**2.803.701**	**100,0**	**133.378**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**2.747.372**	**100,0**	**2.745.665**	**100,0**	**2.803.701**	**100,0**	**133.378**	**100,0**

Programma 6 - Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari.

Il programma è relativo alle attività dello Stato Maggiore Difesa e degli organismi dell'area di vertice ai fini della pianificazione generale dello strumento militare e del suo impiego operativo; esso comprende, inoltre, il funzionamento dell'area tecnico-amministrativa della Difesa, la promozione e il coordinamento della ricerca tecnologica collegata ai materiali d'armamento, approvvigionamento dei mezzi, materiali e sistemi d'arma per le Forze Armate e supporto all'industria italiana della difesa, nonché il sostegno agli organismi internazionali in materia di politica militare. Si tratta dell'unico programma nel quale si rileva una costante riduzione degli stanziamenti che dal 2009 diminuiscono del 25,44 per cento (-1.712,6 milioni di euro), in particolare per la voce degli investimenti fissi lordi. L'esame delle categorie economiche evidenzia una spesa di personale pari al 24 per cento e una spesa per consumi

intermedi pari al 20,6 per cento. Il 50,5 per cento degli stanziamenti è sulla categoria degli investimenti fissi lordi.

missione	**005.Difesa e sicurezza del territorio**							
programma	**006.Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari**							
categorie	**Stanziamenti definitivi**		**Impegni Lordi**		**Pagato totale**		**Residui totali**	
Redditi di lavoro dipendente	1.206.740	24,0	1.204.429	24,0	1.356.394	24,8	28.433	1,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*55.524*	*1,1*	*55.185*	*1,1*	*64.585*	*1,2*	*148*	*0,0*
Consumi intermedi	1.033.123	20,6	1.028.505	20,5	1.112.573	20,3	283.831	9,9
Trasferimenti di parte corrente	218.705	4,4	218.699	4,4	215.001	3,9	5.693	0,2
di cui alle amministrazioni pubbliche	*5.485*	*0,1*	*5.485*	*0,1*	*5.485*	*0,1*	*0*	*0,0*
Altre uscite correnti	74.434	1,5	72.959	1,5	77.708	1,4	3.061	0,1
di cui interessi passivi	*694*	*0,0*	*660*	*0,0*	*662*	*0,0*	*2*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**2.533.002**	**50,5**	**2.524.591**	**50,4**	**2.761.676**	**50,4**	**321.017**	**11,1**
Investimenti fissi lordi	2.484.678	49,5	2.484.603	49,6	2.716.631	49,6	2.558.962	88,8
Trasferimenti di parte capitale	15	0,0	15	0,0	15	0,0	0	0,0
Altre spese in conto capitale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1.515	0,1
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.484.693**	**49,5**	**2.484.618**	**49,6**	**2.716.646**	**49,6**	**2.560.477**	**88,9**
SPESE FINALI	**5.017.695**	**100,0**	**5.009.210**	**100,0**	**5.478.322**	**100,0**	**2.881.494**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**5.017.695**	**100,0**	**5.009.210**	**100,0**	**5.478.322**	**100,0**	**2.881.494**	**100,0**

Gestione degli alloggi di servizio

Il processo di trasformazione dello strumento militare nazionale in corso ha determinato anche un necessario adeguamento della "gestione" del patrimonio immobiliare della difesa[12], per rispondere alle esigenze delle famiglie del personale sia militare che civile[13]. Lo Stato Maggiore della difesa, in linea con le determinazioni dell'Autorità politica, sta sviluppando alcune attività per razionalizzare tutta la gestione degli alloggi di servizio.

Per quanto riguarda l'alienazione degli immobili della Difesa sono stati individuati n. 3.022 alloggi da alienare (n. 2.247 per l'Esercito italiano, n. 398 per la Marina militare e n. 377 per l'Aeronautica militare)[14] e attualmente, la citata Direzione ha in corso le attività tecniche di pertinenza (accatastamento, perizie, etc.) finalizzate all'invio delle proposte di acquisto delle abitazioni.

Realizzazione di alloggi acquistabili dai dipendenti della Difesa mediante la procedura "a riscatto" o con il ricorso alla "cooperativa".

Di concerto con gli Stati Maggiori di F.A. e la Direzione dei lavori e dell'Agenzia del demanio, è in corso di definizione l'iter procedurale relativo all'implementazione di tre "progetti pilota" a carattere interforze, individuati nelle seguenti aree ad elevata tensione abitativa:

- area di Roma (con "procedura a riscatto"), il "progetto Macchiozza" (Pomezia), proposto dall'Aeronautica militare per la realizzazione di 448 alloggi;

[12] Il decreto ministeriale (11 giugno 2012) concernente il piano di gestione del patrimonio abitativo in dotazione al Ministero della difesa riporta un patrimonio pari a 17.514 unità alloggiative.

[13] L'esigenza alloggiativa complessiva del Ministero è stimata 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).

[14] L'elenco, formalizzato il 22 novembre 2010 dalla Direzione dei lavori e dell'Agenzia del demanio con specifico decreto direttoriale di individuazione, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 70 del 26 marzo 2011 (S.O. n. 80).

- area di Firenze (con "ricorso alla cooperativa"), il "progetto ex Caserma Donati" (Sesto Fiorentino), individuato dall'Esercito italiano per un intervento di trasformazione edilizia mirato ad ottenere 120 alloggi;
- area di La Spezia (con "procedura a riscatto"), il "progetto Comprensorio Pagliari" (Valdilocchi), proposto dalla Marina militare per realizzare 171 alloggi.

Il quadro delle esigenze riferito a ciascun progetto è stato trasmesso alla Direzione tecnica competente (GENIODIFE) per le azioni discendenti. Contestualmente, il V reparto dello Stato Maggiore Difesa ha elaborato, in coordinamento con gli Stati Maggiori di F.A./Cdo Gen. Arma CC ed lo Stato Maggiore Difesa, i criteri per l'individuazione dei soggetti ammessi a presentare domanda per l'assegnazione di tale tipologia di alloggi. In merito, l'Ufficio Gabinetto del Ministro ha conferito mandato alla citata direzione di predisporre le direttive tecniche, mentre GENIODIFE, a propria volta, elaborati i prodromici elementi fondamentali, ha chiesto di definire gli eventuali vincoli e lo status degli immobili da realizzare. In proposito si evidenzia che le esigenze di contenimento della spesa pubblica, richiederebbero una accelerazione delle procedure in atto così da conseguire i risparmi previsti, in tempi relativamente brevi.

Rideterminazione, a decorrere dal 1° gennaio 2011, agli utenti "sine titulo" degli attuali canoni sulla base dei prezzi liberi di mercato.

A seguito dell'entrata in vigore del d.m. 16 marzo 2011, come disposto dall'Autorità politica, gli Stati maggiori di Forza Armata hanno inviato circa 3.000 notifiche (a far data dal 1° ottobre 2011) agli utenti interessati, per comunicare la rideterminazione del canone sulla base dell'applicazione di una formula di calcolo, prevista nel citato d.m., che tiene conto di diversificati fattori (reddito, vicissitudini familiari, caratteristiche estrinseche ed intrinseche dell'alloggio, etc.). Per quanto concerne i diversi contenziosi registrati nei comprensori abitativi delle Forze armate, è stata definita una linea difensiva comune in ambito interforze. Al riguardo sulla base del ricorso presentato da alcuni utenti che eccepivano la regolarità del provvedimento, il TAR Lazio ha depositato (19 luglio 2012) la prima sentenza che afferma la piena legittimità delle regole per la rideterminazione e accoglie il ricorso per il solo profilo di impugnazione (canoni provvisori), giudicando il provvedimento carente "di istruttoria e motivazione". Conseguentemente, si è provveduto ad inviare la nuova modulistica (comunicazioni e schede tecniche da utilizzare in ambito *Joint)* alle Forze armate che stanno procedendo alle singole notifiche del canone definitivo.

Riduzione dei costi di gestione degli alloggi ASIR.

Nell'intento di ridurre i costi di gestione degli alloggi ASIR, è stato avviato un processo di revisione degli incarichi aventi diritto alla titolarità di alloggio di tale tipologia. Contestualmente, è stato costituito "Gruppo di Lavoro" per valutare le reali possibilità di un ulteriore decremento di tali incarichi, sulla base del criterio dell'effettivo bisogno di usufruire di un alloggio ASIR per assolvere le funzioni di rappresentanza. In tale quadro il Segretario generale della Difesa, interessato per evidenziare l'imprescindibile necessità di revisionare i contratti di competenza, al fine di ridurre di almeno il 30 per cento le spese di gestione degli alloggi, ha disposto l'immediato ridimensionamento degli oneri contrattuali; si sta procedendo a valutare la possibilità di ridurre ulteriormente i costi di gestione.

Programma 8 - "Missioni militari di pace"

La partecipazione italiana alle operazioni di pace è autorizzata dal Parlamento con appositi provvedimenti legislativi che assicurano alle Forze armate e all'Arma dei Carabinieri la necessaria copertura giuridica e finanziaria agli interventi. Per il 2012 il decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 215, convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2012, n. 13 recante la proroga delle missioni internazionali, ha stanziato complessivamente risorse pari a 1.403,4 milioni, di cui circa 1.259 milioni assegnate al Ministero (successivamente ridotte di circa 0,7

milioni di euro a seguito dell'accantonamento disposto per effetto del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 185) così suddivise:

- circa 438 milioni di euro per spese di personale;
- circa 821 milioni di euro per spese di esercizio/funzionamento.

A partire dall'anno 2007, con la legge con la legge n. 296 del 2006 (finanziaria 2007), è stato istituito un apposito fondo per il finanziamento delle missioni internazionali che, se da un lato ha dato certezza sulla entità delle risorse finanziarie, ha evidenziato problematiche relative all'immediata disponibilità dei fondi che è subordinata alla conversione in legge del relativo decreto-legge ed ai tempi tecnici necessari per la finalizzazione di tutti gli adempimenti di competenza. In particolare le risorse vengono stanziate sul citato fondo e successivamente ripartite sui vari capitoli di spesa di ciascuna Forza armata e Carabinieri, mediante apposito decreto del Ministro della difesa. Al riguardo, comunque, l'Amministrazione ha ritenuto che sussistono ritardi di assegnazione delle risorse che sono spesso causa di criticità per lo svolgimento degli adempimenti finanziari connessi all'esecuzione delle funzioni assegnate[15].

Nella programmazione delle missioni internazionali di pace, vengono poste in essere diverse attività dalla connotazione unitaria e inscindibile, come ad esempio l'attività di ricerca informativa e di sicurezza che attuata ad ampio raggio, sia all'interno che al di fuori dei confini nazionali, assume particolare rilevanza, in quanto elemento di garanzia per lo svolgimento dell'attività operativa sia al livello direttivo dei comandi sia al livello esecutivo dei reparti nonché, l'addestramento del personale il cui fine è quello di fornire allo stesso le capacità per l'assolvimento dei compiti istituzionali incluso, ovviamente, l'impiego nelle missioni internazionali.

Tali attività risultano prodromiche al manifestarsi di finalità operative direttamente connesse con i vari teatri d'impiego, in relazione all'andamento delle attività "sul campo" e, quindi, spesso del tutto imprevedibili in sede di predisposizione dei provvedimenti di proroga. È, infatti, evidente come la situazione operativa sul terreno, i correlati flussi dei rifornimenti da assicurare con la necessaria costanza e dimensione quantitativa, le attività di trasporto e quant'altro caratterizza le operazioni militari, sono mutevoli nel tempo e non sempre pianificabili a priori. La preparazione (c.d. approntamento) di una missione internazionale/di una attività emergenziale, si realizza attraverso varie fasi che costituiscono il c.d. "ciclo operativo" del personale, dei mezzi/materiali/equipaggiamenti (c.d. mezzi) e degli assetti manutentivi ed organizzativi coinvolti. Le tempistiche necessarie per il perfezionamento dei provvedimenti amministrativi, spesso non permettono di soddisfare le necessità che emergono dal quadro in cui operano le Forze armate e l'utilizzo degli strumenti ordinari di contabilità, sono per alcune particolari situazioni di carattere eccezionale fortemente limitativi.

Alla luce delle considerazioni espresse la contabilità speciale, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, risulta essere l'unico strumento atto a garantire un'efficace gestione degli

[15] In tale quadro, allo scopo di assicurare alla Difesa le risorse necessarie per la prosecuzione senza soluzione di continuità delle missioni internazionali, a decorrere dal 2009 è stata inserita all'interno dei decreti di proroga delle missioni internazionali una norma che dispone l'anticipazione di una somma non superiore alla metà delle spese autorizzate a valere sullo stanziamento di cui al citato Fondo missioni. La quota di anticipazione, destinati ad assicurare il finanziamento di attività inderogabili ed urgenti quali la stipula dei contratti per il trasporto strategico con vettori civili (aereo, navale, ferroviario), la realizzazione di infrastrutture nei vari teatri operativi, la stipula di contratti di assicurazione del personale nonché la copertura finanziaria di quota parte dei costi iniziali riferiti al supporto operativo e logistico dei reparti, unità navali e aeromobili (spese di approntamento, manutenzione mezzi, acquisto carburante, ecc.), è comunque resa disponibile ad esercizio finanziario avviato ed generalmente non prima di circa due mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del relativo decreto-legge. La dilazione temporale resta pertanto un punto critico, poiché occorre comunque soddisfare, nell'immediato, le pressanti esigenze ricorrendo agli stanziamenti ordinari di bilancio destinati alla copertura di altre primarie esigenze "istituzionali". Conseguentemente, il soddisfacimento di queste ultime viene ad essere assicurato soltanto a valle o di apposite variazioni amministrative o dalle stesse disponibilità attribuite dai DL di proroga missioni che, una volta affluite al bilancio della Difesa, potranno essere reindirizzate verso le attività transitate temporaneamente in "riserva di programmazione" per consentire il finanziamento di improcrastinabili esigenze relative al fuori area.

organismi periferici delle Forze armate, sia nel contesto nazionale, sia nell'ambito dei teatri operativi esteri configurandosi quale "bilancio di aderenza" che, in relazione all'evoluzione del quadro finanziario di riferimento in corso d'anno, può far gravitare le disponibilità secondo le effettive necessità operative e contingenti, oltre a consentire la rivisitazione in tempi strettissimi delle priorità individuate, nel pieno rispetto delle norme di contabilità generale[16].

Infine, si segnala che con l'articolo 4 comma 1 del decreto-legge n. 227 del 2012, convertito dalla legge 1 febbraio 2013, n. 12, è stato esteso alle missioni internazionali delle Forze armate il regime contabile semplificato previsto per le missioni internazionali e in circostanze di necessità ed urgenza. Ciò consentirà il ricorso a procedure semplificate per l'acquisizione di forniture e servizi nonché all'esecuzione in economia di lavori, servizi e forniture per specifiche esigenze entro il limite complessivo di 50 milioni di euro annui a valere sulle risorse stanziate per le missioni internazionali.

[16] Per il Ministero, tale strumento è stato, per altro, disciplinato senza soluzione di continuità da un dedicato quadro normativo di riferimento (legge 17 luglio 1910, n. 511, R.D. 19 luglio 1923, n. 1857 e R.D. 2 febbraio 1928, n. 263) divenuto sempre più dettagliato dal 1976 (d.P.R. 5 giugno 1976, n. 1076, che approvava il "Regolamento per l'amministrazione degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica" – c.d.: R.A.U.) a tutt'oggi, giusta quanto novellato in materia dal "Codice dell'ordinamento militare" (C.O.M. – d.lgs. 15 marzo 2010 , n. 66) e dal "Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare" (c.d.: T.U.O.M. - d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90).

PAGINA BIANCA

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: *4.1. Le quote latte; 4.2. La prevenzione e repressione delle frodi nel comparto agroalimentare e dei mezzi tecnici di produzione attraverso programmi di controllo ispettivi e prelievo di campioni; 4.3. Rassegna dei principali atti del Ministero comportanti spesa*
5. Sintesi degli aspetti finanziari e criticità gestionali

Considerazioni di sintesi

Il ruolo di coordinamento della politica agricola nel Paese, svolto dal Ministero attraverso una sempre più incisiva attività di programmazione, è oggi fondamentale per disinnescare l'attuale crisi strutturale del settore.

Le competenze di alcune attività di amministrazione attiva devono legarsi sinergicamente alle predette attività programmatorie. L'efficace applicazione della politica agricola comune nei confronti delle differenti specificità territoriali, a cui in effetti compete la politica agricola e rurale, si fonda infatti sulla sua coerenza con il sistema Paese, a cui le misure nazionali e le risorse finanziarie da queste recate sono destinate.

Le recenti evoluzioni del mercato, inoltre, nel senso di una sempre più spinta competitività delle imprese agricole con il mercato globale, mettono chiaramente in evidenza il bisogno di misure volte alla soluzione dei problemi strutturali dell'agricoltura italiana, quali ad esempio quello "dimensionale", anche in termini economici, delle aziende agricole (6,5 ha contro i 30 ha della superficie media europea), quello della ricerca di una migliore strategia regionale tra le misure del Piano di sviluppo rurale (PSR) con quelle dell'Organizzazione comune di mercato (OCM), nonché, non meno importante, quello dell'accesso al credito da parte delle imprese.

In questa materia il ruolo di coordinamento del Ministero è determinante.

Sono di rilievo le attività di amministrazione attiva, soprattutto nel settore del controllo e della vigilanza sulle qualità dei prodotti agricoli ed ittici.

I mercati di eccellenza e il loro monitoraggio hanno acquisito un'importanza fondamentale nell'agricoltura italiana ed europea. Il sorgere di nuovi sbocchi commerciali per i prodotti di qualità, specialmente nei Paesi cosiddetti "emergenti", ha recato con sé l'accrescersi del fenomeno della contraffazione e, conseguentemente, l'urgenza di potenziare i meccanismi di monitoraggio e tutela.

Si evidenzia, tra l'altro, l'opportunità che la materia dell'agroalimentare trovi un luogo sempre più efficace di coordinamento strategico.

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 77 a 62 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 15 Comandi regionali, 83 Comandi provinciali, 20 Coordinamenti territoriali dell'ambiente, 28 Uffici territoriali per la biodiversità, 7 Centri operativi aerei, 997 Comandi stazione, 25 Nuclei operativi speciali e di protezione civile, 25 nuclei operativi CITES, 55 posti fissi UTB, 7 squadre nautiche e 87 sezioni presso le Procure della Repubblica 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 2012, in 7.862 uomini e donne (con 1.498 unità in meno, dunque, rispetto all'organico). Va osservato peraltro che il conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato e la relazione della Corte dei conti sul costo del lavoro per il 2013 espongono, con riferimento al 31 dicembre 2011, una copertura pari a 9.503 unità, di cui 1.389 allievi e contrattisti; talché il dato della scopertura 2012 dovrebbe tenere conto anche del dato 2012 riferito ad allievi e contrattisti in quanto tale personale è conteggiato nell'ambito della spesa del personale del Corpo forestale dello Stato.

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.

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, anzi attraverso la riforma avviata, questi possono sempre più essere supporto e veicolo per le sue competenze di programmazione e coordinamento.

Presenta rilievo l'AGEA, con il compito di seguire e curare i rapporti finanziari con l'Unione Europea.

Tra le questioni 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), in ordine ai quali la Corte ha effettuato una specifica indagine n. 20/2012/G, depositata in data 24 dicembre 2012 (si rinvia in proposito al paragrafo 4.1.)

Una parte rilevante delle risorse del Ministero è destinata agli Enti strumentali (per la percentuale pari al 25,3 per cento (-1 per cento rispetto al 2011) e le spese riguardano soprattutto quelle di parte corrente, mentre più esigua risulta essere quella di parte capitale.

Degni di nota gli interventi normativi sugli Enti che ne hanno proseguito il percorso di riforma:

- *legge del 6 luglio 2012, n. 95* (art. 12) che prevede:
  - il trasferimento di compiti e funzioni dell'ex INRAN al CRA,

- il trasferimento delle funzioni del Coordinamento AGEA al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali,
- la soppressione della Buonitalia S.p.A.;

- *legge 7 agosto 2012, n. 135*, che dispone la soppressione dell'ASSI (ex UNIRE) ed il trasferimento delle relative funzioni al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ed all'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

Le predette norme recano effetti di carattere organizzativo di rilievo.

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.

Gli stanziamenti definitivi di competenza per le spese di personale (categoria I), pari a 504 milioni di euro, risultano in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, così come quelli relativi ai consumi intermedi, pari a 63,6 milioni (categoria II) che flette di 8,6 punti percentuali rispetto al 2011.

Lo stanziamento definitivo di competenza per il Corpo forestale dello Stato costituisce il 32,1 per cento dello stanziamento totale, in riduzione rispetto al 2011 di 12,6 punti percentuale. La stanziamento per la spesa del personale del Corpo forestale incide nella misura dell'87,6 per cento di tutta la spesa di personale del Ministero (426,5 milioni di euro, -13,4 per cento rispetto al 2011).

In relazione alla complessiva gestione finanziaria, si osserva che, negli ultimi anni, le risorse sia stanziate che impegnate sono state in costante diminuzione fino al 2011.

Facendo un raffronto con il solo esercizio finanziario 2011, lo stanziamento definitivo di competenza si è leggermente elevato, passando da 1.491 milioni nel 2011 a 1.511 milioni nel 2012 (+1,3 per cento), mentre gli impegni lordi sono passati da 1.427 milioni nel 2011 a 1.485 milioni nel 2012 (+4 per cento). La riduzione della massa spendibile è rilevante: -20 per cento. I pagamenti in conto residui fanno registrare un incremento del 6 per cento, quelli in con residui una flessione del 33 per cento.

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 passivi che dei residui passivi 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 35,6 milioni (-76,8 per cento rispetto al 2011) e definitive per 103,7 milioni (-69,9 per cento), si è realizzata una entrata pari a 120,7 milioni (+18,3 per cento).

1. Profili istituzionali: ruolo e funzioni del Ministero

Il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali si occupa 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.

Il suo ruolo, pertanto, si interconnette agli obiettivi strategici della politica comune:

- una produzione alimentare sostenibile, attraverso l'aumento della competitività e la redditività dei prodotti;
- una gestione sostenibile delle risorse, per garantire la produzione di beni pubblici;
- uno sviluppo territoriale equilibrato, generatore di nuova occupazione e di sviluppo delle aree rurali.
-

Per il conseguimento di tali obiettivi è quanto mai determinante da un lato l'esercizio della capacità negoziale dell'amministrazione statale nei confronti degli Organi comunitari, dall'altro il ruolo, più volte citato, di coordinamento per la elaborazione di una strategia di sistema tra le Regioni che sono i principali soggetti istituzionalmente deputati alle politiche agricole sul territorio.

Anche l'impegno di Governo verso criteri più selettivi nell'applicazione dei tagli alla spesa pubblica, in modo che questi non penalizzino interventi ritenuti strategici dallo stesso Ministero in sede negoziale internazionale, agevola il conseguimento degli obiettivi precedentemente elencati e da più efficacia alle risorse finanziarie complessivamente destinate al settore.

Lo spostamento della nuova PAC verso strategie in grado di supportare l'impresa agricola nel crescente confronto con il libero mercato, affida al Ministero altri importanti compiti:

- l'efficiente monitoraggio del mercato,
- la progettazione di strumenti per la gestione del rischio, secondo i Regolamenti comunitari,
- l'attuazione di iniziative per agevolare l'accesso al credito, specialmente nelle aree del Paese che registrano una più marcata contrazione degli affidamenti.

Con riferimento alla politica agricola ed al raccordo con il livello internazionale ed in particolare europeo, il Ministero dovrà proseguire nelle iniziative di coordinamento tra le competenze dei diversi Dipartimenti in ordine agli adempimenti relativi al Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia in Agricoltura (FEOGA) e ai fondi strutturali, con specifico riferimento alle attività di monitoraggio dell'evoluzione della spesa.

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.

Per il 2012, il Ministro ha tempestivamente emanato la direttiva generale per l'azione amministrativa 31 gennaio 2012 (inviata alla Corte in data 10 febbraio 2012); detta direttiva ha formato oggetto di una modifica in data 19 novembre 2012 in considerazione dell'entrata in vigore del d.P.R, n. 41 del 2012 e del decreto 15641 del 2 agosto 2012, in base ai quali sono determinate le funzioni, gli assetti e le denominazioni dei Centri di responsabilità amministrativa (C.d.R.) e dei Centri di costo (CdC).

Per il 2013, il Ministro ha emanato la direttiva generale n. 929 in data 25 gennaio 2013, ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 e degli articoli 4, comma 1, lettere b) e c) e 14, comma 1, lettere a) e b) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, nonché dell'art. 15, comma 2, lett. a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Anche per il 2013, in continuità con la direttiva intervenuta a fine novembre 2012, la direttiva 2013 è finalizzata ad assicurare il raccordo, a decorrere dal 1° gennaio 2013, tra le priorità dell'indirizzo politico di Governo e la programmazione strategica e operativa connessa all'azione amministrativa del Ministero, tenuto conto delle modificazioni dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione per effetto dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 41 del 2012 e del decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 10 agosto 2012, prot. n. 15641.

Va peraltro evidenziato che tale direttiva, inoltrata al competente ufficio della Corte, ha formato oggetto di taluni rilievi a seguito dei quali l'Amministrazione ha disposto il ritiro del provvedimento, che non è poi stato riproposto alla Corte per il controllo; sicché, allo stato, il Ministero opera senza che la direttiva generale dell'azione amministrativa sia stata perfezionata e assoggettata al controllo della Corte.

In particolare, l'Ufficio di controllo della Corte dei conti, quanto agli obiettivi operativi e ai relativi indicatori delle *performance* individuati nelle tabelle della citata direttiva 25 gennaio 2013 (direttiva per il 2013, recante gli indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione), ha osservato quanto segue: "a) dall'esame della composizione degli obiettivi si evidenzia che nessun obiettivo è stato corredato dall'indicazione delle risorse trasferite a terzi in base alle categorie di appartenenza; b) gli indicatori associati ai n. 29 obiettivi sono n. 64; sono completamente assenti, tuttavia, indicatori che misurino l'impatto dell'obiettivo di spesa sulla collettività (*outcome*); c) gli indicatori, inoltre, sono spesso espressi in percentuali (pratiche evase/pratiche assegnate, etc.); alcuni di essi appaiono ambigui, non omogenei o non coerenti, mentre altri risultano generici; d) più specificatamente, gli indicatori si concentrano su aspetti legati all'attività di determinati segmenti dell'Amministrazione, e raramente si concentrano sugli obiettivi finali dei programmi di spesa; pertanto la misurazione degli obiettivi, concentrandosi su aspetti quantitativi (numero di adempimenti, numero provvedimenti) risulta poco funzionale alla valutazione dei risultati prodotti dai programmi di spesa".

L'Organismo indipendente di valutazione delle *performance* ha riferito la difficoltà di rispettare il crono-programma contenuto nel d.m. 30 settembre 2010 di approvazione e valutazione delle *performance*; e ciò a causa del rinnovo dei vertici apicali del Ministero in conseguenza dell'insediamento del nuovo Governo; per il rinnovo dell'organizzazione del MiFAAF avvenuta per effetto del d.P.R. n. 41 del 2012 e del d.m. 2 agosto di riorganizzazione degli uffici dirigenziali non generali, la cui operatività si è avviata dopo alcune settimane con la firma dei contratti dei dirigenti (settembre 2012).

A seguito delle modifiche introdotte nell'organizzazione amministrativa dal d.P.R. 14 febbraio 2012, n. 41, in sede di formazione delle previsioni 2013 – 2015, si è provveduto a ridefinire alcuni programmi di spesa nell'ambito della missione 9 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca": si tratta di attività che non è stato possibile realizzare nel corso della gestione 2012 poiché i meccanismi contabili vigenti avrebbero potuto determinare soluzioni di continuità con pregiudizio del corrente svolgimento dell'attività amministrativa. I centri di responsabilità amministrativa (di seguito denominati C.d.R.) che si individuano nell'ambito della nuova struttura – a parte il C.d.R. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro e il Corpo Forestale dello Stato non coinvolti dal citato d.P.R. n. 41 del 2012 – sono:

- Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale
- Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca
- Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agro-alimentari.

Ciò premesso, nel rispetto di quanto stabilisce l'articolo 21 della legge n. 196 del 2009 il quale prevede che la realizzazione di ciascun programma di spesa deve essere affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, nell'ambito della missione 9, a partire dal 2013, sono stati individuati i seguenti programmi: 9.2 "Politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale"[1] di pertinenza del Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale (DIPEISR), nell'ambito del quale sono comprese sia le attività della Direzione generale delle politiche internazionali e dell'Unione Europea che quelle della Direzione

[1] Esso ha sostituito il programma 2012 9.2 "Politiche europee ed internazionali nel settore agricolo e della pesca" in quanto l'attività in materia di pesca marittima e acquacoltura è stata attribuita dal d.P.R. 41/2012 al Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca d altro Dipartimento e, nel contempo, le attività in materia di sviluppo rurale e della ex Direzione generale per lo sviluppo rurale sono state attribuite al Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale (DIPEISR).

generale dello sviluppo rurale; 9.6 "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca e mezzi tecnici di produzione", di pertinenza del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca (DIQPI), riguardante le attività della Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare, della Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura nonché di parte delle attività della Direzione generale degli affari generali, delle risorse umane e per i rapporti con le Regioni e gli Enti territoriali. Analogamente al programma 9.2, anche questo programma è stato ridenominato per effetto dell'inclusione delle nuove attività. 9.5 "Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale" di pertinenza dell'Ispettorato Centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agro-alimentari.

Il programma 2012, 9.7 "Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche", è stato soppresso e l'attività - che sarebbe stata riferita alla DG per la promozione della qualità agroalimentare - è stata ricondotta al predetto programma 9.6 in quanto il venire meno, a partire dal 2013, dei Fondi recati dal cap. 7197 per la scadenza dell'obbligazione relativa al concorso dello Stato a fronte degli oneri di ammortamento per capitale e interessi (ex RIBS) – che prevedeva una dotazione annua non rimodulabile di circa 20 milioni di euro – non avrebbe potuto giustificare la permanenza in bilancio del programma stesso, poiché sarebbe stato costituito pressoché esclusivamente da Fondi relativi alle spese di personale.

Contestualmente, sono state ridefinite anche le attività nell'ambito dei citati programmi e, naturalmente, si è provveduto, sotto il profilo gestionale, a riattribuire in modo coerente con la nuova organizzazione i capitoli e piani gestionali relative alle materie e alle attività ridefinite all'interno dei nuovi Dipartimenti.

La ridefinizione dei programmi di spesa ha consentito di assicurare il rispetto e la coerenza, a partire dal 2013, della struttura dello stato di previsione della spesa con l'assetto organizzativo di cui al d.P.R. 41/2012, conciliandosi con il modello delineato dalla riforma contabile. Ciò ha comportato una delicata e impegnativa attività di riallocazione dei capitoli di spesa sui pertinenti programmi. Il riordino suddetto non accoglie in modo completo le innovazioni di cui all'articolo 23 *quater*, che, come è noto, stabilisce, tra l'altro, la soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico – ASSI, demandando a decreti di natura non regolamentare del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze la ripartizione delle funzioni attribuite ad ASSI dalla normativa - nonché le relative risorse umane, finanziarie e strumentali compresi i relativi rapporti giuridici attivi e passivi - tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali medesimo e le Agenzie delle dogane e dei monopoli. Ma ciò non costituisce l'unico motivo: se, da un lato il predetto decreto interministeriale è stato emanato il 31.1.2013, è tuttora in corso di perfezionamento la procedura per l'adozione del regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali da emanarsi con dPCM ai sensi dell'articolo 2, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 con il quale viene rideterminato l'assetto organizzativo del Ministero stesso anche in conseguenza dell'attuazione delle disposizioni di cui al sopracitato articolo 23 quater, comma 9. Di conseguenza è possibile anticipare sin d'ora che in sede di formazione delle previsioni 2014-2016 - salvo ulteriori novità normative - sarà necessario intervenire nella ridefinizione dei programmi di spesa in funzione delle nuove attività connesse alla gestione ex ASSI. Riguardo alle criticità della classificazione COFOG, si ritiene di rinviare una compiuta analisi a seguito dell'effettuazione delle risultanze che emergeranno attraverso le proposte che - sotto l'egida dei NAVS - l'Amministrazione dovrà concludere entro il primo semestre 2013 ai fini della individuazione - in via sperimentale - delle azioni ai sensi dell'articolo 40, comma 2, della legge n. 196 del 2009.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Va anzitutto rilevato che non risulta ancora concluso l'iter di emanazione del dPCM di riorganizzazione del MiPAAF attuativo delle disposizioni contenute nell'art. 2, comma 10-ter, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; pertanto l'assetto organizzativo del MiPAAF è tuttora disciplinato dal d.P.R. 14 febbraio 2012, n. 41 e dal d.m. 2 agosto 2012, n. 12081 (concernente l'individuazione ed i compiti degli uffici dirigenziali di livello non generale).

Il citato 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.

In particolare, il Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità ha mutato la propria denominazione in Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare e della pesca e comprende ora anche la Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, alla quale sono state attribuite le competenze relative alle attività di controllo e vigilanza di tutte la autorità di controllo nazionali competenti per il rispetto delle norme della politica comune della pesca, raccolta, trattamento e certificazione dei dati sulle attività di pesca ai sensi del Regolamento CE n. 1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009.

Nell'ottica di accentrare le funzioni svolte in collaborazione con le regioni, sono stati attribuiti alla Direzione generale degli affari generali i rapporti con le regioni e gli enti territoriali, nonché la gestione e cura della biblioteca storica del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Nell'ambito del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari, l'attività di vigilanza sugli organismi pubblici e privati di controllo nell'ambito dei regimi di produzioni agroalimentari biologici e di qualità registrata viene collocata all'interno della Direzione generale della prevenzione e del contrasto alle frodi agro-alimentari, mentre gli "Uffici periferici" assumono il nome di "Uffici territoriali", in linea con la terminologia usata per altri uffici governativi a livello locale.

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.

Quanto al d.P.R. in data 14 febbraio 2012, che ha modificato il d.P.R. 14 maggio 2001, n. 303 "Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per le politiche agricole alimentari e forestali", di rilievo è la previsione dell'operatività presso l'Ufficio di Gabinetto di un Ufficio per i rapporti con la Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province di Trento e di Bolzano e la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo n. 281 del 1997 e l'Ufficio sicurezza NATO-UE (art. 1, che modifica l'art. 3 del predetto d.P.R. n. 303). L' art. 2 (che modifica l'art. 4 del citato d.P.R. n. 303) ridisciplina la struttura organizzativa i compiti dell'Organismo di valutazione della *performance*.

Le tabelle che seguono rappresentano i dati e le variazioni intervenute nel periodo 2010-2012 relativamente agli organici del Ministero.

Organici personale dirigente	2010*	2011	2012
Organici Uffici dirigenziali I fascia	11	11	11
Organici Uffici dirigenziali II fascia	77	62	62
Organici Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi ecc.			
Totale organico posizioni dirigenziali	**88**	**73**	**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	2010*	2011	2012
Personale ruolo ad esaurimento			
Area III	977	783	783
Area II	905	738	738
Area I	14	18	18
Totale organico personale non dirigenziale	**1.896**	**1.539**	**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

Come sopra anticipato (v. paragrafo "Considerazioni di sintesi") 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	Personale in servizio	Organico Dirigenti II fascia	Personale in servizio	Organico personale non dirigente	Personale in servizio
2009	11	9	77	63	1.896	1.475
2010	11	9	77	61		1.452
2011	11	10	62	57	1.539	1.402
2012	11	10	62	53	1.539	1.368

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

La riduzione della spesa per il personale risulta pari a 5 milioni di euro per il ruolo agricoltura e 1,3 milioni di euro per il ruolo ICQRF, per un importo complessivo di 6,3 milioni di euro, pari a -10 per cento di riduzione di spesa. Tale risultato è stato conseguito attraverso la riduzione più marcata dell'area funzionale III, anche al fine di ricostruire una dotazione organica nell'area I che i passaggi di area del passato avevano azzerato.

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 11 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 del 1981, nonché nel controllo del territorio con particolare riferimento alle aree rurali e montane.

In seguito al riassetto avviato dalla legge 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 del 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[2].

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).

La situazione degli Enti vigilati è quella risultante dalla seguente tabella:

Anni	Enti Vigiliati	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*	2
2011	9	-	201.097	9*	
2012	9*	2	407.960	7	2***

(*) Ente in liquidazione: EIPLI

(**) La somma aggiunta al risparmio degli anni è riferita al periodo luglio - dicembre 2012. Per il 2013 il risparmio totale è di 614.822 euro.

(***) Di cui 1 (EIPLI) in liquidazione

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Nel prospetto non si fa riferimento alle società controllate dal Ministero ma solo agli Enti pubblici vigilati.

Le società controllate sono ISA (partecipata al 100 per cento) e Buonitalia allo stato in liquidazione.

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 25,33 per cento.

Tali spese riguardano soprattutto spese di parte corrente, pari a 294,1 milioni di euro, mentre risulta essere più esigua la spesa di parte capitale.

	Capitolo di spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento 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	34.153.004,00	136.653.005,00
2081	Trasferimenti agli enti ed istituti di ricerca	10.055.896,00	11.847.906,00
2083	Contributi da assegnare al consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura	13.000.000,00	11.327.687,00
2084	Spese di natura obbligatoria da assegnare al consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura	90.252.633,00	90.288.633,00
2109	Contributi da erogare all' ISMEA per lo svolgimento delle attività istituzionali	1.850.549,00	1.815.184,00
2200	Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.	2.500.000,00	2.500.000,00
2290	Contributo da assegnare all'Unire per l'assolvimento dei propri servizi istituzionali	39.718.986,00	39.718.986,00
	Totale complessivo categoria 4	**191.912.929,00**	**294.638.197,00**
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	0,00	1.681.037,00

[2] 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.

	Capitolo di spesa	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza
	consumatori per l'educazione alimentare		
7301	Contributi ad enti ed istituti di ricerca	730.748,00	1.623.883,00
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	21.309.154,00
7308	Contributi per la realizzazione delle attività previste dall'accordo di programma sottoscritto tra il ministero delle politiche agricole e forestali e l'ISMEA	0,00	3.715.119,00
7321	Spese per la registrazione del logo dei prodotti Dop ed Igp e per la loro tutela legale in campo internazionale	0,00	1.927.457,00
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	19.090.236,00	19.090.236,00
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	8.824.903,00
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	23.276.131,00
7643	somme occorrenti per l'attuazione dei piani nazionali di settore e del programma quadro finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali	0,00	1.105.529,00
7742	Contributi ad enti ed istituti di ricerca	0,00	4.305.733,00
	Totale complessivo categoria 22	**52.878.256,00**	**88.253.311,00**
	Totale complessivo categorie 4 e 22	**244.791.185,00**	**382.891.508,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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 d.m. 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 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 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.

Il NAVS sta completando 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.

Riguardo agli interventi di revisione e riduzione delle spese (*spending review*) proposti da ciascun Ministero sulla base della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 maggio 2012, sono state individuate le riduzioni effettuate sui capitoli di spesa dello stato di previsione del MiPAAF a valere sull'esercizio finanziario 2012 nell'ambito delle dotazioni per acquisto di beni e servizi ai sensi dell'art. 1, comma 21, del DL n. 95 del 6 luglio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 135 del 2012: la riduzione complessiva è stata di 2,5 milioni di euro. A seguito delle riduzioni in parola, anche nell'ambito della gestione unificata ex art. 4 del d.lgs. n. 279 del 1997, poiché i contratti in essere avevano scadenze al 31 dicembre 2012 o al più nel primo trimestre 2013, l'Amministrazione non ha ritenuto opportuno ricorrere a deroghe, annullamenti ovvero sospensioni dei contratti, ma ha proceduto al rinnovo delle obbligazioni contrattuali nel rispetto di quanto previsto dal predetto decreto-legge. In particolare, è stata sottoscritta: a) la convenzione *Consip "Facility management"* comprendente tutti i principali servizi di manutenzione compreso il "minuto mantenimento"; b) la convenzione Consip per la fornitura di servizi relativi alla "Gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle P.A.", che comprende anche il servizio delle visite mediche al personale in servizio; c) è stato aggiudicato l'appalto specifico per la fornitura dei servizi di gestione integrata delle trasferte di lavoro del personale dell'Amministrazione, discendente dall'Accordo quadro stipulato da Consip S.p.A.

3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

Le entrate nel bilancio del MiPAAF 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 Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	Accertato	Riscosso Totale
2471	Entrate derivanti dalla vendita dei contrassegni di garanzia da applicare sui recipienti contenenti agri o agro di vino-aceto	0,00	0,00	0,00	485,38	485,38
2474	Entrate di pertinenza del ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	0,00	1.459.022,00	1.621.881,05	2.034.667,97	1.676.648,19
2475	Proventi derivanti dalla gestione dei beni dell'ex azienda di stato per le foreste demaniali, ivi compresi quelli derivanti dall'attività divulgativa e dalla vendita dei prodotti	3.500.000,00	3.339.392,00	3.164.096,57	3.164.096,57	3.164.096,57
2476	Entrate e proventi vari derivanti dall'amministrazione dei patrimoni silvo-pastorali di comuni ed altri enti	410.000,00	433.778,00	432.501,01	432.501,01	432.501,01
3373	Sanzioni amministrative pecuniarie relative alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari	0,00	1.071.432,00	1.410.483,48	2.175.754,19	1.410.873,74
3414	Somme relative ai compensi dovuti dai terzi per qualsiasi incarico conferito ai dirigenti del ministero delle politiche agricole e forestali in ragione del loro ufficio ovvero conferito agli stessi dalla propria amministrazione o su designazione della medesima, da far confluire in apposito fondo del predetto ministero per essere destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza.	300.000,00	300.000,00	61.779,03	61.779,03	61.779,03
3443	Recupero dei crediti e di ogni altra somma connessa ai medesimi, di pertinenza del ministero delle politiche agricole e forestali, liquidati dalla corte dei conti con sentenza o ordinanza esecutiva, a carico di responsabili per danno erariale	0,00	0,00	41.564,94	0,00	41.564,94
3581	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 delle politiche agricole, alimentari e forestali	20.000,00	20.000,00	5.481,69	5.481,69	5.481,69

Capitolo di Entrata		Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	Accertato	Riscosso Totale
3582	Entrate derivanti dal versamento dei compensi dovuti dai costitutori di varietà vegetali	2.300.000,00	2.300.000,00	2.388.483,33	2.388.483,33	2.388.483,33
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	11.000.000,00	11.000.000,00	11.691.038,74	11.691.038,74	11.691.038,76
3584	Contributo dovuto dai richiedenti per il funzionamento delle commissioni di degustazione e delle commissioni di appello, ai fini della rivendicazione dei vini a docg, doc e igt, in applicazione dell'articolo 15, comma 7, del decreto legislativo n.61/2010	0,00	0,00	18.458,19	14.823,73	18.463,73
3585	Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del ministero delle politiche agricole e forestali da ricondurre in bilancio ai sensi dell'art.93, comma 8, della legge 289/2002	0,00	12.066.775,00	6.268.113,12	6.268.113,12	6.268.113,12
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	1.266.500,72	919.379,16	1.266.604,99
3588	Entrate derivanti dal versamento delle tariffe da parte degli interessati ai fini del rilascio dei certificati di cui all'art. 1 della legge 21 giugno 1991, n. 192	0,00	0,00	84.924,98	84.924,98	84.924,98
3590	Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali	10.000.000,00	56.322.653,00	59.047.813,52	59.064.653,94	59.218.008,44
3591	Entrate derivanti dal versamento delle quote corrisposte da parte dei centri di imballaggio delle uova	125.000,00	5.000,00	3.929,03	3.929,03	3.929,03
3643	Versamenti di somme da erogare al personale del ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse ed accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati	0,00	6.760.139,00	25.256.280,09	25.256.280,09	25.256.280,09
3793	Canoni corrisposti dagli assegnatari in temporanea concessione di alloggi di servizio dell'amministrazione per le politiche agricole e ferestali ai sensi del decreto legge n. 387 del 1987 convertito nella legge n.472 del 1987 da destinare nella misura del 5 per cento per il ripristino di immobili non riassegnabili in quanto in attesa di manutenzione, del 10 per cento per la manutenzione straordinaria, del 15 per cento per la costituzione di un fondo-casa e del 20 per cento per la realizzazione ed il reperimento di altri alloggi da parte del ministero della difesa e delle altre amministrazioni di cui alla legge n.831del 1986 e al predetto decreto-legge	0,00	160.386,00	84.696,15	84.696,15	84.696,15
3988	Contributi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero e dell'isoglucosio	6.000.000,00	6.494.522,00	7.022.121,54	7.022.121,54	7.022.121,54
	Totale	**35.655.000,00**	**103.733.099,00**	**119.870.147,18**	**120.673.209,65**	**120.096.094,71**

Si evidenzia che gli importi relativi ai capp. 2472, 2537 e 2538 sono pari a zero, pertanto non sono stati riportati in tabella.
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" ha avuto un incremento di 494 mila euro. Più consistente l'incremento, pari a 6,7 milioni di euro, che è dato registrare sul capitolo 3643 "Versamenti di somme da erogare al personale del ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito del pagamento congiunto di competenze fisse ed accessorie, ai sensi dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati".

Di rilievo è l'attività svolta dall'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 C.d.R. 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 C.d.R. Dipartimento delle Finanze (stato di previsione del

Ministero dell'economia e delle finanze) - Capitolo di entrata 2301 "*Multe, 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. 61/2010 su: Capo XVII C.d.R. 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	Scost. % Prev. Def. / Vers.	Accertato	Riscosso
2301 - Multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria	750.000,00	750.000,00	281.804,66	-62,43	1.341.403,17	399.310,57
3384 - Recuperi per infrazioni alla normativa comunitaria	4.000,00	4.000,00	5.307,60	32,69	19.565,83	5.307,60
3373 - Sanzioni amministrative pecuniarie relative alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari	0,00	1.071,43	1.410,48	31,64	2.175,75	1.410,87
Totale	**754.000,00**	**755.071,43**	**288.522,74**	**-61,79**	**1.363.144,76**	**406.029,05**

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati RGS

Ai sensi dell'articolo 29 del d.lgs. 8 aprile 2010, n. 61, per l'Amministrazione, il pagamento delle somme dovute per le predette sanzioni è effettuato presso le locali Tesorerie dello Stato sul capo 17, capitolo 3373, dello stato di previsione dell'entrata del Bilancio dello Stato.

I proventi del pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie affluiti sul capitolo di entrata 3373 sono riassegnati ad apposito capitolo di spesa di questo Dipartimento e destinati al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività di vigilanza e controllo sui prodotti a denominazione protetta.

Per l'anno 2012 il totale dei proventi confluiti nel capitolo di entrata 3373 sono stati riassegnati nello stato di previsione di questo Ministero - missione 1 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" programma 1.4 "Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo ..." C.d.R. 4 - al capitolo 2414 "Somme destinate al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle attività di vigilanza e controllo sui prodotti a denominazione protetta". (R) (2.2.14) (4.2.1)

Lo stanziamento complessivamente iscritto nel predetto esercizio finanziario, comprendente il periodo novembre dicembre 2011/gennaio-ottobre 2012 è stato pari ad euro 1.226.751,00.

Detta somma è stata destinata:

- quanto ad euro 459.920,00 per il finanziamento di un progetto esecutivo affidato all'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) volto all'implementazione dell'attività sanzionatoria di cui al decreto legislativo 8 aprile 2010, n. 61;
- quanto ad euro 140.481,00 per la realizzazione con l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) del "Progetto per il miglioramento dell'efficienza e

l'efficacia dei controlli sulle produzioni a indicazione geografica" volto a ottimizzare l'attività di monitoraggio e controllo delle indicazioni geografiche, nel quale si procede all'analisi e incrocio dei dati relativi all'osservatorio delle indicazioni geografiche con i dati delle sanzioni amministrative, e quindi delle violazioni alle norme che regolamentano la produzione e la commercializzazione di queste, al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'organizzazione dei controlli effettuati dall'Amministrazione;

- quanto ad euro 300.000,00 per un progetto di ricerca affidato all'Università degli Studi di Napoli "Federico II" – Dipartimento di scienze del suolo, della pianta, dell'ambiente e delle produzioni animali, denominato "Definizione di firme geochimiche e molecolari per la tracciabilità e l'autenticazione di produzioni agrarie di pregio" che si pone come obiettivo di identificare marcatori molecolari e sequenze di DNA che caratterizzano in modo inequivocabile un organismo, nonché di procedere alla caratterizzazione chimica su tipo e proprietà del suolo di appartenenza. Detta attività, da effettuarsi entro il 2013, consentirà la messa a punto di un sistema di tracciabilità integrato, affidabile e sicuro ed in grado di prevenire iniziative fraudolente, quali alterazione nella varietà utilizzate oppure ambiente di crescita e modalità di coltura non autentica, con grandi vantaggi per la visibilità e valore aggiunto per produttore e consumatore;
- quanto ad euro 163.962,00 per l'assegnazione, attraverso un Bando di selezione, per titoli ed esami, per il conferimento di n. 5 borse di studio per periti chimici", per la promozione di un'attività di ricerca, studio e di accertamenti analitici finalizzata al miglioramento delle tecniche analitiche di controllo sui prodotti a indicazione geografica;
- quanto ad euro 78.701,76 per l'assegnazione, attraverso un Bando di selezione, per titoli ed esami, per il conferimento di n. 2 borse di studio per laureati in Chimica, Scienze biologiche, Scienze e tecnologie alimentari, per la promozione di un'attività di ricerca, di studio e di accertamenti analitici finalizzata al miglioramento delle tecniche analitiche di controllo sui prodotti a indicazione geografica.

Le riassegnazioni delle entrate relative al comma 1 dell'art. 2, d.P.R. 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 28,8 milioni. In particolare le maggiori entrate riassegnate hanno riguardato il C.d.R. 4, Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari con 4,3 milioni (15 per cento del totale) e il C.d.R. 5, Corpo forestale dello Stato con 20 milioni (69,6 per cento).

RIASSEGNAZIONI DI ENTRATE - 2012

Centri di responsabilità	Competenza	% su tot.
C.d.R. 2 - Dipartimento delle politiche europee e internazionali	2.122.101,00	7,38
C.d.R. 3 - Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità	2.277.783,00	7,92
C.d.R. 4 - Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari	4.326.284,00	15,04
C.d.R. 5 - Corpo forestale dello stato	20.041.100,00	69,67
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	**28.767.268,00**	**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	DL 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	d.lgs. 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.	d.lgs. 228 del 2001 art. 3 classif. FL	2007	3.335.634,00	
2275 - Sgravi 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 del 2009 abbia determinato per l'Smministrazione una inversione di tendenza in tema di flessibilizzazione nella gestione delle risorse finanziarie, già comunque avviata con la legge n. 94 del 1997 (ora abrogata) e il d.lgs. n. 279 del 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. 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.

Positivo è stato l'intervento del legislatore che, con l'articolo 6, comma 14, del DL n. 95 del 2012, ha introdotto la facoltà di effettuare variazioni compensative di sola cassa con decreto del Ministro competente, da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti, nell'ambito di ciascuno stato di previsione della spesa (fatta eccezione per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa, previa verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, della compatibilità delle medesime con gli obiettivi programmati di finanza pubblica).

Poiché, però, tale innovazione è intervenuta a seguito delle proposte di assestamento 2012 - nel corso del quale gli stanziamenti di cassa vengono adeguati alle capacità di spesa - l'effettivo impatto di tale disposizione potrà essere valutato solo a partire dall'esercizio finanziario 2013.

Circa le rimodulazioni in sede di assestamento 2012, nell'ambito della missione 5 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" – programma 5.2 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza" è stata effettuata una rimodulazione, ai sensi dell'articolo 33, comma3, della legge n. 196 del 2009, di competenza e cassa di euro 80.000,00 tra il capitolo 1876 PG 9 "Asilo Nido" – in diminuzione – e il capitolo 1879 "Provvidenze in favore del personale in servizio, di quello cessato dal servizio e delle loro

famiglie" – in aumento, al fine di riallocare i Fondi nell'ambito delle attività di carattere assistenziale a favore dei dipendenti (organizzazione di soggiorni estivi per i figli dei dipendenti da giugno ad agosto, sussidi) in modo coerente con le effettive esigenze, tenuto conto dell'attuale quadro economico tra i più critici degli ultimi anni.

Inoltre, è stata effettuata una rimodulazione di 5 milioni di euro dal cap. 7810 ad una serie di capitoli nell'ambito del programma 1.2 "Politiche europee e internazionali nel settore dell'agricoltura e della pesca.

In sede di previsione 2013-2015, invece, sono state effettuate rimodulazioni, sia ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge 196/2009, sia tra capitoli appartenenti a missioni diverse pari a 2,8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013-2015.

Esaminando i diversi Centri di responsabilità del Ministero riportati nella tabella che segue, si evince che le dotazioni più rilevanti sono assegnate al C.d.R. 3 - Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità, e al C.d.R. 5 - Corpo forestale dello Stato, rispettivamente per il 48,5 per cento e il 35,4 per cento.

A fronte di questo stanziamento si registrano gli impegni e i pagamenti di seguito rappresentati nella tavola.

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	8.559.177,00	7.349.756,30	7.492.736,48	679.329,18	463.096,23
investimenti	48.827,00	48.827,00	13.457,78	6.951,60	42.301,47
Totale	**8.608.004,00**	**7.398.583,30**	**7.506.194,26**	**686.280,78**	**505.397,70**
Dipartimento delle politiche europee e internazionali					
funzionamento	14.626.222,00	13.276.090,45	13.021.860,30	2.184.342,80	1.917.897,51
interventi	145.565.199,00	145.439.702,04	156.805.356,37	51.380.029,76	39.407.182,27
investimenti	20.802.326,00	20.782.248,11	20.411.188,68	20.691.464,33	18.299.285,13
oneri comuni parte corrente	27.055,00	27.054,30	0,00	1,81	27.054,30
oneri comuni conto capitale	0,00	0,00	85.498,19	122.641,89	37.141,89
Totale	**181.020.802,00**	**179.525.094,90**	**190.323.903,54**	**74.378.480,59**	**59.688.561,10**
Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità					
funzionamento	47.102.215,00	44.504.236,11	40.067.470,42	15.632.753,12	13.196.042,96
interventi	172.153.347,00	172.153.081,89	168.271.269,28	15.960.153,07	12.155.210,23
investimenti	352.356.928,00	352.079.815,42	408.181.075,05	342.489.040,66	161.554.967,23
altre spese in c/capitale	0,00	0,00	0,00	1,81	0,00
oneri comuni parte corrente	6.389.793,00	5.120.077,12	5.119.930,28	15.635,01	11.067,61
oneri comuni conto capitale	156.239.832,00	156.239.827,63	148.830.424,88	7.069.793,84	13.897.123,56
Totale	**734.242.115,00**	**730.097.038,17**	**770.470.169,91**	**381.167.377,51**	**200.814.411,59**
Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari					
funzionamento	50.315.860,00	48.517.554,38	45.936.046,12	2.968.382,45	3.084.814,86
investimenti	477.411,00	454.888,77	1.917.448,09	4.261.074,47	569.256,81
oneri comuni parte corrente	32.165,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	**50.825.436,00**	**48.972.443,15**	**47.853.494,21**	**7.229.456,92**	**3.654.071,67**
Corpo forestale dello Stato					
funzionamento	486.561.169,00	473.624.551,41	481.824.213,08	25.921.659,32	11.038.807,18
interventi	11.945.047,00	11.722.895,66	11.735.792,92	4.946.256,46	4.063.585,12
investimenti	29.770.239,00	29.754.467,75	30.840.097,94	10.806.379,13	9.434.101,95
oneri comuni parte corrente	6.156.663,00	4.149.538,96	4.154.419,49	4.880,53	0,00
oneri comuni conto capitale	2.352.485,00	2.352.484,39	2.352.484,39	0,00	0,00
Totale	**536.785.603,00**	**521.603.938,17**	**530.907.007,82**	**41.679.175,44**	**24.536.494,25**
Totale	**1.511.481.960,00**	**1.487.597.097,69**	**1.547.060.769,74**	**505.140.771,24**	**289.198.936,31**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il C.d.R. 5 – Corpo forestale dello Stato, le cui risorse rispetto al totale degli stanziamenti di competenza del Ministero rappresentano una quota pari al 35,47 per cento, risulta rilevante la quota degli stanziamenti destinata alle spese di "funzionamento", che sono pari al 27,3 per cento delle risorse totali Ministero e al 90,6 per cento delle risorse assegnate al C.d.R. stesso. Queste somme sono destinate, in maggior quantità, a spese per redditi da lavoro dipendente (pari

all'87,6 per cento del totale C.d.R., per un ammontare di 426,5 milioni) ed a spese per consumi intermedi (pari al 6,2 per cento del totale C.d.R., per un ammontare di 30,6 milioni).

C.D.R. 5 – CORPO FORESTALE DELLO STATO - SPESA DI FUNZIONAMENTO

Stanziamento definitivo di competenza						
Esercizio	Funzionamento		Redditi da lavoro dipendente		Consumi intermedi	
	Funzionamento	*% di scostamento su anno precedente*	Redditi da lavoro dipendente	*% di scostamento su anno precedente*	Consumi intermedi	*% di scostamento su anno precedente*
2009	**481.078.820,00**	-	423.228.301,00	-	29.012.111,00	-
2010	**594.175.176,97**	*23,51*	519.767.987,00	*22,81*	35.130.599,70	*21,09*
2011	**557.037.791,00**	*-6,25*	492.724.845,00	*-5,20*	31.435.790,00	*-10,52*
2012	**486.561.169,00**	*-12,65*	426.548.836,00	*-13,43*	30.611.892,00	*-2,62*

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	1.629.258	n. 65180 del 01.10.2012	1.629.258	259.293

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Nel 2012, nell'ambito del programma 6.1 "Fondi da assegnare" (riconducibili nella missione 033) 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 decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, 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 decreto del Ministero dell'economia e delle finanze solitamente comporta. Il Fondo pari a 939 mila euro è stato incrementato per un importo di 2,9 milioni di euro. Gli impegni sono stati pari a 939 mila euro.
- 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 legge finanziaria 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 legge[3]. Il Fondo presentava uno stanziamento definitivo pari a 577 mila euro.

Come è noto, l'articolo 2, comma 615 della legge finanziaria 2008, prevede che, decorrere dall'anno 2008, non si dia luogo alle iscrizioni di stanziamenti negli stati di previsione

[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 febbraio1997, 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.

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 legge, quali:

- Legge 23 dicembre 1993, n. 559, articolo 17, comma 3 (abrogata);
- Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 194, articolo 4, commi 5 , 7 e 8; decreto del Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali 25 febbraio1997, n. 31492, articoli 1 e 2;
- Legge 23 dicembre 1999, n. 488, articolo 59, comma2;
- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, articolo 93, comma 8;

Nei successivi commi 616 e 617 del predetto articolo, viene stabilito che, in luogo alle riassegnazioni dei 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.

Come già rappresentato, 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 sui capitoli 2474/3, 3583 e 3585, è stata pari a circa 40 milioni, cui sono da aggiungersi ulteriori 10 milioni circa del 2012.

Riguardo al cap. 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'articolo 23, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (riparto con decreti del Ministro competente, da comunicare, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite gli uffici centrali di bilancio nonché alle Commissioni parlamentari competenti e alla Corte dei conti), si segnala che il riparto del 2012 è stato pari a circa 1 milione di euro.

Infine, relativamente al cap. 7810 "Somme da ripartire per assicurare la continuità degli interventi pubblici nel settore agricolo e forestale" di cui alla legge 499/1999, si segnala che nel 2012, sono stati stanziati complessivamente euro 20,8 milioni di cui:

- 14,8 milioni ai sensi del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, concernente "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 – art. 30 commi 8 ter e quater;
- 6 milioni ai sensi del DL n. 5 del 2009 e successivo dPCM di attuazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 10 marzo 2012, registrato alla Corte dei conti il 20 aprile 2012, registro n. 3, foglio n. 263; di tali Fondi, 5 milioni sono stati oggetto di rimodulazione in sede di assestamento 2012 a favore dei sotto indicati capitoli di spesa:

(in euro)

Cap. 7043	"Contributi per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima"	750.000,00
Cap. 7080/3	"Contributi per iniziative a sostegno dell'attività ittica"	650.000,00
Cap. 7080/5	"Spese per incentivi alla cooperazione e per iniziative tendenti allo sviluppo dell'associazionismo, compreso l'adeguamento ed il potenziamento delle strutture immobiliari	3.000.000,00
Cap. 7094	"Spese per specifiche iniziative volte alla realizzazione di centri di servizi, promosse dalle organizzazione sindacali nazionali ecc."	600.000,00

L'importo complessivo, al netto della rimodulazione di cui sopra e delle riduzioni operate sul capitolo ai sensi delle clausole di salvaguardia 2012, che hanno eroso lo stanziamento complessivo per un importo pari a euro 287.937, di cui al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 43819/2012, pari a euro 15.612.063, è stata ripartita con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 62904/2012.

Tra i Fondi non associati alla missione 033 "Fondi da assegnare", si segnalano i capitoli 1476 "Fondo di solidarietà nazionale della pesca", 7439 "Fondo di solidarietà nazionale incentivi assicurativi", che presenta una rilevante dotazione di competenza pari a 114,9 milioni di euro, di cui quasi l'88 per cento impegnato, 7818 "Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura e nel settore della pesca", con un milione di euro di stanziamento, di cui il 77 per cento impegnati e 2854 "Fondo da ripartire per corrispondere gli assegni una tantum per finalità perequative al personale del Corpo forestale dello Stato" con 4 milioni di dotazione, rimasti non impegnati.

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:

(in euro)

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	
Anno 2012 - Cap. entrata 2474/3 – 3583	Versamenti totali (da novembre 2011 a ottobre 2012)	11.797.870,39	perdita di risorse 2011 11.209.518,39
	Somma stanziata Cap. 2314	588.352,00	

(*) Nell'anno di prima applicazione, ai fini del riparto, non si tenne 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 dunque impattato sul Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per circa 50 milioni.

Per quanto riguarda le eccedenze di spesa, si rileva il dato maggiormente significativo concerne il cap. 7095, relativamente al quale si evidenzia una economia di spesa di circa 13 milioni di euro in conto residui nell'esercizio finanziario 2011.

Al riguardo si precisa che il capitolo 7095 "Contributi in favore delle imprese di pesca marittima finalizzati agli investimenti per la sicurezza e l'acquisizione di strumentazioni di bordo" è stato istituito nel 2010 in attuazione dell'art. 2 del decreto legislativo n. 162/2008 che prevedeva uno stanziamento di 30 milioni di euro per fronteggiare la grave crisi del settore della pesca professionale conseguente all'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi.

Con il decreto interministeriale n. 1032 del 9 aprile 2009 sono stati individuati i soggetti beneficiari e definite le misure di sostegno previste dal sopracitato decreto e il successivo decreto direttoriale 10 giugno 2010 ne ha definito le procedure di attuazione.

Relativamente alla misura inerente il rimborso delle spese sostenute a decorrere dal 1° giugno 2008 per l'acquisizione di strumentazione ed equipaggiamento, misura c) del sopracitato decreto interministeriale, a fronte di una previsione di spesa di 23.400.00,00 euro previste per una flotta di circa 14.000 imbarcazioni, i beneficiari del contributo sono stati circa 4.300 ed

hanno comportato una spesa effettiva di circa 10.600.000,00 euro, generando l'economia di spesa in questione.

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

(in migliaia)

	2009		2010		2011		2012	
n. richieste reiscrizioni	759		369		676		1069	
	p/corr.	c/capit.	p/corr.	p/corr.	p/corr.	c/capit.	p/corr.	c/capit.
importo reiscritto	18.579,41	133.279,85	23.191,44	23.191,44	12.675,74	84.928,14	113.375,10	222.391,80
totale reiscritto	**151.859,26**		**97.603.886,66**		**143.821.628,59**		**335.766,90**	
consistenza residui perenti	849.332,43	2.008.695,50	845.181,21	845.181,21	852.572,51	2.038.401,91	727.860,63	1.806.916,45
totale consistenza	**2.858.027,94**		**2.890.974,43**		**2.840.692,83**		**2.534.777,08**	

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:

In attuazione del DL n. 98 del 2011 – convertito nella legge n. 111 del 2011 – e del DL 135/2012, il dPCM 28.9.2011 ha individuato in modo specifico, per le Amministrazioni Centrali dello Stato, l'ammontare delle riduzioni da apportare per ciascuno degli anni dal 2012 al 2014 e per il MiPAAF ha definito i seguenti obiettivi di risparmio in termini di saldo netto da finanziare:

(in milioni)

Anno	Riduzione da apportare	Spese rimodulabili	Spese non rimodulabili
2012	168,8	126,3	42,4
2013	62,8	47,3	15,2
2014	81,4	66,2	15,2

Le riduzioni ex DL n. 95/2012 applicate agli stanziamenti 2012 in relazione alle dotazioni degli enti di ricerca e a quelle destinate all'acquisto di beni e servizi; esse sono state così individuate: 2,5 milioni di euro nell'ambito degli acquisti di beni e servizi (capitoli vari); 2,9 milioni di euro agli Enti e Istituti di ricerca vigilati così ripartiti: (CRA: - 0,962 (Cap. 2083); ex INRAN: - 0,708 (Cap. 2081/1); INEA: - 1,224 (Cap. 2081/2).

Le riduzioni operate in base alle clausole di salvaguardia; più precisamente, la clausola ex art.13, comma 1, del DL n. 16 del 2012 ha prodotto, nel bilancio MiPAAF - esercizio finanziario 2012 - tagli per euro 3.303.998, mentre il dPCM del 30 ottobre 2012, emanato in base all'art. 2, comma 1, ultimo periodo, del DL n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2012, per bilanciare gli effetti della pronuncia della Corte costituzionale n. 223 del 2012, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di talune norme degli artt. 9 e 12 del medesimo decreto-legge n. 78 del 2010, ha comportato, per il Ministero, riduzioni per euro 1.204.161,00.

La tabella che segue espone poi i versamenti sui capitoli in entrata.

Anno 2008 - Cap. entrata 2474/3 – 3583 – 3585	Versamenti totali (da ottobre 2007 a luglio 2008)	6.000000, 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	
Anno 2012 - Cap. entrata 2474/3 – 3583	Versamenti totali (da novembre 2011 a ottobre 2012)	11.797.870,39	Perdita risorse 2012 11.209.518,39
	Somma stanziata Cap. 2314	588.352,00	

(*) Nell'anno di prima applicazione, ai fini del riparto, non si tenne 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.

La drastica riduzione operata dal DL n. 95 del 2012 alle dotazioni relative all'acquisto di beni e servizi – pari a 9 milioni per ciascuno degli anni 2013 – 2015 – ha indotto il Ministero ad effettuare una rimodulazione delle risorse dirette ad integrare, tra gli altri, il Cap. 2316 "Fondo consumi intermedi" – per l'importo annuo di euro 1.974.843,00, portando tale Fondo alle sotto indicate entità per il triennio in questione:

(in milioni)

Anno	Riduzione da apportare
2013	2.676.747
2014	2.669.152
2015	2.653.512

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 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.

L'Amministrazione ha rilevato la coerenza dei programmi e delle missioni rispetto alla organizzazione di cui al d.P.R. n. 129 del 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.

4.1. Le quote latte

Con la deliberazione n. 20/2012/G depositata il 24 dicembre 2012, la Corte ha approvato una specifica indagine avente ad oggetto la gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato, in luogo degli allevatori, per l'eccesso di produzione, per individuare, altresì, le cause dei ritardi nei recuperi stessi e le eventuali responsabilità dei molteplici soggetti istituzionali operanti nel settore. Ciò al fine di accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutandone, altresì, costi, modi e tempi.

La Corte ha rilevato che "La difficoltà nel tutelare gli interessi nazionali in sede diplomatica durante le trattative per la definizione del mercato unico del latte, la tardiva e, spesso, incoerente trasposizione della normativa dell'Unione europea in sede legislativa nazionale, la confusione nella determinazione dell'esatta produzione di latte a livello nazionale per l'inattendibilità dei dati forniti dall'amministrazione e dalle categorie di produttori -oltre che per le non sempre fedeli dichiarazioni dei produttori stessi-, la messa in discussione, nell'ambito della stessa amministrazione, dei dati sui quali si basa la gestione del mercato del settore lattiero-caseario, la persistente assenza di volontà politica nell'affrontare e risolvere il problema dei recuperi ed il lungo periodo di carenza dei controlli hanno condotto -in un intreccio di responsabilità a vari livelli (politico, legislativo, amministrativo, delle categorie dei produttori stessi)- la trentennale gestione delle quote latte –giunta, peraltro, ormai, alla sua scadenza, prevista per il 2015- ad un livello di criticità notevole".

Infatti, la conseguenza finanziaria di quanto sopra descritto è stato un esborso complessivo nei confronti dell'Unione europea, ad oggi, di oltre 4,4 miliardi di euro.

La predetta deliberazione della Sezione del controllo, emanata dopo il contraddittorio con l'Amministrazione, evidenzia inoltre le ulteriori seguenti considerazioni che puntualmente vengono riprodotte nel paragrafo.

Per il periodo precedente la campagna lattiera 1995/96, l'onere del prelievo si è scaricato interamente - per scelta politica- sull'erario, mentre il teoricamente recuperabile nei confronti degli allevatori inadempienti - e già anticipato all'Unione europea a carico della fiscalità generale - risulta superare la cifra di 2.537 milioni. Tuttavia, già oggi, è imputabile ai produttori, secondo l'AGEA, la minore somma di 2.263 milioni. Di essa, il recuperato effettivo è trascurabile.

Con un importo così ingente di prelievi non pagati dai produttori eccedentari per tanto tempo, l'obiettivo della legislazione dell'Unione europea è ben lontano dall'essere raggiunto, producendosi, inoltre, una grave alterazione del mercato, a causa dello sleale confronto tra le aziende rispettose della normativa e quelle che, invece, la violano.

E' evidente che la mancata, rapida riscossione del debito comporta un rilevante incremento della possibilità che il recupero del prelievo divenga sempre più a rischio. Conseguentemente, il rallentamento o lo stallo delle sue procedure - dovuti anche alle proroghe legislative della rateizzazione - conducono ad una probabile traslazione dell'onere finanziario dagli allevatori inadempienti alla generalità dei contribuenti.

Al persistere, da parte del legislatore, nell'emanazione di norme dilatorie in merito all'assunzione di definitive e certe determinazioni e di provvedimenti inopportuni - che continuano ad alimentare le aspettative dei produttori, tese alla remissione del loro debito -, si è aggiunta una prassi amministrativa non solerte nell'attività di recupero, cosa che si è manifestata

nel ritardo dell'avvio delle procedure, nel procrastinare la data limite per la presentazione delle istanze di rateizzazione, nella sospensione prolungata delle riscossioni - in attesa della definizione delle nuove modalità operative -, nell'indugio nell'adozione delle azioni per il recupero delle ulteriori quote concesse agli allevatori inadempienti e nell'interpretare le disposizioni vigenti a vantaggio dei produttori eccedentari.

In tale contesto, la recente relazione del Comando Carabinieri Politiche Agricole e Alimentari, che ha posto in dubbio i dati sul quantitativo di latte prodotto, ha avuto come conseguenza, a giudizio dell'AGEA, quella di rallentare, ulteriormente, i pagamenti, giungendosi a leggi di proroga dei versamenti rateali che hanno condotto all'apertura di una procedura di infrazione a carico dell'Italia da parte della Commissione europea.

La Sezione ha poi rimarcato che i ricorrenti, ciclici dubbi sulle consistenze zootecniche e sulle quantità prodotte di latte non possono rappresentare giustificazione o pretesto per gli allevatori che si oppongono all'effettiva riscossione del prelievo e al recupero di quanto dovuto.

Rilevante risulta il disappunto della Commissione europea per la lentezza dei progressi ottenuti nella riscossione della parte del prelievo non coperta dal meccanismo di pagamento rateizzato, cosa dovuta, oltre che ai tempi dei procedimenti giudiziari, alla durata della procedura di riscossione al termine dell'*iter* giudiziario stesso ed al modesto ricorso alla compensazione, assai efficace, ma tardivamente praticata.

In tale situazione, la Sezione ha manifestato perplessità sulla disposizione introdotta dalla legge n. 33/2009, secondo cui l'attività di riscossione non viene più attribuita ad Equitalia, con una contestuale sospensione generalizzata dei procedimenti in atto e l'individuazione di una modalità diversa dal ruolo. Ciò comporta, secondo la Sezione, inefficienze nell'attività di recupero dei crediti, ingenerando incertezze sulle procedure da adottare e sull'attribuzione delle competenze di ciascun ente. In particolare, la riesumata disciplina del regio decreto n. 639/1910 - con modalità datate, né celeri né sicure nello svolgimento degli adempimenti - ha prodotto, anche a giudizio dell'AGEA, difficoltà, soprattutto in riferimento alla capacità di garantire concretamente l'attuazione della riscossione coattiva. A tale incongruenza ha cercato di porre rimedio la legge di stabilità per il 2013.

La predetta deliberazione della Corte conclude poi rilevando che il complesso del debito è stato detratto dalla Commissione europea dagli anticipi mensili assegnati all'Italia in attuazione della Politica agricola comune. Ciò ha inciso sulla capacità dell'AGEA di far fronte ai pagamenti degli aiuti dell'Unione europea in favore degli agricoltori, originando corrispondenti anticipazioni da parte della Tesoreria statale per mettere a disposizione degli aventi diritto le risorse dovute. L'importo dell'esposizione attribuibile al mancato versamento del prelievo, stante il contenzioso in atto, è - al mese di febbraio 2012 - di 1.693 milioni di euro. Come già rilevato dalla Corte dei conti nel 2002, questo modo di procedere consente di mantenere sommerso un debito a carico del bilancio statale. Si pone il problema, per tali partite, del reperimento delle risorse finanziarie per la loro riconduzione in bilancio, in considerazione della pericolosità finanziaria delle ingenti anticipazioni di tesoreria, a meno che non vengano intraprese forti e decise iniziative di recupero presso i produttori inadempienti.

4.2. La prevenzione e repressione delle frodi nel comparto agroalimentare e dei mezzi tecnici di produzione attraverso programmi di controllo ispettivi e prelievo di campioni

L'obiettivo legato all'azione di istituto si concretizza nella programmazione e realizzazione di accertamenti ispettivi lungo le filiere dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici per l'agricoltura e nel prelievo e analisi di campioni finalizzati alla prevenzione e repressione di frodi ed illeciti. Il valore obiettivo dell'indicatore legato all'azione istituzionale descritta è stato fissato in almeno 3.400 controlli complessivi. In relazione a tale obiettivo legato all'attività istituzionale sono state raggiunte percentuali di realizzazione superiori ai valori programmati

Nel corso dell'anno 2012 è stato svolto, infatti, un totale di oltre 35.300 controlli nei confronti di oltre 24.000 operatori, dei quali approssimativamente il 15,8 per cento (stessa

percentuale del 2011) è risultato irregolare. Sono stati oggetto di verifica oltre 58.200 prodotti, risultati irregolari nel 9,4 per cento dei casi (quasi un punto percentuale in più rispetto all'8,5 per cento registrato nel 2011) e sono stati prelevati, per le successive verifiche di laboratorio, poco meno di 8.500 campioni.

A seguito dei controlli, sono state inoltrate all'Autorità giudiziaria da parte degli Uffici Ispettivi 312 notizie di reato e redatte oltre 5.400 contestazioni amministrative. I 531 sequestri eseguiti, sia amministrativi che penali, hanno riguardato 774 prodotti per un valore economico complessivo di circa 44.800.000 milioni di euro.

RISULTATI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2012

Giornate di uscita	34.927
Controlli *di cui*	35.523
Ispezioni	27.107
Controlli in Ufficio	8.416
Operatori controllati	24.106
di cui irregolari (%)	15,8
Prodotti controllati	58.200
di cui irregolari (%)	9,4
Campioni prelevati dagli Uffici ICQRF	8.479
Campioni analizzati	8.262
Campioni irregolari	962
di cui irregolari (%)	11,6
Sequestri	531
Prodotti sequestrati	774
Valore dei sequestri (euro)	44.790.703
Notizie di reato	312
Contestazioni amministrative elevate dall'ICQRF	*5.432*
2012 - Notizie di reato/Ispezioni (%)	*1,1*
2012 - Contestazioni amministrative elevate dall'ICQRF/Ispezioni %)	*20,0*
2011 - Notizie di reato/Ispezioni (%)	*1,0*
2011 - Contestazioni amministrative elevate dall'ICQRF/Ispezioni (%)	*18,4*

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Nel confronto 2012-2011, a fronte di un aumento contenuto del numero di sequestri effettuato (+138) rispetto alla precedente annualità (393), si rileva un incremento significativo del valore economico dei prodotti sequestrati (circa 44,8 milioni di euro nel 2012 contro circa 15 milioni nel 2011) a seguito dell'accertamento di rilevanti frodi commerciali nel settore vitivinicolo e degli oli di oliva, quali quelle per falsificazione di vini DOC e oli extravergini di oliva e al rinvenimento di lotti di sementi risultate positive alla ricerca di OGM.

Con riferimento ai settori merceologici, i controlli ispettivi hanno interessato prevalentemente, fra i prodotti alimentari, il comparto vitivinicolo (circa il 36 per cento del totale), quello degli oli e grassi (circa 16 per cento), con particolare riferimento agli oli di oliva, quello lattiero caseario (oltre il 9 per cento) all'interno del quale sono stati controllati principalmente i formaggi, l'ortofrutta e il settore della carne e dei prodotti a base di carne (circa il 5 per cento), quello dei cereali e derivati (oltre il 4 per cento) e delle conserve vegetali (circa il 3 per cento). Nel comparto dei mezzi tecnici, i controlli sui mangimi e i fertilizzanti hanno riguardato, rispettivamente, circa il 5 per cento e il 4 per cento dell'attività totale.

Il maggior numero di campioni è stato prelevato nei settori vitivinicolo (circa il 24 per cento del totale) e mangimistico (14 per cento) seguiti dai comparti fertilizzanti (oltre l'11 per cento) oli e grassi (oltre il 10 per cento) e lattiero caseario (oltre il 9 per cento).

Al raggiungimento dell'obiettivo ha concorso anche l'attività specifica di questo Ispettorato riguardante gli accertamenti di laboratorio, sui campioni prelevati lungo le filiere dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici per l'agricoltura, finalizzati alla verifica della conformità della composizione quali-quantitativa dei prodotti al dichiarato e ai requisiti di legge. Tali accertamenti sono stati effettuati dai poli analitici della struttura che nel corso dell'anno si sono ridotti da 5 a 4 Laboratori dirigenziali (Catania, Modena, Perugia e Salerno e dalla sede distaccata di Conegliano dal Laboratorio di Catania).

Complessivamente nel 2012 sono stati analizzati più di 8.200 campioni riferiti, nell'agroalimentare al comparto vitivinicolo per oltre il 22 per cento, al lattiero–caseario per il 16 per cento e ai settori oli e grassi per il 10 per cento e cereali e derivati per l'8 per cento. Tra i mezzi tecnici, le verifiche di laboratorio hanno riguardato soprattutto i mangimi con circa il 15 per cento dei campioni analizzati e i fertilizzanti con poco meno dell'11 per cento.

4.3. Rassegna dei principali atti del Ministero comportanti spesa

Con decreto del Direttore generale Capo del Dipartimento delle politiche europee in data 1 agosto 2012 è stata approvata una convenzione tra MiPAAF e l'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) per la realizzazione del progetto "L'impiego degli immigrati in agricoltura nelle Regioni italiane in convergenza", nell'ambito del PON "Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo convergenza 2007-2013" per un importo di euro 1.178.000,00 euro.

La stessa direzione generale ha: a) con decreto del 26 luglio 2012, approvato una convenzione del valore di 250.000,00 euro con la Lega italiana protezione uccelli (LIPU) per realizzare le attività previste dal Programma rete rurale nazionale 2007-2013; b) con decreto 22 maggio 2012, approvato una convenzione con la società Studio Nouvelle S.r.l. per la realizzazione del servizio di promozione e valorizzazione delle specie ittiche nazionali con particolare riferimento alle specie eccedentarie per un importo di 1.738.118,96 euro.

Con decreto de Direttore generale Capo del Dipartimento delle politiche competitive in data 20 luglio 2012 è stata approvata una convenzione, per il 2012, con l'Istituto di Servizi per il mercato agricolo alimentare "Sistema informativo per il settore della pesca" per un importo di euro 411.900,00.

La Direzione inoltre ha: a) con decreto dell'11 gennaio 2012, approvato e reso operativo l'atto esecutivo del contratto di servizio quadro del 30 gennaio 2006 per la realizzazione dei progetti statistici 2011, per l'importo di euro 4,5 milioni di euro; b) con decreto del 20 aprile 2012, approvato la convenzione con il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA) per la realizzazione del progetto "Rete di monitoraggio nazionale dell'efficacia ambientale della condizionalità e del differenziale di competitività da esso indotto a carico delle imprese agricole – MO.NA.CO", nell'ambito del Programma rete rurale nazionale 2007-2013 per un importo di euro 1.566.940,00; c) con decreto dell'8 marzo 2012, approvato e reso esecutiva la convenzione con istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), dell'importo di euro 1.695.583, avente ad oggetto "Fondo per lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile in agricoltura (legge 296/2006) – Misure specifiche per agevolare l'accesso al credito bancario dei giovani agricoltori"; con decreto del 20 aprile 2012, approvato il progetto "Luglio 2009" per i lavori di consolidamento del nodo idraulico delle opere di presa del Canale adduttore principale Villore sul fiume Ticino in località Panperduto, Comune di Somma Lombardo, per il complessivo importo di euro 3.550.000,00 euro; con decreto del gennaio 2012.

Con decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e fiscali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 4, comma 177-*bis*, della legge n. 350 del 2003, ha autorizzato l'utilizzo il contributo pluriennale dell'importo massimo annuale di euro 16.102.753,66 con decorrenza 1 gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2025 assegnato dal CIPE con deliberazione n. 92 del 2010, a valere sulle risorse stanziate dall'art. 2, comma 133,

della legge n. 244 del 2007, per assicurare la prosecuzione delle opere infrastrutturali previste nel Piano irriguo nazionale.

5. Sintesi degli aspetti finanziari e criticità gestionali

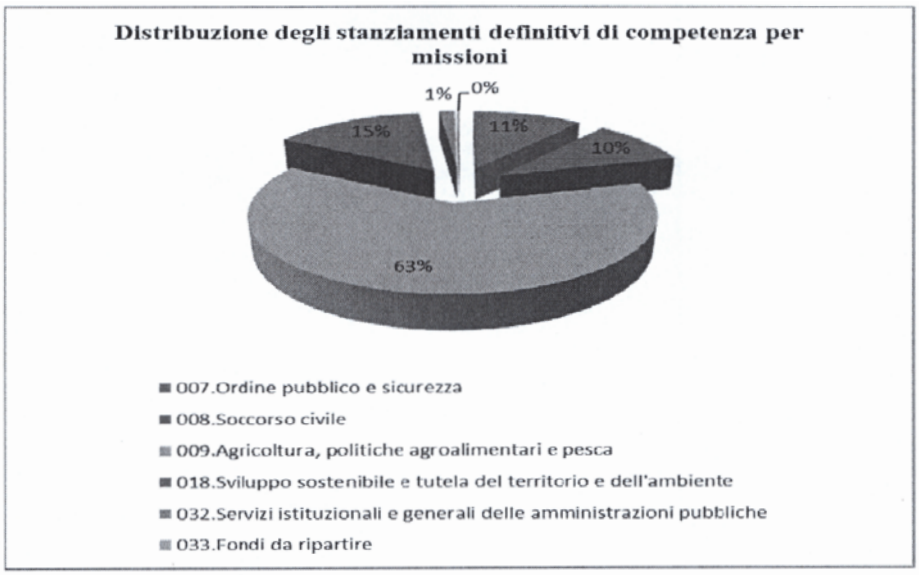
Complessivamente la dotazione del Ministero ha subito negli ultimi 4 anni, in particolare nel corso di quest'ultimo, una riduzione del 16,3 per cento. La serie storica una complessiva riduzione degli stanziamenti delle principali missioni: 7 – Ordine pubblico e sicurezza, -7,9 per cento; 8 – Soccorso civile, -15,8 per cento; 18 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, +6,6 per cento; la missione 9 – Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, che comprende il 62,6 per cento degli stanziamenti complessivi del ministero, presenta una riduzione pari al 17,6 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	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
	2012	11.001,22	158.343,31	5.650,34	163.993,65	157.012,11	7.783,41
008 - Soccorso civile	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
	2012	13.422,95	134.744,26	14.450,32	149.194,58	139.341,02	8.826,52
009 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	2009	1.307.182,29	825.504,28	325.267,39	1.150.771,67	706.706,41	495.650,01
	2010	1.120.188,06	772.089,78	315.911,18	1.088.000,96	714.083,37	448.555,03
	2011	961.110,16	689.826,93	166.911,61	856.738,54	670.687,63	344.802,30
	2012	459.912,09	580.047,97	367.511,21	947.559,18	761.585,62	232.544,49
018 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	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
	2012	17.255,00	215.153,05	8.444,32	223.597,37	206.524,63	11.419,32
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2009	3.984,82	16.308,97	5.793,89	22.102,86	18.436,71	2.503,27
	2010	2.967,32	20.866,99	4.518,21	25.385,20	16.290,52	2.021,11
	2011	4.692,34	18.260,98	3.526,93	21.787,91	16.715,61	2.165,71
	2012	3.549,51	18.912,41	4.383,40	23.295,81	16.280,11	1.902,18
033 - Fondi da ripartire	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	2.992,65	52.319,08	-46.943,57	5.375,51	5.375,51	2.992,65
	2012	0,00	2.644,52	1.196,85	3.841,37	3.841,37	0,00
Totale Ministero	**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	**1.034.165,07**	**1.320.290,19**	**170.882,49**	**1.491.172,68**	**1.217.614,94**	**391.818,15**
	2012	**505.140,77**	**1.109.845,53**	**401.636,43**	**1.511.481,96**	**1.284.584,85**	**262.475,92**

Fonte: dati Ministero economia e finanze - RGS riclassificati per missioni e programmi nell'esercizio 2012

La tabella che segue espone la 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. 74/2005[4] di 330 milioni, in dipendenza delle effettive risorse stanziate 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. 244/2007[5].

[4] 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 del 2003. A favore di tali singoli interventi l'importo complessivo, in termini di volume d'investimento, ammonta a 1.122.402.045,50 euro.

[5] La legge ha autorizzato al concessone 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 112/2008, del DL 180/2008 e del DL 78/2010 che hanno determinato uno stanziamento di 802 milioni.

PAGINA BIANCA

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

1. Considerazioni di sintesi
2. Profili istituzionali e programmazione strategica
3. Analisi della struttura organizzativa: *3.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi; 3.2. La riorganizzazione degli organi collegiali; 3.3. Società partecipate, Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero*
4. Analisi finanziarie e contabili: *4.1. Analisi della gestione delle spese:* 4.1.1. Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto; *4.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie*
5. Le missioni e i programmi

1. Considerazioni di sintesi

Le politiche in materia di attività culturali di competenza del Ministero, indirizzate a perseguire l'azione di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio artistico e culturale, si sono sviluppate in un quadro economico caratterizzato dalla progressiva riduzione degli stanziamenti.

Il quadro congiunturale dell'economia italiana e gli effetti delle misure di riequilibrio strutturale dei conti pubblici nell'ultimo biennio hanno, pertanto, suggerito, da un lato, l'opportunità di selezionare progetti capaci di consolidare eccellenze già presenti sul territorio nazionale ed hanno, dall'altro, imposto l'esigenza di accrescere l'efficienza operativa, attraverso una organizzazione delle strutture complessivamente più snella e meno costosa.

Si inquadrano in tale strategia le misure di revisione e di riduzione della spesa che rispondono a due finalità: l'individuazione di interventi di riduzione della spesa volti a produrre risparmi in breve termine, senza inficiare il livello e la quantità del servizio offerto, e la necessità di attivare una più profonda analisi dell'attuale organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), in particolare delle sue diramazioni periferiche, al fine di migliorare e aumentare il livello di servizio a parità di spesa, con ricadute nel medio periodo.

Sotto il primo profilo molteplici appaiono gli interventi proposti, alcuni dei quali già in fase di attuazione, diretti a realizzare obiettivi di risparmio immediato, quali: la riduzione del limite di spesa concesso al Ministero dal decreto-legge n. 98 del 2011 (convertito dalla legge n. 111 del 2011) per l'autorizzazione di mostre, il contenimento in genere della spesa per l'acquisto di beni e servizi anche attraverso il ricorso alle convenzioni Consip e l'accorpamento degli uffici in funzione della riduzione della spesa per le locazioni.

Di rilievo appaiono, sotto il secondo profilo, le analisi organizzative interne volte soprattutto ad aumentare la *performance* di servizio offerto nonché gli interventi diretti alla revisione dei programmi e dei trasferimenti, come la sospensione dei contributi finanziari a favore delle ristrutturazioni operate dai proprietari dei beni culturali.

Sotto il profilo organizzativo, l'attuale struttura del Ministero merita una riconsiderazione alla luce della riduzione complessiva delle dotazioni organiche disposta dal decreto-legge n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012), i cui effetti appaiono rilevanti, determinando, rispetto alle presenze in servizio al 2012, un possibile esubero di personale non dirigenziale.

Anche la capillare e complessa articolazione periferica del Ministero presuppone più efficaci strumenti di raccordo tra le diverse strutture, in funzione della costituzione di una banca dati unificata per la gestione dei diversi aspetti conoscitivi; ciò anche al fine di migliorare la fase di programmazione, in particolare nell'ambito della definizione degli obiettivi strategici da imputare a più Centri di responsabilità cui collegare le previsioni di bilancio.

Le misure di *spending revew* hanno inciso anche nell'ambito del complesso di Società, Fondazioni ed Enti vigilati dal Ministero, che operano nell'ambito della cura del patrimonio culturale italiano.

In tale ambito si segnala la liquidazione della Società Arcus, le cui funzioni, assieme alle risorse, sono destinate a rientrare tra le competenze del Ministero; la razionalizzazione delle funzioni della Scuola nazionale del cinema e della Cineteca Nazionale, con la conseguente trasformazione della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia in Istituto avente autonomia speciale e, sempre in tema di Società partecipate, l'estensione alle stesse dei vigenti vincoli in materia di incarichi e consulenze.

Quanto ai restanti Organismi - che rispondono ad una logica di progressiva riduzione del ruolo dello Stato nelle politiche di settore, a favore di strumenti di gestione maggiormente flessibili e capaci di mobilitare risorse private – appare necessario garantire, in un quadro di crisi economica, un patrimonio, adeguato allo scopo, che garantisca la sostenibilità delle attività anche nel caso di riduzioni o ritardi nell'erogazione di finanziamenti pubblici.

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, una sostanziale stabilità degli stanziamenti definitivi rispetto al 2011, comprensivi della quota aggiuntiva di risorse stanziate, in misura permanente, dal decreto-legge n. 34 del 2011 (convertito dalla legge n. 75 del 2011) nell'ambito della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche" (236 milioni, destinati in gran parte al Fondo unico per lo spettacolo).

Nel confronto con gli esercizi pregressi, restano invece sensibili gli effetti negativi derivanti dalla flessione delle risorse stanziate per le finalità di tutela, come emerge dalle linee programmatiche delle principali attività del Ministero.

L'insufficienza degli stanziamenti e le difficoltà di programmazione in ordine alla forbice sempre più ampia tra stanziamenti iniziali e stanziamenti definitivi sta alla base della consistente esposizione debitoria del Ministero che supera i 23 milioni nel 2011, riconducibili a servizi indispensabili per il funzionamento degli uffici; fenomeno che sembra confermare il *trend* anche nel 2012.

Nell'ambito delle attività di tutela merita particolare attenzione l'avvio del Grande Progetto Pompei in attuazione del decreto-legge n. 34 del 2011, che ha previsto, oltre a nuovi Fondi per la cultura, il potenziamento delle funzioni di tutela dell'area Archeologica di Pompei e nei luoghi ricadenti nella competenza territoriale della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei, attraverso la predisposizione di un programma straordinario ed urgente di interventi conservativi di prevenzione, manutenzione e restauro.

Si tratta di un investimento straordinario, finanziato nell'ambito del PON 2007-2013, per un ammontare pari a 105 milioni, in gran parte assorbiti dai lavori indicati nel Piano delle Opere cui, peraltro, si affiancano altri contenuti che includono attività concernenti rilievo e diagnosi (piano della conoscenza), sicurezza (piano della sicurezza), promozione, comunicazione e valorizzazione (piano della valorizzazione), arricchimento delle capacità gestionali della Soprintendenza per i beni archeologici di Napoli e Pompei (piano di *capacity building*).

Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei sei bandi espletati, si evidenzia l'avvio dei cantieri per due interventi e il completamento o l'avvio delle procedure di gara per gli altri.

Da novembre 2012 è stata attivata inoltre la piattaforma telematica "GareMiBAC", messa a disposizione dall'Agenzia Invitalia; piattaforma sulla quale si stanno svolgendo le gare relative all'ultimo intervento e che sarà utilizzata per il seguito del programma, anche al fine di superare le criticità derivanti dalle stringenti tempistiche previste dalla Commissione europea per l'utilizzo dei fondi comunitari.

2. Profili istituzionali e programmazione strategica

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 strutture (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.

Le responsabilità affidate al MIBAC in materia cultura e spettacolo si inquadrano nell'attuale assetto costituzionale ed appaiono coerenti con l'attuale scenario socio-economico.

Quanto al primo aspetto, gli attori delle politiche culturali sono lo Stato e le Regioni che agiscono nel quadro delle competenze delineate dal nuovo art. 117 della Costituzione, nel cui ambito la tutela dei beni culturali appartiene alla competenza esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni culturali, la promozione e l'organizzazione di attività culturale – comprensive dello spettacolo e delle attività cinematografiche – è attribuita alla legislazione concorrente.

Tale riparto, anche alla luce delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004), conferma 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 e dello spettacolo.

In tale ambito un ruolo importante sta svolgendo 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[1].

In relazione al secondo profilo, il patrimonio storico, artistico, paesaggistico italiano, proprio per la sua articolata segmentazione e suddivisione in diversi ambiti (siti archeologici, musei, istituti e realtà culturali, cinema e spettacolo, archivi, enti lirici), non rappresenta soltanto un valore estetico/contemplativo ma anche una specifica e indispensabile risorsa in campo economico e produttivo.

Le potenzialità competitive del Paese risiedono anche nella capacità di diffondere una maggiore conoscenza dei beni culturali, unita alla capacità di gestire tali beni garantendo l'ottimale utilizzo delle risorse disponibili, grazie anche al contributo dei privati e delle imprese.

La rilevanza del ruolo di promozione e sviluppo della valorizzazione del patrimonio culturale e l'impegno per una maggiore conoscibilità e fruibilità dei beni paesaggistici si rinviene in particolare negli atti di programmazione (Nota integrativa e Direttiva generale) che indicano, tra le priorità politiche, la tutela dei beni culturali e paesaggistici, la promozione della conoscenza e fruizione dei beni in Italia e all'estero e il potenziamento del sostegno allo spettacolo.

---

[1] 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 in base al quale 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.

Il quadro congiunturale dell'economia italiana e le misure di riequilibrio strutturale dei conti pubblici introdotti nel 2011 e nel 2012 – che hanno inciso sia sulle risorse ordinarie del Ministero, sia sulle risorse pubbliche e private per gli investimenti straordinari nel settore culturale – hanno, tuttavia, da un lato, suggerito l'opportunità di selezionare progetti capaci di consolidare eccellenze già presenti sul territorio nazionale ed hanno, dall'altro, imposto l'esigenza di accrescere l'efficienza operativa attraverso una organizzazione delle strutture, complessivamente più snella e meno costosa[2].

Rispondono a tale strategia le misure di revisione e di riduzione della spesa proposte dal MIBAC in attuazione della Direttiva 3 maggio 2012, con la quale il Presidente del Consiglio dei Ministri ha formalizzato gli obiettivi, il percorso procedurale e i tempi prioritari del processo di *spending review*.

Il progetto presentato dal Ministero risponde infatti a due finalità: l'individuazione di interventi di riduzione della spesa, volti a produrre risparmi in breve termine senza inficiare il livello e la quantità del servizio offerto (per un ammontare di circa 7,1 milioni) e la necessità di attivare una più profonda analisi dell'attuale organizzazione del MIBAC, in particolare delle sue diramazioni periferiche, volta a migliorare e aumentare il livello di servizio a parità di spesa, con ricadute nel medio periodo e con risparmi dell'ordine di circa 38 milioni.

Sotto il primo profilo, molteplici appaiono gli interventi proposti, alcuni dei quali già in fase di attuazione, diretti a realizzare obiettivi di risparmio immediato quali: la riduzione del limite di spesa concesso al Ministero dal decreto-legge n. 98 del 2011 per l'autorizzazione di mostre, il contenimento in genere della spesa per l'acquisto di beni e servizi anche attraverso il ricorso alla convenzioni Consip e l'accorpamento degli uffici in funzione della riduzione della spesa per le locazioni.

In particolare, risulta già avviato un piano di riduzione degli oneri derivanti dalle locazioni passive che, attraverso un progetto di razionalizzazione degli spazi, ha consentito un risparmio annuo di 363 mila euro[3].

Massiccia risulta inoltre l'adesione alle convenzioni Consip soprattutto da parte dei Centri di responsabilità amministrativa centrali[4], mentre il contenimento delle spese di funzionamento si è giovato del rispetto degli speciali limiti di spesa previsti dal decreto-legge n. 78 del 2010.

Di rilievo appaiono, sotto, il secondo profilo, le analisi organizzative interne volte soprattutto a aumentare la *performance* di servizio offerto, con ricadute nel medio periodo nonché gli interventi diretti alla revisione dei programmi e dei trasferimenti, come la sospensione dei contributi finanziari a favore delle ristrutturazioni operate dai proprietari dei beni culturali, disposta per far fronte all'ammontare degli impegni non ancora pagati, relativi al periodo 2008-2010 pari a circa 84,4 milioni (art. 1, comma 77 della legge n. 228 del 2012).

Di rilievo appare inoltre la razionalizzazione delle funzioni della Scuola nazionale del cinema e della Cineteca nazionale, con la conseguente trasformazione della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia in Istituto avente autonomia speciale e, sempre in tema di Società partecipate, l'estensione alle stesse dei vigenti vincoli in materia di incarichi e consulenze.

Anche l'attività svolta e in corso da parte del Nucleo di analisi e valutazione della spesa (Navs), di cui all'art. 39 della legge n. 196 del 2009, si è soffermata, in particolare, su profili di *spending review*.

---

[2] 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 C.d.R. 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.

[3] Risoluzione del contratto di locazione relativo all'immobile in cui era stabilita la sede dell'Organismo Indipendente di Valutazione della *Performance* (OIV) e di alcuni uffici della Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, il cui personale è stato trasferito presso altre strutture del Ministero.

[4] Nei confronti dei centri di responsabilità regionali una nuova sollecitazione ad aderire alle convenzioni è contenuta nella circolare del Segretariato generale del 20 maggio 2012.

Nel corso del 2012 la principale finalità si è concentrata nello sforzo di predisporre, tramite indicatori significativi, un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'Amministrazione, della domanda di servizi e della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che s'intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti le missioni e programmi del bilancio dello Stato.

Per il Ministero per i beni e le attività culturali è stato possibile individuare indicatori di risultato e di impatto per tutti i programmi della missione "Ricerca e innovazione" e della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", con l'esclusione del solo programma "Coordinamento e indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale"[5].

Tali indicatori, presentati nel Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012, sono stati costruiti sulla base di informazioni statistiche pubblicate sul sito istituzionale che, tuttavia, non sempre hanno consentito, accanto alla costruzione di indicatori di risultato, la definizione di indicatori di contesto.

L'attività di analisi svolta nell'ambito del Nucleo ha riguardato anche la verifica della coerenza dei dati comunicati dall'Amministrazione secondo la circolare RGS n. 38 del 2010 e la costruzione di un *"data-base"* dei debiti per Centro di responsabilità, esercizio di formazione, piano gestionale e capitolo. E' stato così possibile individuare i debiti pregressi per la categoria economica "consumi intermedi" da trasmettere, ai fini della predisposizione del decreto per il riconoscimento degli stessi cui dare la necessaria copertura finanziaria.

Le analisi in materia svolte nell'ambito dei Navs rivestono particolare importanza anche in relazione ai compiti di programmazione e controllo affidati all'Organismo Indipendente di Valutazione, le cui attività per il 2012 si sono concentrate nel completamento del Ciclo di gestione della *performance* (atto di indirizzo 2012-2014, nota integrativa allo stato di previsione della spesa, direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, piano della *perfomance* 2012-2014, aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014) e nelle procedure di valutazione. Si sottolineano, al riguardo, la validazione della relazione sulla *performance* relativa al precedente esercizio, la relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni e il Rapporto sulla *performance* per l'anno 2011.

3. Analisi della struttura organizzativa

3.1. 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 generale.

Gli aspetti più rilevanti delle modifiche organizzative intervenute nel 2009 si riconducono alla riduzione delle Direzioni generali e alla creazione di una nuova Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale nonché alla rideterminazione delle 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 d.lgs. n. 42 del 2004) e, dall'altro, un contenimento, dal punto di vista quantitativo, dei procedimenti delegabili alle Soprintendenze di settore.

La struttura centrale del MIBAC attualmente si articola in un Segretariato generale – che opera alle dirette dipendenze del Ministro e coordina l'attività delle Direzioni generali - e otto Direzioni generali cui competono, per le materie di settore, le funzioni concernenti progetti o

[5] Come nel caso di tutti gli altri Ministeri, le missioni 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e 33 "Fondi da ripartire" non sono state interessate in quanto non direttamente riferibili a un risultato sui servizi resi alla collettività.

iniziative che coinvolgono interessi interregionali o nazionali o facenti capo a più Amministrazioni.

Spettano inoltre ai Direttori generali i diritti dell'azionista nelle tre Società controllate dal Ministero[6] e di vigilanza sulle Fondazioni e sulle Società non partecipate[7].

Il Segretario generale e le Direzioni generali esercitano infine la vigilanza su 7 Istituti centrali[8], 4 Istituti nazionali[9] e 11 Istituti dotati di autonomia speciale[10].

Molto capillare e complessa si presenta l'articolazione periferica del Ministero che, accanto agli Istituti appena indicati (che possono ritenersi strutture periferiche solo in senso lato in quanto tali dal punto di vista organizzativo ma non territoriale), si articola in 17 Direzioni regionali, 72 Soprintendenze (per i beni archeologici, per i beni architettonici e paesaggistici, per i beni storici, artistici e etnoantropologici, soprintendenze miste), 19 Soprintendenze archivistiche, 134 Archivi di Stato, 44 Biblioteche statali e 207 Musei statali.

In particolare le Direzioni regionali, che sono Uffici dirigenziali generali, coordinano l'attività delle altre strutture periferiche presenti nel territorio regionale e, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, curano i rapporti del Ministero e delle strutture periferiche con le Regioni e gli Enti locali, in linea con le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio che prevedono molti ambiti di cooperazione: dalla valorizzazione alla pianificazione paesaggistica.

Si tratta di un articolato sistema che presuppone efficaci strumenti di raccordo tra le diverse strutture, in funzione della costituzione di una banca dati unificata, per la gestione dei diversi aspetti conoscitivi; ciò anche al fine di migliorare la fase di programmazione, in particolare nell'ambito della 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).

In tale direzione si segnala l'avvio del controllo di gestione attraverso l'adesione al contratto-quadro CNIPA (4/2008), con l'utilizzo della piattaforma gestita dall'Agenzia dell'Italia digitale che ha consentito una prima ricognizione del personale e dei relativi costi per tutti i centri di costo (319).

Di rilievo appare, inoltre, il lavoro volto alla definizione di un elenco di attività e prodotti, proposti come riferimento per la redazione degli obiettivi assegnati ai dirigenti di seconda fascia, attribuendo a ciascun prodotto indicatori quantitativi, attualmente in corso di monitoraggio.

Per quanto attiene alle dotazioni organiche, attesa la deroga concessa dal decreto-legge n. 201 del 2011 (convertito dalla legge n. 214 del 2011) alle misure di contenimento previste per gli altri Ministeri dalla legge n. 133 del 2008[11], non si sono registrate modifiche fino all'esercizio 2012 rispetto alla struttura definita nel d.P.R. n. 91 del 2009.

A fronte della stabilità della pianta organica, ampia resta ancora la forbice con il personale in servizio, malgrado nel corso del 2012, il Ministero abbia, da un lato, assunto nuovo personale specializzato, anche dirigenziale, attingendo da graduatorie in corso di validità ai

---

[6] Arcus, Ales, Società Cinecittà Luce.

[7] Triennale di Milano, Quadriennale di Roma, Biennale di Venezia, Fondazione MAXXI, SIAE.

[8] Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche, Opificio delle pietre dure, Istituto centrale per la demoetnoantropologia, Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario, Istituto centrale per gli archivi, Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi.

[9] Soprintendenza del Museo nazionale preistorico ed etnografico Pigorini, Museo nazionale di arte orientale, Soprintendenza alla Galleria nazionale di arte moderna e contemporanea, Istituto nazionale per la grafica.

[10] Sovrintendenze speciali per i beni archeologici (Roma, Napoli e Pompei), sovrintendenze speciali per il patrimonio storico, artistico, e etnoantropologico e per i poli museali (Roma, Firenze, Napoli, Venezia), Istituto superiore per la conservazione e il restauro, Biblioteca nazionale centrale di Roma, Biblioteca nazionale centrale di Firenze, Centro per il libro e la lettura, Archivio centrale dello Stato.

[11] Si fa riferimento, in particolare alle disposizioni di contenimento degli organici del personale dirigente e non dirigente previste dal decreto-legge n. 194 del 2009 e dal decreto-legge n. 138 del 2011.

sensi del citato decreto-legge 201 del 2011 e, dall'altro, assentito a procedure di mobilità in entrata superiori a quelle in uscita.

Tale situazione merita tuttavia una riconsiderazione alla luce della riduzione complessiva delle dotazioni organiche disposta dal decreto-legge n. 95 del 2012 (estesa a tutte le Amministrazioni centrali) che si è concretizzata con l'adozione del dPCM 22 gennaio 2013, pubblicato nella G.U. del 13 aprile 2013.

Gli effetti sulla struttura organizzativa del Ministero appaiono di un certo rilievo: gli incarichi dirigenziali generali passano da 29 a 23 (a fronte di 27 dirigenti in servizio nel 2012) e gli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero da 194 a 162 (a fronte di 166 dirigenti in servizio) mentre la dotazione organica del personale di livello non dirigenziale, passa da 21.232 posti a 19.132 (con una diminuzione di 2.100 posti). La riduzione della dotazione organica del personale non dirigente è stata effettuata operando una compensazione interna che ha comportato una riduzione più consistente di personale inquadrato nelle aree meno elevate (ritenendo di dover ridimensionare il contingente di posti da destinare allo svolgimento di compiti di supporto e attività secondarie) e una riduzione più contenuta nella dotazione organica del personale tecnico-specialistico (archeologi, storici dell'arte, architetti, archivisti, bibliotecari e amministrativi), determinando, rispetto alle presenze in servizio al 2012, un possibile esubero nelle aree I e II.

Il contingente di personale attribuito al Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale – che risponde funzionalmente al Ministro – si compone di 273 unità di cui 86 in posizione di *extra* organico del Ministero della difesa (con trattamento fisso a carico del MIBAC) e 187 in posizione di organico del Ministero della difesa (a carico di quest'ultimo).

Rilevanti risultano anche nel 2012 la costante azione di prevenzione svolta a tutela del paesaggio e dei beni storico artistici, testimoniata dalla contrazione del numero dei furti e degli scavi clandestini accertati, e le attività di recupero dei beni antiquari, archivistici e librari (55.227) e reperti archeologici (75.702, di cui 11.676 pezzi integri di varia fattura e 12.496 monete di natura archeologica).

3.2. La riorganizzazione degli organi collegiali

Gli organi collegiali che fanno capo al Ministero si articolano nel Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici e nei sette Comitati tecnico-consultivi, quali organi consultivi centrali, cui si affiancano gli organi collegiali operanti presso la Direzione generale per lo spettacolo dal vivo e la Direzione generale per il cinema[12].

Quanto ai primi, il Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici - composto dai presidenti dei Comitati tecnico-scientifici e da otto eminenti personalità del mondo della cultura - esprime pareri sui programmi nazionali per i beni culturali e paesaggistici e sui relativi piani di spesa annuali, sugli schemi di accordi internazionali, sui piani strategici di sviluppo culturale e sui programmi di valorizzazione dei beni culturali, nonché sui piani paesaggistici elaborati congiuntamente con le Regioni, mentre i Comitati tecnico-scientifici hanno funzioni consultive nelle specifiche materie di competenza[13].

Il Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici ha operato nel corso del 2012 in virtù della proroga concessa per un biennio con dPCM del 26 giugno 2012, ai sensi dell'art. 68, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6

[12] La Consulta per lo spettacolo, la Commissione consultiva per la musica, la Commissione consultiva per il teatro, la Commissione consultiva per la danza, la Commissione consultiva per i circhi e lo spettacolo viaggiante, la Commissione per la cinematografia, la Consulta territoriale per le attività cinematografiche, la Giuria per i premi di qualità e le Commissioni per la revisione dei film.

[13] Comitato tecnico-scientifico per i beni archeologici; Comitato tecnico-scientifico per i beni architettonici e paesaggistici; Comitato tecnico-scientifico per il patrimonio storico, artistico ed etnoantropologico; Comitato tecnico-scientifico per gli archivi; Comitato tecnico-scientifico per i beni librari e gli istituti culturali; Comitato tecnico-scientifico per la qualità architettonica e urbana e per l'arte contemporanea; Comitato tecnico-scientifico per l'economia della cultura).

agosto 2008, n. 133, mentre i Comitati tecnico-scientifici, che hanno operato fino alla loro naturale scadenza (21 febbraio 2012), non hanno beneficiato di alcuna proroga.

Attualmente gli stessi non sono più operanti alla luce dell'articolo 12, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95; le attività svolte dagli Organismi prorogati sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle Amministrazioni nell'ambito delle quali operano.

Ne consegue che anche il Consiglio superiore, la cui composizione prevede la presenza dei presidenti dei Comitati, si trova ad operare in una formazione incompleta in quanto privata di sette elementi; situazione questa che ha indotto il Ministero, attesa la fondamentale rilevanza dei suddetti Organismi consultivi collegiali, a chiedere un parere al Consiglio di Stato, per chiarire quali possano essere le modalità di svolgimento della funzione consultiva, prevista come obbligatoria dalla normativa vigente per la conclusione di numerosi procedimenti, in assenza degli organi a ciò deputati.

Quanto invece agli Organismi collegiali operanti presso la Direzione generale per lo spettacolo dal vivo e la Direzione generale per il cinema, il MIBAC ha ritenuto trattarsi di organi necessari dotati di competenze tecniche specifiche di cui l'Amministrazione è sprovvista, fornendo supporto nel processo decisionale e contribuendo a garantire, mediante l'apporto di competenze specifiche, l'assunzione di determinazioni imparziali nei vari settori di intervento.

Con dPCM del 3 agosto 2011, recante "Proroga ai sensi dell'art. 68 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, degli Organismi collegiali operanti presso il Ministero per i beni e le attività culturali", ne è stata pertanto disposta la conferma, per un ulteriore biennio, assieme agli Organismi di cui all'art.6, comma1, lettere a), d), e), f) g) del d.P.R. 14 maggio 2007, n. 89[14].

In attuazione delle misure di contenimento previste dall'art. 6, comma 3, della legge n. 122 del 2010, il costo delle Commissioni e delle Consulte operanti presso la Direzione generale per lo spettacolo dal vivo e presso la Direzione generale per il cinema, evidenziano un netto calo nel triennio 2010-2012: a fronte, infatti, di una composizione invariata, la spesa per la corresponsione dei gettoni di presenza scende da 51,3 milioni a 37,6 milioni, mentre la spesa per le missioni passa dai 28,8 milioni del 2010 ai 12,5 milioni del 2012.

3.3. Società partecipate, Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero

Accanto alla capillare articolazione periferica, il Ministero si avvale di una pluralità di Organismi di diversa configurazione ed autonomia sottoposti alla propria vigilanza che operano nell'ambito della cura del patrimonio culturale italiano (Società, Fondazioni, Enti e Istituti), in una logica di progressiva riduzione del ruolo dello Stato, nelle politiche di settore a favore di strumenti di gestione maggiormente flessibili e capaci di mobilitare risorse private.

Il ricorso a Società partecipate direttamente dal Ministero si concentra nelle attività di promozione del cinema italiano attraverso la Società Cinecittà Luce S.p.A. e nella neo istituita Istituto Luce Cinecittà S.r.l.; nelle attività di promozione e sostegno finanziario di progetti e iniziative di investimento concernenti il restauro e il recupero di beni culturali affidate alla Società Arcus S.p.A. e al miglioramento delle condizioni di fruibilità del patrimonio archeologico, artistico, architettonico, paesaggistico e archivistico affidato alla Società Ales S.p.A.

In relazione alle Società di promozione del settore cinematografico, la Società Cinecittà luce S.p.A. (nata dalla fusione per incorporazione di due Società), doveva essere posta in liquidazione in attuazione del decreto-legge n. 98 del 2011 (convertito dalla legge n. 111 del

[14] Il Comitato per le pubblicazioni di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409; il Comitato tecnico-scientifico speciale per il patrimonio storico della prima guerra mondiale previsto all'articolo 4, comma 2, della legge 7 marzo 2001, n. 78; l'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio previsto all'articolo 132, comma 4, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni; il Comitato per i premi agli esportatori del libro previsto all'articolo 4 della legge 22 dicembre 1969, n. 1010; la Commissione per i contributi alle pubblicazioni di elevato valore culturale prevista all'articolo 25 della legge 5 agosto 1981, n. 416.

2011) che ha previsto la costituzione di una nuova Società a responsabilità limitata, Istituto Luce Cinecittà S.r.l., cui dovevano essere trasferite funzioni, attività e quindi risorse umane, strumentali e patrimoniali della preesistente Società, da individuare con decreto del MIBAC. A seguito della costituzione della nuova Società nel novembre 2011 (con capitale sottoscritto e interamente versato dal MEF), la mancata adozione del citato decreto non ha ancora consentito la messa in liquidazione della Società Luce S.p.A., in relazione alla complessità della operazione di trasferimento del ramo d'azienda e di individuazione del personale da trasferire. Per l'esercizio 2012 è stato pertanto necessario sottoscrivere tra le due Società un accordo quadro per proseguire in continuità le attività avviate nel programma annuale.

Relativamente al bilancio di esercizio del 2011, si è evidenziato, interrompendo un *trend* positivo che durava da tre esercizi, un risultato negativo (-1,6 milioni), ascrivibile principalmente alla diminuzione del contributo ministeriale sul programma annuale; contributo che rappresenta circa il 68 per cento del valore della produzione e che, come più volte segnalato, viene erogato costantemente in ritardo con effetti negativi in ordine all'approvazione del programma annuale di attività[15].

Quanto alla Società Arcus S.p.A. - costituita nel 2004 in attuazione della legge n. 291 del 2003, partecipata interamente dal MEF e vigilata dal MIBAC – il decreto-legge n. 95 del 2012 ne ha previsto la messa in liquidazione dal 1 gennaio 2014. Per il perseguimento delle funzioni istituzionali, la Società, fino al 2010 gestiva e reperiva i mezzi finanziari attraverso la contrazione di mutui nell'ambito delle risorse individuate ai sensi dell'art. 60, comma 4 della legge n. 289 del 2002, pari al 3 per cento degli stanziamenti iscritti nell'apposito capitolo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Risorse queste non disponibili per l'esercizio 2011, ai sensi dell'art. 32, comma 16 del decreto-legge n. 98 del 2011, e sostituite dal 2012 con una quota parte (fino al 3 per cento), delle risorse del Fondo infrastrutture ferroviarie stradali, assegnata dal CIPE compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica. Tali risorse, in previsione della liquidazione, continueranno dal 2012 ad essere assegnate direttamente al MIBAC per la realizzazione di progetti di assoluta rilevanza per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale.

Ne consegue, alla luce delle citate disposizioni, che la Società Arcus S.p.A. continuerà a gestire soltanto le risorse relative alle programmazioni già approvate che, comunque, hanno evidenziato, fino all'ultimo bilancio approvato al temine del 2011, un andamento contabile in utile.

La Società "Arte lavoro e servizi" - Ales S.p.A. - costituita nel 2008 al fine di dare occupazione ai Lavoratori socialmente utili (oltre 400 unità) di alcune Società dismesse nelle Regioni Lazio e Campania – è partecipata interamente dal MEF.

L'oggetto sociale, limitato al momento della costituzione a servizi nel settore dei beni culturali prioritariamente diretti ad attività di manutenzione e pulizia, è stato integrato ed ampliato notevolmente con le modifiche statutarie del 22 gennaio 2010, estendendosi alla ricerca di *sponsor*, ad attività di supporto alle funzioni del Ministero, a nuovi segmenti di mercato (gestione del marchio e diritti di immagine, pubblicità e promozione di eventi culturali, editoria, riproduzione e commercializzazione di prodotti editoriali propri, supporto all'URP e all'utenza interna del MIBAC).

Uno specifico ricorso all'Ales S.p.A. si rinviene anche nel citato decreto-legge n. 34 del 2011 che prevede, nell'ambito del programma straordinario ed urgente di interventi da realizzarsi nell'area archeologica di Pompei, la possibilità di avvalersi di Ales S.p.A. per l'espletamento diretto di servizi tecnici.

Tale evoluzione rispecchia la gestione economica della Società nel cui ambito cresce il valore della produzione riferito a ricavi per prestazioni di servizi fornite al Ministero che supera nel 2011 i 14 milioni (dei quali oltre 12,1 milioni per attività consolidate con il Ministero) passando da un risultato netto negativo di 1,1 milioni ad un modesto utile netto a fronte, tuttavia, del forte incremento dei costi del personale, riferito all'assunzione di nuovi dipendenti.

---

[15] Corte dei conti. Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 31 del 2013.

In merito all'affidamento dei servizi, deve segnalarsi la specifica deliberazione (n. 67 del 2011) dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che ha evidenziato la mancanza nella Società di tutti i requisiti per essere configurata come Società *"in house"* del MIBAC sotto il profilo del controllo analogo; ha ritenuto che gli affidamenti diretti non appaiono basati su una corretta distinzione tra siti culturali profittevoli e non profittevoli, in quanto valutati esclusivamente sui risultati economici pregressi; ha, infine, ritenuto che, pur acquisendo la Società Ales la veste della Società *"in house"*, non possa comunque svolgere funzioni ulteriori diverse da quelle previste dallo Statuto.

L'ampio spettro delle attività affidate alla Società, va, inoltre, valutato in relazione alla possibile sovrapposizione con le competenze affidate alla Direzione generale per la valorizzazione del Patrimonio Culturale (istituita proprio con lo scopo di dare maggiore incisività nella promozione e nello sviluppo di questo settore al fine di garantire una maggiore conoscibilità e fruibilità dei beni culturali) e al finanziamento delle relative convenzioni, stipulate nel 2011, che, a fronte di nuove assunzioni di personale appartenente ai LSU, fruiscono anche dei Fondi di cui alla legge n. 662 del 1996 (art. 3, comma 83), specificamente destinati al recupero, alla conservazione e al restauro di beni culturali e paesaggistici.

Consistente risulta, inoltre, nell'ambito del settore dei beni culturali il ricorso alla figura della Fondazione di diritto privato sottoposta alla vigilanza del Ministero.

Di particolare rilievo sono le 14 Fondazioni lirico-sinfoniche, sottoposte alla vigilanza della Direzione generale per lo spettacolo dal vivo, che perseguono senza scopo di lucro, la diffusione dell'arte musicale e di coreutica e, per quanto di competenza, la formazione professionale dei quadri artistici e l'educazione musicale della collettività.

Lo stato di crisi del settore, rilevabile dall'analisi dei risultati di esercizio dell'ultimo triennio, che evidenza più di una situazione di sofferenza finanziaria, è alla base del provvedimento di riordino di cui al decreto-legge n. 64 del 2010 (convertito dalla legge n.100 del 2010), volto a razionalizzare le spese e al contempo implementare la produttività e i livelli di qualità delle produzioni offerte[16].

La legge – che ha superato anche il vaglio di costituzionalità (sentenza n. 153 del 2011) – interviene in materia di autonomia delle Fondazioni demandando ad uno o più regolamenti di delegificazione la revisione dell'organizzazione e del funzionamento delle Fondazioni sulla base di criteri quali: il controllo e la vigilanza sulla gestione economico-finanziaria, la rideterminazione dei criteri di ripartizione del contributo statale e la destinazione di una quota crescente in base alla qualità della produzione, la revisione del sistema di contrattazione collettiva, l'incentivazione della contribuzione da parte degli Enti locali, l'eventuale previsione di forme organizzative speciali per alcune Fondazioni[17].

Particolarmente stringenti anche le norme in materia di personale con il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato, le limitazioni alle assunzioni a tempo determinato e l'attribuzione di incrementi economici aggiuntivi solo in caso di pareggio di bilancio.

Sempre nell'ambito delle Fondazioni sottoposte a vigilanza del Ministero un ruolo centrale rivestono: l'Istituto nazionale del dramma antico, la Fondazione Centro sperimentale di cinematografia, la Fondazione La Biennale di Venezia, la Fondazione MAXXI, la Fondazione La Triennale di Milano.

L'Istituto nazionale del dramma antico, trasformato in Fondazione di diritto privato, si occupa della produzione e rappresentazione dei testi drammatici greci e latini nel teatro greco di

[16] L'analisi condotta dalla Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti (determinazione n. 85 del 2012) sulla situazione economica e patrimoniale delle Fondazioni nel periodo 2007-2010 ha messo in luce una condizione di criticità indotta, in gran parte, dall'intervenuta contrazione del sostegno pubblico in conseguenza dei tagli operati sul FUS e dalla mancata erogazione dei fondi straordinari nonché della contrazione del supporto delle amministrazioni territoriali. L'andamento discontinuo delle risorse proprie e dei costi complessivi non hanno evitato la realizzazione di risultati di esercizio, nel complesso, costantemente negativi.

[17] Con il d.P.R. n. 117 del 2011 sono stati dettati i criteri per il riconoscimento delle forme organizzative speciali mentre il decreto-legge 201 del 2011 ha posticipato al 31 dicembre 2012 il termine per l'adozione degli altri regolamenti non ancora adottati.

Siracusa e coordina, a livello nazionale, l'attività teatrale presso i teatri greco romani. A tale fine si avvale dei redditi del suo patrimonio, dei contributi ordinari dello Stato stanziati nel Fondo unico dello spettacolo e di eventuali altre entrate (contributi straordinari dello Stato e di altri Enti pubblici, proventi di gestione, altri contributi).

Sotto il profilo finanziario, la flessione del valore della produzione del periodo 2009-2011 (sia nell'ambito dei contributi pubblici che dei ricavi della vendita dei biglietti) e la contenuta crescita dei costi per il personale (che assorbe un terzo delle entrate), hanno consentito alla Fondazione di realizzare un utile di esercizio stabile nel triennio; crescono inoltre sotto il profilo patrimoniale i crediti verso gli Enti territoriali, anche in relazione alle risorse di cofinanziamento dei progetti finanziati in ambito UE[18].

La Fondazione, in quanto inserita nel conto economico consolidato delle PA individuata dall'ISTAT, è destinataria delle specifiche misure di contenimento delle spese correnti previste dal decreto legge n. 78 del 2010 e alla riduzione degli organi collegiali di amministrazione e controllo da approvare in sede di modifiche statutarie.

Anche la Fondazione Centro sperimentale di cinematografia ha personalità giuridica di diritto privato, non ha scopo di lucro e persegue finalità pubbliche, trattandosi di una delle più antiche Istituzioni di alta formazione, conservazione e ricerca nel campo della cultura cinematografica. Si articola in due distinti settori che fanno capo alla Scuola nazionale di cinema – che provvede allo sviluppo dell'arte e della tecnica cinematografica e audiovisiva – e alla Cineteca nazionale, che provvede alla raccolta delle opere della cinematografia alla loro conservazione e al restauro anche con la ricerca di tecnologie più avanzate.

I dati finanziari registrano nel 2011 una leggera crescita del valore della produzione, ascrivibile in gran parte ai contributi assegnati dallo Stato (11,3 milioni nel 2011), che consente una chiusura dei bilanci in utile negli ultimi due esercizi[19].

Nell'ambito delle politiche di riduzione della spesa, di rilievo appare la proposta di razionalizzazione delle funzioni della Scuola nazionale del cinema e della Cineteca nazionale con la conseguente trasformazione della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia in Istituto centrale del Ministero dei beni culturali avente autonomia speciale e il trasferimento della gestione della Cineteca nazionale all'Istituto Luce Cinecittà S.r.l., con contemporanea soppressione dell'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi.

La Fondazione La Biennale di Venezia (d.lgs. n. 1 del 2004), di preminente interesse nazionale e con personalità giuridica di diritto privato, promuove a livello nazionale e internazionale lo studio, la ricerca e la documentazione nel campo delle arti contemporanee attraverso attività stabili di ricerca, manifestazioni, sperimentazioni e progetti.

I dati di bilancio mostrano nel 2011[20] un incremento del valore della produzione (24 per cento) e al costo della produzione (16 per cento) derivanti dalla peculiarità biennale della programmazione delle attività, mentre i contributi in conto esercizio evidenziano una contrazione particolarmente sensibile relativamente agli Enti territoriali e molto più contenuta nei confronti del MIBAC. Il risultato finale dell'esercizio risulta comunque positivo (2,2 milioni) ed ascrivibile ai cospicui ricavi della vendita e delle prestazioni (che rappresentano più del 51 per cento del valore della produzione) nonché ai contributi provenienti da privati (cresciuti di oltre il 79 per cento).

La Fondazione MAXXI – Museo nazionale delle arti del XXI secolo - istituita nel 2009 in attuazione della legge n. 69 del 2009, si occupa della gestione, della conservazione e della conduzione del proprio patrimonio di arte e architetture contemporanee (compiti prima del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee); promuove inoltre la creatività culturale contemporanea e nazionale svolgendo attività di ricerca e la realizzazione, gestione e promozione dei musei MAXXI Arte e MAXXI Architettura; gestisce inoltre, sulla base di apposito protocollo di intesa con il MIBAC, il museo della fotografia.

---

[18] Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 101 del 2012.
[19] Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 37 del 2013.
[20] Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti - determinazione n. 6 del 2013.

Consistenti appaiono gli apporti a carico del Ministero che interviene con l'erogazione di contributi, con interventi in materia di personale e con il conferimento in uso di beni culturali e beni immobili.

Relativamente ai primi, la Fondazione fruisce di un contributo per spese di funzionamento in progressiva riduzione nel triennio (1,130 milioni nel 2011, al netto delle decurtazioni disposte dalla legge di stabilità, a fronte dei 1,815 milioni del 2010) nonché della metà delle risorse destinate annualmente al Piano per l'arte contemporanea.

Quanto al personale, la Fondazione, che ha la possibilità di avvalersi di risorse del MIBAC, fruisce di personale appartenente alle aree II e III sulla base di uno specifico protocollo di intesa, rinnovato al termine del 2012 con l'assegnazione di 15 unità, i cui costi gravano interamente sul Ministero.

La Fondazione Triennale di Milano – istituita nel maggio 2001 (d.lgs. n. 273 del 1999) – svolge e promuove attività di ricerca, di documentazione e di esposizione settoriale ed interdisciplinare di rilievo nazionale e internazionale con particolare riguardo ai settori dell'architettura, dell'urbanistica, delle arti decorative e visive, del *design*, dell'artigianato, della moda, della produzione audiovisiva[21].

Attualmente le risorse finanziarie provengono in gran parte da contributi pubblici nel cui ambito un calo registrano, al temine del 2010, i contributi ordinari, sia per la parte ministeriale che per quella proveniente dagli Enti territoriali, mentre crescono i contributi straordinari per attività e progetti; i proventi da attività proprie, seppure in aumento nell'ultimo triennio, rappresentano meno di un terzo del totale delle entrate.

La spiccata crescita dei costi di produzione, in particolare per la remunerazione di servizi, ha determinato, a chiusura del 2010, un disavanzo di circa 1,3 milioni; chiudono invece in avanzo le Società controllate[22].

La coeva Fondazione "La quadriennale di Roma" – il cui Statuto è stato approvato nel 2007 - svolge e promuove attività di ricerca, documentazione, catalogazione e pubblicazione editoriale nei settori delle arti visive, dell'architettura, delle arti decorative e del *design*; provvede all'organizzazione e alla gestione delle esposizioni quadriennali d'arte e delle manifestazioni annuali nel contesto metropolitano di Roma.

Le risorse finanziarie provengono in gran parte da contributi pubblici nel cui ambito un calo registrano, nel 2011, i trasferimenti del Ministero (incisi dai tagli lineari), mentre crescono significativamente i contributi provenienti da Enti pubblici; nettamente inferiore il contributo offerto dall'autofinanziamento che rappresenta appena il 3,4 per cento delle entrate.

Negli esercizi 2009-2010, il conto economico chiude in disavanzo mentre di segno opposto risulta nel 2011 con un utile di circa 272 mila euro[23].

Di minor rilievo appare la Scuola archeologica italiana di Atene che, malgrado la contenuta dimensione finanziaria, evidenzia una gestione in cui le spese di funzionamento sono di gran lunga superiori a quelle destinate alle attività istituzionali[24].

Sempre nell'ambito delle Fondazioni di diritto privato si segnalano anche le Istituzioni culturali sottoposte alla vigilanza della Direzione generale per le biblioteche, gli Istituti culturali e il diritto d'autore tra i quali: il Centro Internazionale di studi di architettura "A. Palladio"[25] , la Fondazione "Festival dei due mondi[26] e la Fondazione Guglielmo Marconi.

---

[21] Sono Società controllate dalla Fondazione: la Triennale di Milano Servizi S.r.l., che svolge attività commerciali, strumentali e accessorie connesse agli scopi della Fondazione, e la Fondazione Museo del *design*.

[22] Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 30 del 2012

[23] Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 2 del 2013

[24] Corte dei conti – Sezioni di controllo sugli Enti: determinazione n. 106 del 2012.

[25] La Fondazione – che chiude in equilibrio il consuntivo 2011 – fruisce di un contenuto contributo del MIBAC (pari al 4 per cento delle entrate) ma vanta un più consistente credito verso le pubbliche Amministrazioni con cui intercorrono rapporti disciplinati da convenzioni (Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti, determinazione n. 4 del 2012).

[26] La Fondazione – che chiude in avanzo il consuntivo 2011 – fruisce di contributi annuali provenienti dal Fondo unico per lo spettacolo pari al circa il 14 per cento delle entrate (Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti, determinazione n. 65 del 2011).

Quanto infine agli Enti vigilati, il Ministero ha provveduto ad un ampia attività di riordino al fine di ottemperare agli obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento anche in attuazione della legge n. 122 del 2010, mentre l'unica soppressione riguarda l'Ente Teatrale Italiano (ETI)[27].

Tali Enti[28], alcuni dei quali inseriti nel conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, rappresentano realtà, in genere, di piccola dimensione e fruiscono essenzialmente di contributi pubblici annuali o straordinari.

4. Analisi finanziarie e contabili

4.1. Analisi della gestione delle spese

Le politiche in materia di attività culturali sviluppate dal Ministero e indirizzate a perseguire l'azione di tutela, valorizzazione e promozione del patrimonio artistico e culturale si sono sviluppate in un quadro economico caratterizzato dalla perdurante riduzione dei finanziamenti pubblici, solo in parte compensati da ulteriori risorse, tra cui quelle provenienti dai Fondi derivanti dal Gioco del Lotto, da Fondazioni bancarie e da erogazioni liberali.

Le riduzioni operate in tutti i Ministeri in base alle manovre che si sono succedute hanno infatti determinato per il MIBAC una flessione degli stanziamenti definitivi che, attestandosi a 1.808,3 milioni (erano 2.116,3 nel 2008), segnano una diminuzione di circa il 17 per cento nell'ultimo quinquennio.

Consistenti risultano gli effetti delle misure di contenimento anche nell'esercizio 2012 che risente, in primo luogo, delle riduzioni disposte in attuazione del DL n. 78 del 2010 (per un ammontare di 71,5 milioni) e dei tagli disposti dai decreti-legge adottati nell'estate del 2011 (art. 10 comma 1 e 2 del DL n. 98 del 2011 convertito dalla legge n. 111 del 2011 e dall'art.1, co. 1 e 2 del DL n. 138 del 2011 convertito dalla legge n. 148 del 2011) che hanno determinato minori risorse per 60,3 milioni.

Hanno inciso inoltre sull'esercizio 2012 le disposizioni riconducibili al decreto-legge n. 16 del 2012 (convertito dalla legge n. 44 del 2012) che ha disposto un ulteriore taglio delle spese rimodulabili per un ammontare di 10,4 milioni, le misure di cui all'art. 1, comma 21 del DL n. 95 del 2012, che hanno previsto una nuova riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi delle Amministrazioni centrali dello Stato pari a 4,2 milioni (3,8 milioni sulla missione 21) ed il più recente taglio lineare disposto in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2012 per un ammontare superiore a 4,5 milioni (quasi interamente a carico della missione 21).

Consistenti restano, inoltre, gli effetti finanziari riconducibili a provvedimenti normativi che hanno apportato nel tempo riduzioni strutturali al bilancio del Ministero come la legge n. 133 del 2008, la legge n. 189 del 2008, la legge n. 1 del 2009, la legge n. 25 del 2010, la legge n. 30 del 2010.

Malgrado tali riduzioni, gli stanziamenti definitivi relativi al 2012, pur in forte calo rispetto agli esercizi pregressi, non si discostano significativamente da quelli relativi al precedente esercizio (al lordo delle maggiori risorse derivanti dal decreto-legge n. 64 del 2011 adottato in corso di esercizio), cui tuttavia segue una nuova e più profonda flessione in sede di bilancio previsionale per il 2013.

---

[27] 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.

[28] Accademia Nazionale dei Lincei, Accademia della Crusca, Giunta centrale degli studi storici, Museo storico della liberazione, Istituto italiano per la storia antica, Istituto italiano di numismatica, Istituto storico italiano per il Medioevo, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Istituto nazionale per la storia del Risorgimento italiano, Domus Mazziniana, Unione Accademica Nazionale.

Alle risorse assegnate allo stato di previsione si affiancano ulteriori disponibilità provenienti dai fondi del Lotto (48,5 milioni in netta diminuzione nel triennio), da Fondazioni di origine bancaria e da erogazioni liberali di imprese, Enti e privati.

A decorrere dal 2012 spetta inoltre al Ministero una quota pari al 3 per cento degli stanziamenti previsti per il "Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali", nei passati esercizi assegnata dal CIPE, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, a favore della Società Arcus e destinata ad interventi di tutela e promozione dei beni e le attività culturali.

(in 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
2012	1.687,42	1.808,32	0,05	1.608,79	249,76	317,19	215,13	-32,20

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'analisi degli stanziamenti per missioni e programmi individua, nello svolgimento delle funzioni assegnate al Ministero, due missioni tipiche: la missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", cui fanno capo nove programmi che rappresentano le attività svolte da ogni Centro di responsabilità amministrativa, e la missione "Ricerca e innovazione" cui fa capo invece un solo programma condiviso da sei Centri di responsabilità.

La concentrazione delle risorse assegnate al Ministero nella missione "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistiche", che assorbe la maggior parte delle risorse, ha suggerito in sede di Nucleo di analisi e valutazione della spesa un'analisi volta a modificare l'attuale configurazione dei programmi di spesa del MIBAC nell'ambito dell'attività di individuazione delle azioni ai sensi della delega di cui all'art. 40 della legge n. 196 del 2009.

E' allo studio anche la possibilità di uno snellimento dei programmi inseriti nella missione "Ricerca e innovazione", tra i quali il programma "Ricerca in materia dei beni culturali" spesso, come nel caso del MIBAC, necessariamente comune a più Centri di responsabilità in difformità a quanto previsto dalla legge di contabilità.

Sempre in tema di struttura del bilancio deve anche sottolinearsi la parziale conformità delle attività svolte dal MIBAC alla classificazione COFOG, atteso che la classe *Attività culturali* non è rappresentativa della missione propria del Ministero, mancando qualunque riferimento all'attività di tutela del patrimonio culturale.

L'andamento degli stanziamenti assegnati alle missioni e ai programmi evidenzia, nel confronto con il precedente esercizio, una sostanziale stabilità diversamente ripartita tra i diversi programmi che sconta, come nel 2011, la quota aggiuntiva di risorse stanziate, in misura permanente, dal decreto-legge n. 34 del 2011 nell'ambito della missione "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche" (236 milioni) e destinate in gran parte (149 milioni) al Fondo unico per lo spettacolo.

Nel confronto con gli esercizi pregressi, restano pertanto sensibili gli effetti negativi derivanti dalla flessione delle risorse stanziate per le finalità di tutela, come emerge dalle linee programmatiche delle principali attività del Ministero, che ha spesso fatto fronte ai soli interventi di emergenza con le risorse stanziate per l'esercizio di attività di tutela.

Significativa appare infatti la riduzione delle risorse destinate nel 2012 ad interventi urgenti al verificarsi di emergenze (37 milioni, a fronte dei 46 milioni del 2011 e dei 65,8 del 2008) e dei Fondi destinati al Programma ordinario di lavori pubblici finalizzato all'attività di tutela del patrimonio culturale (70,5 milioni, a fronte dei 110,8 milioni del 2011 e degli oltre 201 milioni stanziati per le medesime finalità dieci anni prima).

Sostanzialmente stabili risultano invece le risorse provenienti dagli introiti del gioco del Lotto (48,4 milioni; 47,7 milioni nel 2011), anch'esse finalizzate all'attività di tutela, che tuttavia segnano una forte diminuzione rispetto agli anni fino al 2007.

L'analisi economica mette invece in luce una crescita delle somme stanziate e spese nell'ambito dei redditi da lavoro dipendente, anche in relazione alle assunzioni effettuate in deroga ai vincoli di legge, e una spiccata flessione delle somme stanziate e spese nell'ambito dei consumi intermedi.

L'andamento di tali spese si riconduce sostanzialmente alle riduzioni lineari conseguenti alle manovre finanziarie dell'ultimo triennio; minore è risultato peraltro l'impatto delle specifiche misure di contenimento previste dall'articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 nel cui ambito si rilevano risparmi in linea con le disposizioni di legge solamente per le attività di formazione, acquisto noleggio e manutenzione di autovetture e studi e consulenze (ove tuttavia l'anno 2009 comprendeva anche le spese non comprimibili conseguenti a obblighi di legge connessi all'insieme delle attività relative ai lavori pubblici e a quelle pertinenti alla sicurezza e alla salute dei lavoratori).

Ampia risulta invece la deroga alle disposizioni di legge nell'ambito delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, che registrano impegni vicini ai valori del 2009, trattandosi di spese connesse alle finalità di valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale che rientrano nei fini istituzionali del Ministero.

Analoga la situazione nell'ambito delle spese di missione (2,6 milioni in termini di impegno, pari al 70 per cento delle somme impegnate nel 2009) ove la rilevazione è stata articolata in missioni a carattere ispettivo di verifica e controllo finalizzati alla tutela del patrimonio culturale e in missioni all'estero strettamente connesse ad accordi internazionali; missioni entrambe escluse dai vincoli di contenimento della spesa pubblica.

Rispettano invece i vincoli di legge le altre missioni la cui spesa, pari a 608.405 euro, non supera il 50 per cento delle somme impegnate nel 2009.

Quanto alle altre categorie economiche, non evidenziano scostamenti di rilievo i trasferimenti correnti, mentre più spiccata appare le flessione delle risorse destinate agli investimenti (la flessione maggiore si rileva nell'ambito del programma "Tutela del patrimonio culturale e tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea") e ai contributi agli investimenti (sempre nell'ambito del programma "Tutela del patrimonio culturale").

In controtendenza i contributi agli investimenti a famiglie e Istituzioni sociali private i cui stanziamenti passano dai 39,7 nel 2011 ai 70,5 milioni del 2012.

Il conto dei residui mostra importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari a 317 milioni che si attestano, alla fine dell'esercizio, a più di 215,1 milioni dei quali circa 165,7 di nuova formazione mentre solo 2,3 milioni si iscrivono tra i residui di stanziamento.

L'analisi per missione evidenzia una spiccata diminuzione dei residui nell'ambito della missione "Ricerca e innovazione" in relazione alla forte contrazione degli stanziamenti registrata nel 2012; flettono anche i residui finali della missione "Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici", concentrati, anche nell'esercizio 2012, nel Programma "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo", mentre si dimezzano nell'ambito dei programmi concernenti beni archeologici, le belle arti e la tutela del patrimonio culturale.

Una leggera crescita si rileva, infine, nell'ambito dei Fondi da ripartire ove, tuttavia, transita tra i residui l'intero stanziamento destinato al Fondo unico di amministrazione.

4.1.1. Analisi delle criticità emerse dall'esame del rendiconto

Passando ad esaminare le principali criticità emerse dall'analisi del rendiconto, emergono, in primo luogo, il fenomeno delle eccedenze di spesa e dei debiti pregressi.

Quanto alle eccedenze di spesa, anche nell'esercizio 2012, come nei tre esercizi precedenti, i dati di consuntivo ne evidenziano un consistente ammontare che raggiunge 33,4 milioni in conto competenza e 23,2 milioni in termini di cassa.

Tali eccedenze riguardano in prevalenza i capitoli stipendiali e quelli inerenti ai relativi oneri riflessi in relazione alla perdurante problematica, già segnalata nel precedente esercizio, della errata associazione delle partite stipendiali di ruoli di spesa fissa ai relativi capitoli.

Presentano inoltre eccedenze di spesa anche i capitoli destinati al pagamento di affitto di locali e oneri, riconducibili sia ad una dotazione di bilancio non sempre sufficiente, sia ai significativi mutamenti strutturali che hanno negli anni interessato il Ministero e che hanno, tra le altre cose, provocato il frazionamento e il riaccorpamento dei relativi capitoli.

L'insufficienza degli stanziamenti e le difficoltà di programmazione in ordine alla forbice sempre più ampia tra stanziamenti iniziali e stanziamenti definitivi sta alla base della consistente esposizione debitoria del Ministero che, a fronte dei circa 14 milioni relativi agli anni 2009 e 2010 (assegnati nel 2011), segna un ulteriore incremento a seguito della ricognizione delle posizioni debitorie al termine del 2011 raggiungendo i 23,1 milioni cui è seguita nel 2012 una assegnazione nello stato di previsione del Ministero di soli 4,3 milioni.

Di tale ammontare, assorbito interamente da spese per consumi intermedi, solo 2,1 milioni attengono a debiti pregressi, mentre oltre 20,9 milioni si riferiscono a debiti fuori bilancio accumulatisi nel 2011 riconducibili a servizi indispensabili per il funzionamento degli uffici; fenomeno che sembra confermare il *trend* anche nel 2012[29] per il cui ripiano il recente decreto-legge n. 35 del 2013 ha già previsto uno stanziamento complessivo per le Amministrazioni dello Stato fino a 500 milioni per quelli maturati entro il 31 dicembre 2012.

Strettamente connesso con il fenomeno della formazione dei debiti fuori bilancio è l'andamento dei residui passivi e la formazione dei residui passivi perenti che, se riferiti ad obbligazioni verso terzi giuridicamente perfezionate rappresentano un'ulteriore fonte di debito dell'Amministrazione.

L'ammontare registrato nel 2012 segna una spiccata flessione rispetto al precedente esercizio, attestandosi a 215,1 milioni concentrati, anche nel 2012, nell'ambito delle risorse assegnate alla Direzione generale per lo spettacolo dal vivo (70,8 milioni a fronte di risorse attribuite al relativo programma per oltre 273 milioni) e alla Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione e il bilancio (63,6 milioni a fronte di risorse stanziate sul programma "Tutela del patrimonio culturale" pari a 272 milioni).

Da segnalare, nell'ambito della classificazione economica, la consistente quota dei residui di parte corrente (129,4 milioni) assorbiti in gran parte da trasferimenti di parte corrente (60,8 milioni) e da consumi intermedi (43,1 milioni).

Nettamente inferiori al 2011 risultano invece i residui delle spese in conto capitale, concentrati nella voce investimenti fissi lordi, che contava su uno stanziamento nettamente inferiore a quello degli esercizi pregressi, e nella voce trasferimenti di parte capitale nel cui ambito significativa appare la quota degli impegni non ancora pagati relativi ai contributi alla spesa per ristrutturazioni operate dai proprietari di beni culturali. Esposizione debitoria che, come già rilevato, ha indotto il Ministero, in sede di predisposizione del programma di *spending review*, ad inserire la proposta - poi attuata con l'art. 1, comma 77 della legge 228 del 2012 - di sospendere l'erogazione dei contribuiti fino al 2015.

In flessione anche l'ammontare dei residui perenti che passano dai 48,2 milioni del 2010 (due terzi dei quali in parte corrente) ai 15,6 del 2011 (di cui 5 milioni circa di parte corrente e 10,6 milioni di parte capitale) pur in vigenza della normativa concernente la riduzione dei termini temporali di mantenimento in bilancio dei residui passivi.

Cresce tuttavia lo *stock* al termine dell'esercizio che registra ben 984,9 milioni di residui di parte corrente a fronte di 268,6 milioni di parte capitale.

Quanto alla gestione delle reiscrizioni del 2012, concentrate nella parte in conto capitale, la quota assentita (3 milioni di parte corrente e 17,6 milioni di parte capitale) supera il 70 per cento delle somme richieste, cui sono seguiti pagamenti pari al 68 per cento delle reiscrizioni correnti e vicini al 100 per cento di quelle in conto capitale.

---

[29] Le prime stime evidenziano circa 40 milioni dovuti principalmente al mancato pagamento di canoni e utenze.

Tra le criticità resta infine da segnalare anche per il 2012, il fenomeno delle giacenze presso le contabilità speciali del Ministero[30] che, al 31.12.2012, registrano un importo complessivo pari a 457,7 milioni sul cui rilevante ammontare influisce sia la lentezza con cui i Fondi vengono messi a disposizione dei funzionari delegati, sia la stessa normativa che consente di riprogrammare le risorse non impegnate.

Malgrado la consistenza delle somme trasportate all'esercizio 2012, migliore risulta la capacità di spesa evidenziandosi, nell'anno in esame, un andamento più equilibrato nel confronto tra il totale delle entrate dell'esercizio pari a 267,1 milioni e delle uscite pari a 322,3 milioni, con un resto disponibile inferiore di circa il 7 per cento rispetto al precedente esercizio.

4.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

L'ammontare delle entrate extratributarie, tratto dai dati del rendiconto del Ministero, evidenzia anche nell'esercizio 2012 importi consistenti cui tuttavia conseguono riassegnazioni nettamente inferiori.

Nell'anno 2012 sono stati effettuati sui capitoli di entrata di pertinenza del MIBAC (capo XXIX) i seguenti versamenti in conto competenza: 13,7 milioni derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per l'accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi (capitolo 2584/01) , 5,6 milioni derivanti da canoni di concessione ed altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi offerti al pubblico (cap. 2584/03), 0,4 milioni derivanti da somme versate da Enti e privati per scopo determinato, rientrante nei fini istituzionali (cap. 2584/04) la cui riassegnazione al Ministero, a decorrere dal 2012, si riconduce all'entrata in vigore dell'articolo 42, comma 9, del DL n. 201 del 2011, come convertito con modifiche in legge n. 214 del 2011.

A ciò si aggiungono gli introiti derivanti dalla estrazione infrasettimanale del gioco del Lotto (versati al capitolo 1801 del MEF), pari complessivamente a 2.505 milioni, dei quali una quota riservata al MIBAC, per il recupero e la conservazione dei beni culturali, archeologici, storici, artistici, archivistici e librari, nonché per interventi di restauro paesaggistico e per attività culturali in base all'art. 3, comma 83 della legge n. 662 del 1996.

A fronte delle somme introitate, è stato ripartito un importo complessivo di circa 26 milioni a carico del Fondo, istituito ai sensi del comma 616 del citato art. 2 il cui stanziamento, pari a circa 29 milioni, ha subito un accantonamento di 3 milioni in attuazione del DL n. 16 del 2012 convertito nella legge n. 44 del 2012.

Le predette somme sono state destinate, in coerenza con le relative finalità normative alla conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali relativi a modelli di gestione, esposizione e fruizione per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio (per 4,4 milioni), del patrimonio culturale nazionale (per 15,7 milioni); del patrimonio archeologico (per 0,35 milioni), della sicurezza del patrimonio culturale (per 5,5 milioni).

Nel 2012 si è ulteriormente ridotto l'importo affluito al capitolo 2584/2010 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"* che è risultato pari a 1,5 milioni (a fronte dell'importo introitato lo scorso anno pari a circa 1,6 milioni). Le predette somme sono state riassegnate al capitolo 6631 destinato a finanziare le "*spese connesse allo svolgimento di tutte le funzioni e attività già svolte dal soppresso ETI incluse quelle relative alle risorse umane e strumentali"*.

Ancora in corso di riassegnazione risulta, invece, la richiesta relativa alle somme pari a 2,9 milioni affluite al capitolo 2584/2011 *"introiti derivanti dalla riscossione di crediti tributari*

[30] 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.

connessi allo svolgimento dei compiti e delle funzioni facenti capo al soppresso ente teatrale italiano".

5. Le missioni e i programmi

Passando più allo specifico dei dati contabili, la tabella che segue illustra l'andamento delle missioni e dei programmi del Ministero negli esercizi 2011 e 2012.

(in migliaia)

Missione	Esercizio	2011				2012			
	Programma	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza (RGS)	Res N Form Totali (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza (RGS)	Res N Form Totali (RGS)	Pagato competenza (RGS)
017.Ricerca e innovazione	Ricerca in materia di beni e attività culturali	102.070,77	72.833,42	11.886,45	135.180,30	70.837,66	63.314,27	5.400,13	80.235,55
	totale	**102.070,77**	**72.833,42**	**11.886,45**	**135.180,30**	**70.837,66**	**63.314,27**	**5.400,13**	**80.235,55**
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	474.467,26	471.366,97	70.469,91	402.443,76	449.538,98	444.381,32	60.720,28	387.998,33
	Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	6.003,02	6.002,64	5,94	5.996,70	6.292,20	6.252,11	5,89	6.246,22
	Tutela dei beni archeologici	251.811,01	185.931,58	18.016,98	171.219,24	253.578,95	230.276,21	7.625,75	223.052,90
	Tutela dei beni archivistici	120.149,78	119.773,41	7.818,84	119.192,83	140.697,08	140.642,48	7.760,31	133.698,47
	Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	152.493,57	152.016,92	24.908,25	129.962,22	157.885,80	154.634,90	6.123,41	150.712,43
	Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell' arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio	304.617,59	301.550,93	32.482,03	300.665,51	327.079,53	320.212,83	15.575,97	305.053,87
	Valorizzazione del patrimonio culturale	27.588,85	27.535,95	10.395,84	17.458,75	29.379,13	28.661,52	10.884,07	17.960,83
	Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	7.215,26	7.063,48	1.447,23	9.395,08	8.516,69	8.363,85	373,72	8.451,31
	Tutela del patrimonio culturale	298.406,61	283.994,80	39.168,04	244.826,76	277.687,81	270.879,40	20.644,38	250.328,70
	totale	**1.642.752,95**	**1.555.236,68**	**204.713,07**	**1.401.160,86**	**1.650.656,18**	**1.604.304,63**	**129.713,79**	**1.483.503,06**
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	6.723,12	6.639,24	466,34	7.436,84	10.350,79	8.863,46	757,76	8.358,12
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	41.056,14	38.292,99	15.988,72	22.420,94	57.805,99	50.589,53	14.134,57	36.700,69
	totale	**47.779,26**	**44.932,23**	**16.455,05**	**29.857,79**	**68.156,78**	**59.452,99**	**14.892,33**	**45.058,81**
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	15.285,29	0,00	15.285,29	0,00	18.676,52	0,00	18.676,52	0,00
	totale	**15.285,29**	**15.285,29**	**15.285,29**	**15.285,29**	**15.285,29**	**15.285,29**	**15.285,29**	**15.285,29**
	TOTALE GENERALE	**1.807.888,27**	**1.673.002,33**	**248.339,86**	**1.566.198,95**	**1.808.327,13**	**1.727.071,88**	**168.682,77**	**1.608.797,42**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La missione 21, "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici", che assorbe il 91,3 per cento della spesa del Ministero (1.650 milioni), evidenzia stanziamenti definitivi in linea con quelli del precedente esercizio. Non registrano forti scostamenti neanche gli stanziamenti destinati ai 9 programmi di spesa, nel cui ambito si rileva, tuttavia, una contrazione del 5,5 per cento relativamente al programma "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo" e del 7,5 per cento in relazione al programma "Tutela del patrimonio

culturale"; in crescita si rilevano, invece, gli stanziamenti destinati ai programmi "Tutela dei beni archeologici" (+ 0,7 per cento), "Tutela dei beni archivistici" (+17 per cento), e "Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria" (+ 3,5 per cento).

Al programma 13 "Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea; tutela e valorizzazione del paesaggio" è assegnato il 20 per cento circa dello stanziamento dell'intera missione 21, mentre al programma 15, "Tutela del patrimonio culturale", è attribuito il 16,8 per cento della missione cui fa seguito il programma 6, "Tutela dei beni archeologici" che incide per il 15,3 per cento sulla missione.

Il programma 2 "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo", che assorbe il 27 per cento della missione, registra impegni pari al 98,8 per cento dello stanziamento e pagamenti pari all'86 per cento.

In tale ambito gli interventi adottati si riconducono alla normativa di urgenza del 2010 e del 2011, in particolare nel settore lirico-sinfonico, mentre non sono giunti a conclusione i progetti di legge relativi allo spettacolo dal vivo che, nel definire un quadro normativo organico, individuavano le attribuzioni spettanti ai singoli livelli di governo e raffrontavano il supporto economico al settore, attualmente ancora assicurato dalle risorse assegnate al Fondo unico per lo spettacolo, la cui dotazione, pari a 513 milioni nel 2008 segna una diminuzione l'anno successivo e una più spiccata crescita negli anni successivi, a seguito del rifinanziamento disposto con la legge 34 del 2011.

Il Fondo - istituito dalla legge n. 163 del 1985 al fine di ridurre la frammentazione dell'intervento statale e la conseguente approvazione di specifiche leggi di finanziamento - attualmente rappresenta il principale strumento di sostegno del settore dello spettacolo dal vivo e della cinematografia ed ha come obiettivo il sostegno finanziario ad Enti, Istituzioni, Associazioni, Organismi ed Imprese operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante, nonché nella promozione e nel sostegno di manifestazioni ed iniziative di carattere e rilevanza nazionali da svolgere in Italia o all'estero.

L'importo complessivo, stabilito annualmente in tabella C della legge di stabilità, pari a 411,4 milioni è stato ripartito tra i diversi settori con decreto ministeriale di intesa con la Conferenza unificata Stato-Città, attenendo la promozione e l'organizzazione di attività culturale alla competenza legislativa concorrente.

In attuazione del citato decreto, nel 2012 le risorse sono state assegnate: per il 47 per cento alle Fondazioni liriche, per il 14,1 per cento alle attività musicali, per il 2,5 per cento alle attività di danza, per il 16 per cento alle attività teatrali di prosa, per l'1,5 per cento alle attività circensi e spettacolo viaggiante, per il 18,6 per cento alle attività cinematografiche.

La ripartizione per capitoli ha evidenziato la distribuzione sotto riportata dalla quale può rilevarsi un contenuto ammontare di residui di nuova formazione, indice di una buona capacità di impegno nell'esercizio considerato. Consistente resta peraltro la quota dei residui pregressi concentrati nelle quote destinate al sovvenzionamento delle attività musicali e delle attività teatrali di prosa svolte da soggetti privati.

La quota più consistente del FUS (193,3 milioni, interamente utilizzati) si riferisce, anche nell'esercizio 2012, ai contributi a favore delle Fondazioni lirico-sinfoniche che segnano una contenuta flessione rispetto al precedente esercizio, destinata a contrarsi nuovamente nel 2013 che prevede uno stanziamento pari a 182 milioni.

CAPITOLI DEL FUS

Capitolo di Spesa		Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato totale	Res N Form Stanz	Residui finali	Economie di competenza	Economie in c/residui
1390	spese per il funzionamento, per la dotazione dei mezzi e degli strumenti dell'osservatorio dello spettacolo, nonchè per l'affidamento di incarichi e la stipula di convenzioni	822.850,00	762.313,10	409.179,04	0,00	491.441,13	60.536,90	0,00
1391	quota del fondo unico per lo spettacolo da ripartire per far fronte agli oneri relativi al consiglio nazionale dello spettacolo e all'osservatorio dello spettacolo, nonché per provvedere ad eventuali interventi integrativi in base alle esigenze dei singoli settori.	78,00	0,00	0,00	0,00	0,00	78,00	0,00
6120	spese per il funzionamento - compresi i gettoni di presenza, i compensi e le indennità di missione ai componenti delle commissioni concernenti l'erogazione dei contributi connessi all'attività dello spettacolo.	80.000,00	60.554,25	56.769,34	0,00	18.653,16	19.445,75	13.632,74
6620	spese per il funzionamento - compresi i gettoni di presenza, i compensi e le indennità di missione ai componenti delle commissioni concernenti l'erogazione dei contributi connessi all'attività' dello spettacolo.	43.439,00	14.046,50	16.464,16	0,00	6.097,93	29.392,50	14.011,81
6621	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare a favore delle fondazioni lirico sinfoniche	193.388.080,00	193.388.080,00	193.382.439,32	0,00	1.875.125,68	0,00	0,00
6622	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività musicali in Italia e all'estero	58.021.624,00	58.021.265,43	55.575.912,15	0,00	23.815.335,51	358,57	740.627,67
6623	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività teatrali di prosa	21.197.867,00	21.197.261,75	23.810.174,68	0,00	5.295.854,43	605,25	93.576,59
6624	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività di danza in Italia e all'estero	10.323.647,00	10.323.513,00	10.292.744,26	0,00	4.427.708,01	134,00	132.707,18
6626	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività teatrali di prosa svolte da soggetti privati	45.300.000,00	45.268.736,00	42.854.641,26	0,00	19.126.488,32	31.264,00	961.273,51
8570	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il finanziamento delle attività di produzione cinematografica	20.000.000,00	19.999.998,19	19.985.764,71	0,00	371.243,18	1,81	72,81
8571	fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche	21.000.000,00	21.000.000,00	21.504.784,00	0,00	3.351.216,00	0,00	0,00
8573	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il finanziamento delle attività di promozione cinematografica	35.493.858,00	35.493.858,00	41.753.780,24	19.158,00	5.023.584,81	0,00	45.417,16
8721	quota del fondo unico per lo spettacolo da erogare per il sovvenzionamento delle attività circensi e dello spettacolo viaggiante.	6.339.795,00	6.339.795,00	4.772.294,04	3.553.938,00	8.803.607,91	0,00	940.533,43
	Totale	**412.011.238,00**	**411.869.421,22**	**414.414.947,20**	**3.573.096,00**	**72.606.356,07**	**141.816,78**	**2.941.852,90**

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati RGS

Sempre in materia di spettacolo dal vivo si segnala ancora l'interruzione dell'*iter* parlamentare in materia di tutela professionale dei lavoratori dello spettacolo e la promozione di attività cinematografiche e audiovisive, mentre sono stati prorogati fino a dicembre 2013 gli incentivi fiscali previsti dalla legge finanziaria 2008 per il settore cinematografico (decreto-legge n. 225 del 2010, art. 2, comma 4 *ter*, convertito dalla legge n. 10 del 2011).

Il programma "Tutela dei beni archivistici", che ha una dotazione finanziaria pari a 140,7 milioni, registra impegni pari a 140,6 milioni e pagamenti pari a 133,7 milioni, cui segue un ammontare di residui passivi di 7,8 milioni, mentre il programma "Tutela dei beni librari", nel cui ambito si inseriscono le risorse stanziate per il piano straordinario per le biblioteche statali per interventi di carattere strutturale e di sicurezza delle sedi, evidenzia impegni pari a 154,6 milioni (il 98 per cento di capacità di impegno) e pagamenti pari a 150,7 milioni (95,4 per cento della capacità di spesa).

Il programma "Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanea; tutela e valorizzazione del paesaggio", che rappresenta il 19,8 per cento degli stanziamenti della missione, fa riferimento alla Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea e ha una dotazione complessiva di competenza pari a 327 milioni (erano 304,6 milioni nel 2011). La gestione evidenzia, sotto il profilo finanziario, una capacità di impegno pari al 97,9 per cento, e una capacità di spesa del 93,3 per cento.

Quanto al programma "Tutela del patrimonio culturale", il relativo stanziamento (277,7 milioni, in flessione rispetto a precedente esercizio) fa riferimento unicamente alla Direzione per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale che gestisce capitoli con tipologie di spesa diverse quali ad esempio investimenti, contributi e trasferimenti.

Tali risorse, in gran parte destinate alla conservazione, al potenziamento e alla realizzazione di progetti sperimentali, evidenziano impegni pari a 270,9 milioni e pagamenti (in crescita rispetto ai risultati del 2011) pari 250,3 milioni che registrano una capacità di impegno pari al 97,5 per cento e una capacità di spesa pari al 90 per cento.

Di particolare rilievo infine il programma "Tutela dei beni archeologici", che ha una dotazione definitiva di competenza pari a 253,5 milioni (251,8 milioni nel 2011) e fa capo alla Direzione generale per le antichità.

Nell'ambito delle competenze della Direzione generale, merita particolare attenzione l'avvio del Progetto Pompei conseguente alla chiusura degli interventi adottati a seguito dello stato di emergenza, dichiarato con il dPCM del luglio 2008, prorogato fino al giugno 2010 e anticipatamente revocato nello stesso mese.

Il decreto-legge n. 34 del 2011 (convertito dalla legge n. 75 del 2011), ha previsto infatti, oltre a nuovi fondi per la cultura, il potenziamento delle funzioni di tutela dell'area Archeologica di Pompei e nei luoghi ricadenti nella competenza territoriale della Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei attraverso la predisposizione di un programma straordinario ed urgente di interventi conservativi di prevenzione, manutenzione e restauro.

Il programma iniziale, che faceva riferimento non solo a Pompei ma anche alle zone di Ercolano, Pozzuoli e Campi Flegrei, è stato successivamente rimodulato, concentrando tutte le risorse disponibili solo sull'area di Pompei ed è stato firmato, in data 6 ottobre 2011, un accordo tra il MIBAC ed il Ministro per i Rapporti con le Regioni che, sulla base delle risorse disponibili, 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*".

L'attuazione dell'intero progetto è affidata ad un comitato direttivo composto da rappresentanti della Commissione europea, del MIBAC, del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero dell'interno a cui compete di vigilare affinché i lavori siano preservati dal rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata.

Si tratta di un investimento straordinario, finanziato nell'ambito del PON 2007-2013[31] , per un ammontare pari a 105 milioni, in gran parte assorbiti dai lavori indicati nel Piano delle Opere cui, peraltro, si affiancano altri contenuti che includono attività concernenti rilievo e diagnosi (piano della conoscenza), sicurezza (piano della sicurezza), promozione, comunicazione e valorizzazione (piano della valorizzazione), arricchimento delle capacità gestionali della Soprintendenza per i beni archeologici di Napoli e Pompei (piano di *capacity building).*

Nell'ultimo anno è stata effettuata una prima, complessiva ricognizione dell'area archeologica, al fine di individuare le maggiori criticità per la conservazione delle strutture antiche; tale operazione, condotta dall'Ufficio Tecnico della Soprintendenza e in particolare dalle squadre di archeologi e architetti assunti a gennaio 2012 in attuazione del citato decreto-legge 34 del 2011[32], ha consentito l'ispezione sistematica della città antica e la schedatura - per ora relativamente alle *Regiones VI-VII-VIII* - dei fenomeni di degrado "gravi". Sulla base di tale ricognizione, è seguita l'elaborazione dei progetti per i lavori di messa in sicurezza del sito, già previsti nel Piano delle Opere (interventi nn. 2-9) in relazione ai quali è stato affidato alla Direzione generale per le antichità il compito di approntare i capitolati tecnici relativi al Piano della conoscenza, che riguarda tutte le attività diagnostiche finalizzate alla valutazione dello stato di conservazione del sito, e procedere alla successiva programmazione delle attività di restauro e di manutenzione, sulla base di una scala di priorità.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei sei bandi espletati (per un ammontare di 14,5 milioni), si evidenzia l'avvio dei cantieri per il restauro architettonico e strutturale della Casa dei Dioscuri e i lavori per il restauro architettonico e strutturale della Casa del Criptoportico. I lavori di restauro architettonico e messa in sicurezza della Casa delle Pareti Rosse, malgrado la conclusione della gara, non sono stati avviati in pendenza di un contenzioso amministrativo, mentre per quanto concerne il progetto di restauro architettonico e strutturale della Casa di Sirico è stata decretata l'aggiudicazione definitiva e sono in corso le verifiche previste dalla legge, propedeutiche alla stipula del contratto e alla consegna dei lavori.

Ancora in corso risultano le procedure di gara del restauro e consolidamento delle strutture della Casa del Marinaio e i lavori di messa in sicurezza, previo assetto idrogeologico, dei terreni demaniali al confine dell'area di scavo – *Regiones III e IX* , bandita agli inizi di novembre 2012. Per i primi cinque bandi, in accordo con il Gruppo di coordinamento istituito presso il Segretariato generale del MIBAC e il Gruppo per la legalità istituito presso la Prefettura di Napoli, si è prevista la procedura ristretta ai sensi dell'art. 3, co. 38, del d.lgs. n. 163 del 2006, mentre con il successivo bando relativo ai lavori di riassetto idrogeologico si è optato per la procedura aperta ai sensi dell'art. 55 c. 5 e 122 del Codice degli appalti.

Da novembre 2012 è stata attivata inoltre la piattaforma telematica "GareMiBAC", messa a disposizione dall'Agenzia Invitalia; piattaforma sulla quale si stanno svolgendo le gare relative a tale ultimo intervento e che sarà utilizzata per il seguito del programma, anche al fine di superare le criticità derivanti dalle stringenti tempistiche previste dalla Commissione europea per l'utilizzo dei Fondi comunitari. In relazione infine agli altri contenuti del progetto, il piano della Sicurezza, che prevede il potenziamento del sistema di telesorveglianza del sito archeologico, risulta in fase di elaborazione anche in riferimento al finanziamento aggiuntivo messo a disposizione nell'ambito del PON sicurezza, mentre il piano della *Capacity Building*, è stato preso in carico dal Segretariato generale che sta elaborando i relativi capitolati tecnici e di attuazione.

---

[31] Nell'ambito del PON 2007-2013 - Attrattori culturali, naturali e turismo, sono stati previsti, in fase di riprogrammazione, sull'Asse 1 finanziamenti per 634,5 milioni che comprendono: Grande Progetto Pompei: 105 milioni assegnati (Decisione Comunitaria 2154/2012); Poli museali di eccellenza nel Mezzogiorno e altri attrattori: progetti cantierabili proposti dal MIBAC per 178,9 milioni nelle Regioni Calabria, Campania e Puglia.

[32] In attuazione della citata normativa è stata disposta l'assunzione di 22 funzionari (8 architetti, 13 archeologi e 1 amministrativo)

MINISTERO DELLA SALUTE

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. La programmazione; 1.2 La spending review*

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Articolazione delle strutture periferiche; 2.2. Organi collegiali; 2.3. Quadro enti vigilati*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Analisi della gestione delle entrate extratributarie; 3.2. Analisi della gestione delle spese:* 3.2.1. Le misure di contenimento della spesa; 3.2.2. I residui passivi: 3.2.2.1. Residui perenti

4. Le missioni e i programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali: *4.1. Tutela della salute (missione 20):* 4.1.1. Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana; 4.1.2. Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale; 4.1.3. Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti; 4.1.4. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure*; 4.2. Ricerca e innovazione (missione 17):* 4.2.1. Ricerca per il settore della sanità pubblica

Considerazioni di sintesi

Anche il 2012 ha confermato i progressi già evidenziati negli ultimi esercizi nel contenimento dei costi e nel riassorbimento dei disavanzi gestionali nel settore sanitario. Un dato che rappresenta solo in parte la sintesi dell'attività svolta dal Ministero che, in raccordo con il MEF e le Regioni, ha rilevanti compiti di monitoraggio e di coordinamento in questo determinante comparto del welfare. Nell'azione sviluppata nell'anno sembra potersi distinguere anche l'avvio di una nuova fase. Una graduale uscita dal prevalere degli obiettivi di "messa in sicurezza dei conti sanitari" per affiancarvi una più forte attenzione all'individuazione delle condizioni necessarie ad un miglioramento nella qualità e nell'appropriatezza della assistenza garantita a livello locale in tutti i settori di competenza dell'amministrazione. Un'attenzione da sempre presente tra gli obiettivi del Ministero ma che assume maggior rilievo nell'esercizio appena concluso. Ciò per la consapevolezza delle forti tensioni che si cominciano a manifestare sul fronte della garanzia dei livelli di assistenza, ma anche, e soprattutto, come evoluzione naturale di un progetto che in questi anni, con continuità tra diverse gestioni e in raccordo con le regioni, è stato tracciato per garantire l'adeguamento e la sostenibilità di un settore strategico per il benessere della collettività.

Per il consolidamento dell'aggiustamento dei conti della sanità e per il recupero del governo della spesa, determinante è l'attuazione del d.lgs. 118/2011. Un percorso particolarmente complesso come ha messo in evidenza la valutazione straordinaria delle procedure amministrativo-contabili condotta nell'anno e che richiederà un attento monitoraggio delle gestioni regionali per pervenire, come previsto, ad una certificazione dei bilanci degli enti. Affinché la adozione di procedure contabili e la revisione complessiva delle norme contabili possa produrre un risultato strutturale, l'amministrazione ha puntato, poi, su un adeguamento

delle capacità gestionali. Investire nella formazione professionale nella convinzione che lo sviluppo di queste competenze costituisca uno strumento ulteriore di affiancamento alle Regioni impegnate in percorsi di riqualificazione e di riorganizzazione per il perseguimento ed il mantenimento dell'equilibrio economico e dei livelli essenziali di assistenza.

Nel corso del 2012 sono stati predisposti, inoltre, i provvedimenti per la fissazione delle tariffe in materia di assistenza specialistica ambulatoriale e assistenza ospedaliera: sono state individuate le tariffe nazionali massime di riferimento per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, di riabilitazione e di lungodegenza post acuzie e di quella specialistica ambulatoriale, valide per gli anni 2012-2014. Ma anche i criteri generali in base ai quali le Regioni adottano il proprio sistema tariffario, nel rispetto dei principi di appropriatezza e di efficienza; ed è stato confermato il vincolo costituito dalle tariffe nazionali.

E' proseguito poi il percorso di individuazione dei criteri di qualità dei servizi erogati, di appropriatezza e di efficienza, per consentire la scelta delle Regioni di riferimento per il passaggio ai costi standard ed è stata predisposta una analisi dei nuovi pesi da utilizzare per il riparto tra le Regioni delle risorse finanziarie del SSN.

Sul fronte della qualità dell'assistenza, particolare attenzione è stata rivolta all'attività tesa ad integrare tra loro la rete ospedaliera, la rete dell'emergenza urgenza e le reti socio-sanitaria, territoriale e di prevenzione, cosicché l'erogazione delle prestazioni sanitarie trovi collocazione all'interno di percorsi strutturati che si svolgono nell'ambito delle reti cliniche. La conclusione della legislatura, ma anche contrasti tra Stato e Regioni, hanno impedito l'approvazione in Conferenza Stato-Regioni del regolamento che definisce le condizioni necessarie per garantire livelli di assistenza ospedaliera omogenei nell'intero territorio nazionale, sia in termini di adeguatezza delle strutture, sia in termini di risorse umane impiegate in rapporto al numero di pazienti serviti e al livello di complessità della struttura.

Una linea di intervento che ha riguardato anche le problematiche connesse alla creazione della rete assistenziale di cure palliative, di terapia del dolore e della rete specifica per i pazienti in età pediatrica, sia a livello regionale che a livello aziendale. Mentre è proseguita l'attività volta alla riorganizzazione dell'assistenza territoriale, diretta a garantire una copertura completa durante le 24 ore e per 7 giorni a settimana.

Di rilievo per la gestione e la verifica nella qualità delle prestazioni rese sono i sistemi informativi realizzati o avviati nel corso del 2012: quello dell'assistenza erogata presso gli Hospice, dell'assistenza sanitaria in condizioni di emergenza-urgenza, dell'Assistenza Domiciliare (SIAD) e dell'Assistenza Residenziale e Semiresidenziale (FAR). Tutti diretti a raccogliere con sistematicità le informazioni associate alle prestazioni erogate specie per anziani o soggetti non autosufficienti. Ad essi va ad aggiungersi il flusso informativo per la rilevazione delle prestazioni farmaceutiche effettuate tramite le strutture ospedaliere e i presidi delle aziende sanitarie locali (distribuzione diretta) o attraverso specifici accordi con le farmacie territoriali, pubbliche e private (distribuzione per conto). Per quanto concerne il settore dei dispositivi medici il Ministero, al fine di assicurare il potenziamento dei sistemi di tracciabilità degli stessi, sta lavorando ad un progetto comunitario riguardante un codice unico identificativo. L'Italia al riguardo vanta un potenziale tecnico-strumentale costituito dalla classificazione nazionale e dalla banca-dati dei dispositivi medici, un patrimonio informativo unico nel suo genere, rispetto agli altri paesi europei, che rappresenta una solida base di partenza per realizzare il rilascio per ogni singolo dispositivo medico di un numero progressivo di sistema, una salvaguardia importante per la salute del cittadino.

Nell'anno si è, poi, data attuazione al Piano nazionale integrato dei controlli, con riferimento ai contaminanti ambientali, all'igiene degli alimenti di origine animale e non animale, all'igiene delle tecnologie alimentari e OGM, ai prodotti destinati ad un'alimentazione particolare e integratori alimentari, agli alimenti addizionati con vitamine e minerali, all'importazione di alimenti. Dal 2012 tali controlli sono ricompresi tra gli adempimenti del Comitato LEA in tutte le Regioni italiane. Un sistema che quanto agli scambi commerciali con l'estero, può contare su un data base (SINTESI) che raccoglie gli elenchi di tutti gli stabilimenti italiani che trattano alimenti di origine animale che, ai sensi del regolamento (CE) 853/2004,

hanno ottenuto il riconoscimento e possono quindi immettere i propri prodotti sul mercato comunitario; e che per le importazioni di animali e di prodotti di origine animale, si avvale degli uffici veterinari periferici dell'Amministrazione.

Sono inoltre proseguite le attività di prevenzione con il programma Guadagnare salute che hanno visto, tra le altre, il consolidamento della collaborazione con il settore scolastico finalizzata a favorire negli istituti di ogni ordine e grado la promozione della salute come proposta pedagogica. Così come le attività collegate a progetti internazionali e tra essi il progetto EUROMED diretto a rafforzare i sistemi sanitari e l'offerta di salute della regione mediterranea. Nel corso degli anni i progetti - cui hanno partecipato tutti i Paesi dell'area compresa la Libia in qualità di Paese osservatore, più Albania, Bosnia-Erzegovina e Macedonia - hanno consentito di contribuire ad una crescita culturale, tecnica e scientifica che sta mostrando un impatto positivo sul miglioramento dei sistemi sanitari dei paesi dell'area. Il tutto, a fronte di investimenti piuttosto contenuti, che conferiscono ai progetti euro-mediterranei promossi e finanziati dal Ministero della salute un rapporto costo/efficacia favorevole.

Sull'operatività dell'Amministrazione hanno necessariamente inciso le misure di contenimento della dinamica della spesa. Con il DL 95/2012 anche il Ministero della salute ha avviato un processo di analisi e revisione della spesa, dei meccanismi che la regolano e dell'efficacia degli interventi adottati. Di particolare rilievo al riguardo l'avvio dell'attività di ricognizione delle tariffe introitate per l'erogazione dei servizi. Una revisione finalizzata ad un aggiornamento delle stesse in considerazione degli effettivi costi dei servizi. Tra i settori interessati vi è quello dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico, in particolare delle tariffe versate dalle imprese farmaceutiche per il rilascio delle autorizzazioni all'immissione in commercio di medicinali ad uso umano. Anche nel settore veterinario sono state oggetto di revisione le tariffe per i medicinali omeopatici, per l'importazione parallela di specialità medicinali, per la sperimentazione clinica, nonché per i servizi resi dagli uffici periferici relativamente ai controlli sull'importazione di alcune merci. Ulteriori interventi riguardano le tariffe versate dai privati per la registrazione di nuovi fitofarmaci. Dal processo di revisione delle tariffe il Ministero stima maggiori entrate pari a un milione per il 2012 e 8,5 milioni a regime. Consistente è infine il risultato ottenuto nel riordino degli organi collegiali e degli altri organismi operanti presso il Ministero della salute. Complessivamente la riorganizzazione comporta una riduzione degli organismi collegiali da 30 ad 8 e una riduzione di 22 componenti.

In conclusione, nel 2012 sembra essersi avviata una nuova fase nella gestione del settore sanitario che dovrà trovare impulso nella definizione del nuovo Patto della salute di cui, nell'esercizio appena concluso, è mancata la definizione. Fugati gli elementi di preoccupazione che non possono non trarsi dal recente riemergere di squilibri finanziari su cui è intervenuto il DL 35/2013, sarà possibile destinare i miglioramenti della gestione ad un recupero di qualità ed effettività dei servizi resi ai cittadini, utilizzando al meglio il ruolo di coordinamento ed impulso garantito dalla amministrazione della salute.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

1.1 La programmazione

L'attività del Ministero della salute nel 2012 è stata riferita principalmente al potenziamento della programmazione, dell'autonomia organizzativa e delle responsabilità finanziarie delle Regioni, attraverso un'azione di stimolo al miglioramento degli indicatori di impatto, di efficacia e di efficienza nell'erogazione dei servizi sanitari ai cittadini. La situazione socio-economica del Paese ha imposto, tuttavia, un rigoroso sforzo di coerenza tra efficienza sanitaria ed impiego delle risorse disponibili. Le linee strategiche su cui si è sviluppata l'attività del Ministero sono state definite nell'ambito del processo di pianificazione e programmazione

che ha preso avvio con l'Atto di indirizzo ministeriale del 4 agosto 2011 in cui sono state individuate le priorità politiche per il nuovo anno[1].

Gli obiettivi strategici individuati, unitamente agli obiettivi istituzionali sono stati posti a base del processo di compilazione, elaborazione e trasmissione della Nota integrativa al bilancio di previsione per l'anno 2012 e per il triennio 2012-2014. L'intero procedimento si è concluso con la predisposizione della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione (emanata in data 19 gennaio 2012). Contestualmente al procedimento volto all'adozione della Direttiva di I livello, è stato avviato il processo di programmazione dell'attività istituzionale (Direttive di II e III livello).

C.d.R	Missione	Programma	Priorità politica	Obiettivo strategico
Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione	Tutela della salute	Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale	Prevenzione e comunicazione	Consolidare l'azione finalizzata alla tutela e alla promozione della salute umana in tutte le età della vita, attraverso interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria
				Realizzare interventi di comunicazione, anche on line, nelle aree di preminente interesse per la tutela della salute, attraverso iniziative di informazione, pubblicazioni e studi, anche in collaborazione con organismi istituzionali e associazioni del terzo settore
			Politiche sanitarie internazionali	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, alla luce dell'esperienza del SSN
	Ricerca e innovazione	Ricerca per il settore della sanità pubblica	Rilancio della ricerca sanitaria	Riqualificazione della spesa sanitaria attraverso l'aumento della qualità e della trasparenza della ricerca biomedica italiana
Dipartimento della programmazione sanitaria e dell'ordinamento del SSN	Tutela della salute	Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana	Promozione della qualità dell'assistenza sanitaria	Individuare indicatori della programmazione sanitaria nazionale idonei a consentire la conoscenza ed il monitoraggio dei sistemi regionali di erogazione dei LEA, al fine di garantire, in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, l'appropriatezza, la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle prestazioni sanitarie
				Realizzazione di una scheda metodologica di analisi per la lettura integrata delle prestazioni nell'ambito dei LEA
				Promuovere la qualità dell'impiego delle risorse umane in assistenza sanitaria, privilegiando l'integrazione professionale nelle cure primarie e in quelle ospedaliere e implementando collaborazione professionale nel rapporto funzionale tra ospedale e territorio
		Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure	Dispositivi medici	Lotta alla contraffazione dei prodotti cosmetici finalizzata alla tutela della salute del cittadino
				Implementazione delle attività finalizzate al miglioramento del sistema di monitoraggio dei consumi dei dispositivi medici direttamente acquistati dal SSN
Dipartimento della sanità pubblica veterinaria della sicurezza alimentare e degli organi collegiali della salute	Tutela della salute	Sanità pubblica veterinaria igiene e sicurezza degli alimenti	Promozione della salute pubblica veterinaria e sicurezza degli alimenti	Rafforzamento della sorveglianza epidemiologica
				Standardizzazione delle procedure di controllo all'importazione di prodotti di origine non animale e di materiali a contatto, con particolare riguardo all'attività di campionamento e alla formazione del personale
				Elaborazione di nuove procedure e modalità operative in applicazione del nuovo assetto regolamentare del settore dei prodotti fitosanitari previsto dal regolamento CE 1107/2009 e dai regolamenti comunitari collegati emanati ed in via di emanazione
				Aggiornamento delle metodologie di valutazione del rischio della catena alimentare
Ufficio generale risorse e organizzazione e bilancio	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Politiche per l'efficienza gestionale	Razionalizzare e contenere la spesa per il funzionamento del Ministero e dei NAS attraverso modelli organizzativi e gestionali innovativi
				Garantire i livelli di servizio resi dall'Amministrazione potenziando il benessere organizzativo attraverso modalità innovative di organizzazione del lavoro e di valorizzazione del personale a fronte delle riduzioni di risorse umane e finanziarie

[1] L'Organismo Indipendente di Valutazione ha fornito gli elementi conoscitivi e gli strumenti metodologici per l'elaborazione da parte dei Capi Dipartimento di proposte di obiettivi strategici e dei connessi obiettivi operativi. In particolare, l'OIV ha provveduto ad avviare il processo di pianificazione strategica attraverso gruppi di lavoro a cui hanno preso parte i *tutor* di dipartimento/direzione, per l'esame preliminare degli obiettivi strategici e dei connessi obiettivi operativi con i relativi indicatori e valori attesi.

Coerente sotto il profilo temporale con il processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio anche il procedimento di predisposizione del Piano della *performance* per il triennio 2012-2014[2], elaborato tenendo conto dei contenuti del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità[3], che indica le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza, la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità (art. 11 del d.lgs. n. 150/2009)[4].

Queste le macro-aree di intervento cui sono riconducibili le priorità politiche: prevenzione e comunicazione, rilancio della ricerca sanitaria, politiche sanitarie internazionali, promozione della qualità dell'assistenza sanitaria, dispositivi medici, promozione della salute pubblica veterinaria e per la sicurezza degli alimenti, politiche per l'efficienza gestionale. Per ciascuna priorità politica sono poi stati individuati obiettivi strategici e operativi assegnati ai Dipartimenti e sui quali l'Organismo indipendente di valutazione ha svolto un monitoraggio per la verifica dello stato di avanzamento e di sviluppo delle attività connesse agli obiettivi stessi. L'OIV, in esito all'attività svolta, sottolinea una sostanziale omogeneità nel target di raggiungimento degli obiettivi (quasi sempre pari al 100 per cento), espressione di un allineamento tra attività svolte e previsioni.[5]

1.2. La spending review

Con il DL 95/2012 è stato avviato anche nel Ministero della salute un processo di analisi e revisione della spesa, in particolare del suo andamento, dei meccanismi che la regolano e dell'efficacia degli interventi adottati, con l'obiettivo di individuare ambiti di inefficienza, migliorare l'azione di programmazione e conseguire l'ottimale utilizzo delle risorse in un momento di evidente scarsità delle stesse. In adempimento alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, il Ministero ha predisposto per il Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa il progetto contenente le misure di riduzione proposte ed i conseguenti risparmi stimati per il triennio 2012-2014 nell'ambito dei consumi intermedi (spese di funzionamento), della spesa di personale e di quella per interventi e trasferimenti.

Nel riquadro che segue gli ambiti di intervento individuati dall'Amministrazione:

Locazione immobili, autoveicoli e missioni.
E' stato disposto il trasferimento dell'Ufficio Centrale del Bilancio dalla sede di piazzale Marconi alla sede degli uffici centrali del Ministero di viale Giorgio Ribotta con un risparmio di euro 421.135 che erano dovuti per il canone annuo di locazione di Palazzo Italia di proprietà dell'ENPAM. Inoltre, è stata ottenuta dall'Agenzia del Demanio la disponibilità di un immobile da destinare al Comando Carabinieri per la tutela della salute ed al relativo Nucleo, con un ulteriore risparmio di euro 1.034.465 per il canone annuo

[2] Adottato con d.m. 31 gennaio 2012.

[3] Adottato con d.m. 26 ottobre 2012.

[4] Il collegamento tra Piano della *performance* e Programma triennale per la trasparenza e l'integrità è fondamentale per garantire l'accessibilità da parte dei portatori di interesse sia in fase preventiva sugli obiettivi di performance assegnati ai diversi livelli della struttura organizzativa, sia *ex post* sui risultati conseguiti. Lo strumento che è stato individuato per poter corrispondere in maniera integrata a tale esigenza è il "Catalogo dei servizi", un luogo virtuale che raccoglie tutte le informazioni necessarie al cittadino-utente (accessibilità, tempi di erogazione, modulistica, standard di qualità, ecc.) per usufruire dei servizi. Già nel Piano della performance per il triennio 2011–2013 era stato assegnato ad alcuni uffici un obiettivo di trasparenza legato al Catalogo dei servizi; per il 2012, sulla base delle risultanze delle rilevazioni effettuate (Progetto servizi, procedimenti a istanza di parte e standard qualitativi), è stato possibile prevedere l'estensione del predetto obiettivo a tutti gli uffici titolari di servizi.

[5] In particolare l'OIV, oltre alle attività previste dalla normativa vigente e dalle delibere Civit attuative del d.lgs. 150/2009, ha condotto nel corso dell'anno attività istruttoria nell'ambito di tre indagini di controllo promosse dalla Corte dei conti (Delibera Cdc n. 19/2011/G) sulla riorganizzazione dei controlli interni dopo il d.lgs. 150/2009, sull'attività contrattuale delle Amministrazioni statali attraverso il mercato elettronico e sulla gestione dei contratti pubblici segretati o caratterizzati da particolari misure di sicurezza.

di locazione. Con riguardo al parco auto sono state adottate molteplici misure di razionalizzazione tra cui riduzione del numero di autovetture, utilizzo non esclusivo, assegnazione di budget ad ogni Centro di responsabilità per il carburante ed i buoni taxi. Per la gestione del parco autoveicoli in dotazione al Comando ed ai Nuclei Carabinieri sono state attivate una serie di iniziative volte a contenere la spesa almeno nei limiti di quella sostenuta negli esercizi passati. Per la spesa per missioni l'Amministrazione ha previsto la realizzazione di ulteriori risparmi attraverso un maggior ricorso alla videoconferenza. Specifiche misure sono state previste per le spese concernenti le missioni NAS.

Organizzazione uffici, vigilanza, formazione, gestione flusso documentale.
Sono stati rideterminati gli orari di apertura degli uffici della sede centrale di viale Ribotta, dalle 7.30 alle 18.30, rispetto a quelli precedenti che prevedevano l'apertura fino alle 20.00. A partire dal 2012 si è proceduto ad una razionalizzazione del servizio di vigilanza che ha portato ad una riduzione del massimale annuale previsto, da euro 1.233.780 del 2011 ad euro 1.211.000. Ulteriori interventi di razionalizzazione hanno determinato una riduzione del monte ore complessivo con un contenimento di spesa stimato in euro 106.000. La spesa per formazione, soggetta a limitazioni già in applicazione dell'art. 6, comma 13, del DL 78/2010, verrà ulteriormente contenuta attraverso un progetto per la costituzione di un gruppo di docenti interni per iniziative formative a costo 0. Per la realizzazione e gestione dei servizi integrati del patrimonio documentale l'Amministrazione ha stipulato un contratto con Poste Italiane S.p.A. per il funzionamento del moderno archivio centralizzato, la gestione della mail-room *e del flusso documentale, conseguendo un risparmio di circa 800.000 euro.*

Utenze varie, spese postali, spese pulizia Uffici centrali.
Sono stati posti in essere interventi di contenimento degli oneri limitando l'accensione dell'impianto di raffrescamento esclusivamente ai periodi di maggior innalzamento della temperatura e del tasso di umidità; è stato introdotto il sistema di telefonia VOIP puro che consente di abbattere i costi relativi ai canoni telefonici e agli apparecchi fax. Per contenere le spese postali è stata sostituita la raccomandata tradizionale con l'uso della PEC ed è stato rivisto il contratto spedizione pacchi. Per l'affidamento del servizio di pulizia della sede di Lungotevere Ripa, è stata indetta un'unica gara servizi precedentemente affidati con appalti diversi, ottenendo così un risparmio di euro 47.330,00 pari al 30 per cento. La pulizia delle superfici esterne della sede di viale Ribotta, è stata limitata nel 2012 ad un unico intervento con un risparmio di euro 35.000. Per quanto concerne le spese per la pulizia delle sedi dei Gruppi e Nuclei del Comando Carabinieri per la tutela della salute, l'Amministrazione ha proceduto ad una centralizzazione delle procedure di affidamento e gestione dei contratti tramite MePa, con una riduzione complessiva di spesa pari a circa euro 50.000.

Carta, cancelleria, fotocopiatrici, pubblicazioni e abbonamenti .
Per limitare il consumo delle risme di carta l'Amministrazione ha realizzato interventi tecnologici per la dematerializzazione del flusso documentale. L'approvvigionamento della carta, essendo un bene necessario e di facile consumo, viene fatto sulla base delle disponibilità del relativo capitolo, organizzando conseguentemente le scorte di magazzino e i consumi correnti. Con riguardo alla manutenzione delle fotocopiatrici, il servizio viene assicurato solo con chiamata diretta per singolo intervento. E' stata sospesa la fornitura di giornali e riviste per gli uffici di diretta collaborazione con il Ministro nei fine settimana nonché quella di pubblicazioni reperibili via Internet; sono state ridotte le password di accesso alla De Agostini Giuridica.

Call center per le emergenze sanitarie "1500". L'Amministrazione ha ritenuto opportuno stipulare un contratto con un'azienda specializzata nel settore dei call center, attivabile su richiesta a fronte del verificarsi dell'emergenza, utilizzando come operatori del call center personale del Ministero a valle di una rapida formazione. Questa soluzione garantisce la possibilità di modificare rapidamente il numero di operatori coinvolti in relazione al variare della numerosità di chiamate ed ha fatto conseguire per il 2012 un risparmio di circa 59.000 euro.

Nel progetto di *spending review* proposto dal Ministero, tutti gli interventi di contenimento della spesa sopra descritti avrebbero prodotto nel 2012 un risparmio sui consumi intermedi pari a 1,4 milioni, risparmio che dovrebbe raddoppiare nel 2013 e 2014. Altre misure di riduzione della spesa riguardano il personale (150.000 euro nel 2012), interventi e trasferimenti imputati ai diversi Centri di responsabilità: in particolare: 2 milioni al Dipartimento di sanità pubblica veterinaria, 6,5 milioni al Dipartimento della programmazione e 6,6 milioni al Dipartimento della sanità pubblica e dell'innovazione. Complessivamente, quindi,

il Ministero ha stimato per il 2012 un risparmio pari a 16,8 milioni (elevato a 42 nel 2013 e 58,5 nel 2014). Parallelamente alle misure di revisione e razionalizzazione della spesa è stata anche avviata un'attività di ricognizione delle tariffe introitate per l'erogazione di servizi ai cittadini finalizzata ad un aggiornamento delle stesse in considerazione degli effettivi costi dei servizi. Tra i settori interessati vi è quello dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico, in particolare delle tariffe versate dalle imprese farmaceutiche per il rilascio delle autorizzazioni all'immissione in commercio di medicinali ad uso umano. Anche nel settore veterinario sono oggetto di revisione le tariffe per i medicinali omeopatici, per l'importazione parallela di specialità medicinali, per la sperimentazione clinica, nonché per i servizi resi dai PIF relativamente ai controlli sull'importazione di alcune merci. Ulteriori interventi riguardano le tariffe versate dai privati per la registrazione di nuovi fitofarmaci. Dal processo di revisione delle tariffe il Ministero stima maggiori entrate pari a un milione per il 2012 e 8,5 milioni a regime.

Un contributo all'individuazione di margini di manovra sul lato della razionalizzazione della spesa, è venuto anche dal Nucleo di analisi e valutazione della spesa[6] del Ministero della salute. Il NAVS, oltre alle attività trasversali a tutti i nuclei volte al supporto del completamento della delega contenuta nella legge n. 196/2009, art. 40 e all'individuazione degli indicatori di risultato, ha svolto l'analisi dei consumi intermedi e debiti pregressi ed ha proceduto all'individuazione dei fabbisogni delle strutture periferiche[7]. L'attività di controllo e monitoraggio dei debiti pregressi (verificando la coerenza dei dati comunicati dall'Amministrazione in base alla circolare RGS n. 38/2010) ha permesso la costruzione di un database dei debiti per Centro di responsabilità, esercizio di formazione, piano gestionale e capitolo così da individuare in particolar modo, i debiti pregressi per la categoria "consumi intermedi" ai fini della predisposizione del decreto di riconoscimento debiti reso possibile grazie alla copertura finanziaria fornita dal DL 1/2012. Particolare attenzione è stata dedicata all'esame delle spese per la ricerca sanitaria corrente e finalizzata, con approfondimenti relativi alle criticità procedurali in materia e al conseguente accumulo di residui perenti.

2. Analisi della struttura organizzativa

In attuazione dell'art. 2 del DL 95/2012, con il dPCM del 22/1/2013 sono state rideterminate le dotazioni organiche del personale del Ministero della salute tenendo conto delle riduzioni già operate ai sensi dell'art. 1, comma 3 del DL 138/2011. Il Ministero deve ora provvedere ad individuare e definire i compiti degli uffici e dei posti di funzione di livello dirigenziale non generale e alla loro distribuzione nelle strutture di livello dirigenziale generale.

Attualmente, nelle more dei provvedimenti di definizione del nuovo impianto, l'organizzazione del Ministero è definita dal d.P.R. 11 marzo 2011, n. 108 e la continuità alle linee di attività è stata garantita dal decreto 2 agosto 2011.

La pianta organica presenta per il 2012 una dotazione di 13 Uffici dirigenziali di I^ fascia e 112 di II^ fascia; a questi si aggiungono 247 dirigenti delle professionalità sanitarie e 1.328 unità di personale non dirigente per un totale complessivo di 1.700 unità (come stabilito dalla tabella 9 del dPCM citato).

---

[6] Con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze 22 marzo 2010 e 23 dicembre 2010, in attuazione dell'art. 39 della legge 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.

[7] Gli esisti di tali attività sono confluiti nel Rapporto sulla spesa per le Amministrazioni centrali dello Stato 2012 pubblicato nel luglio 2012 ai sensi dell'art. 41 della legge 31 dicembre 2009, n. 96 e presentato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ad ottobre 2012.

Organici personale dirigente	2009	2010	2011	2012
Organico Uffici dirigenziali I fascia	19	19	15	13
Organico Uffici dirigenziali II fascia	205	205	157	112
Organico Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi ecc.	0	0	0	0
Totale organico Uffici dirigenziali	224	224	172	125
Organico dirigenti delle professionalità sanitarie	318	318	257	247
Organici personale non dirigente	2009	2010	2011	2012
Personale ruolo ad esaurimento	0	0	0	0
Area III	860	860	618	525
Area II	1107	1107	1000	794
Area I	11	11	7	9
Totale organico personale non dirigente	1978	1978	1625	1328

Fonte: dati Ministero della salute

Il personale in servizio nel 2012 risulta pari a 123 unità dirigenziali, esclusi gli incarichi dirigenziali di I^ fascia conferiti a dirigenti di II^ fascia e a dirigenti esterni conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 5-*bis* e comma 6 del d.lgs. 165/2001; 259 dirigenti delle professionalità sanitarie e 1.432 unità di personale non dirigente. Gli esuberi riguardano quindi i dirigenti delle professionalità sanitarie (12 unità, pari al 5 per cento) ed il personale non dirigente appartenente alle Aree II e III (106 unità, pari all'8 per cento). Al riguardo l'Amministrazione ha più volte sottolineato che la natura dei compiti affidati si riflette sulla composizione del personale in servizio in grado di svolgere il proprio ruolo nei diversi settori di competenza solo in quanto altamente specializzato. Le progressive riduzioni imposte agli assetti organizzativi delle Pubbliche amministrazioni ha comportato la completa saturazione degli organici teorici, in particolare il contenimento delle posizioni dirigenziali non generali e la riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa relativa al numero dei posti in organico del personale non dirigenziale, ha determinato una situazione di sovrannumero che si concentra, oltre che nelle aree funzionali, nella qualifica di dirigente delle professionalità sanitarie. Sempre con riguardo al personale, la dotazione organica dovrà essere rivista a seguito del passaggio alle Regioni e Province autonome delle funzioni ministeriali di assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante[8], con contestuale trasferimento del personale di ruolo del Ministero in servizio presso gli uffici SASN.

2.1. Articolazione delle strutture periferiche

Il quadro al 31/12/2012 dell'articolazione delle strutture periferiche dell'Amministrazione comprende gli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF), gli Uffici periferici veterinari per gli adempimenti comunitari (UVAC) e Posti di ispezione frontaliera (PIF) e gli Uffici per l'assistenza sanitaria al personale navigante (SASN).

Gli USMAF sono le articolazioni periferiche del Ministero della salute cui è affidato lo svolgimento dei compiti di profilassi internazionale e sanità transfrontaliera, rimasti in capo allo Stato dopo la riforma del titolo V della Costituzione avvenuta con la Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001[9].

Alla data del 31 dicembre 2012 gli USMAF, coordinati dal punto di vista tecnico dalla Direzione Generale della Prevenzione, sono articolati in 12 Uffici principali, o USMAF

[8] Art. 1, comma 3, lett. a) e b) del DL 138/2011

[9] Gli USMAF garantiscono quindi la continuità delle funzioni che un tempo erano assicurate dal "Medico di Porto o di Aeroporto" al quale, in virtù dei vecchi regolamenti per la sanità marittima e delle convezioni sanitarie internazionali, era affidato il compito della difesa sanitaria del territorio nazionale dal rischio di importazione di malattie infettive attraverso i movimenti internazionali di mezzi di trasporto e persone.

propriamente detti, e 37 Unità territoriali (UT), dislocate in corrispondenza dei principali punti di ingresso internazionali (porti ed aeroporti) del Paese. Nello schema di riorganizzazione degli Uffici dirigenziali non generali del Ministero della Salute è prevista una riduzione del numero complessivo degli USMAF.

Il personale in servizio presso detti Uffici, a fronte di una tendenza all'aumento delle attività svolte, ha subito una riduzione, passando dalle circa 530 unità (tra medici, personale tecnico della prevenzione e dei servizi ed amministrativo) alle attuali 463.

Gli Uffici veterinari periferici del Ministero della salute sono rappresentati dagli Uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (UVAC) e dai Posti d'ispezione frontaliera (PIF).

I primi sono stati istituiti con il decreto legislativo 30 gennaio 1993, n. 27, recante attuazione della direttiva 89/608/CEE relativa alla mutua assistenza tra autorità amministrative per assicurare la corretta applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica.

Alla data del 31 dicembre 2012 gli UVAC sono complessivamente 17, con una competenza territoriale che copre generalmente il territorio di una Regione e, in taluni casi, di due Regioni e gestiscono ogni anno la tracciabilità e il coordinamento dei controlli a destino, da parte delle ASL, di circa 1.400.000 partite di animali vivi e di prodotti di origine animale provenienti dagli altri Paesi dell'Unione Europea.

I PIF sono uffici periferici del Ministero della salute riconosciuti ed abilitati dalla Commissione europea ad effettuare i controlli veterinari su animali vivi, prodotti di origine animale e mangimi provenienti da Paesi terzi e destinati al mercato comunitario o in transito verso altri Paesi terzi, con le modalità di cui alle direttive del Consiglio n. 97/78/CE e n. 91/496/CEE (recepite rispettivamente con decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 80 e decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 93).

Alla data del 31 dicembre 2012 i PIF italiani riconosciuti dalla Commissione europea sono 23, gestiscono ogni anno il controllo sanitario di circa 60.000 partite di animali, prodotti di origine animale e mangimi provenienti da Paesi terzi. Dei 23 PIF solo 3 sono uffici di livello Dirigenziale non generale autonomi, 5 sono autonomi ma diretti da dirigenti delle professionalità Sanitarie e i restanti 15 sono, invece, accorpati con uffici UVAC o dipendenti da altri PIF.

L'articolo 4, commi 89 e ss. della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per il 2012), così come modificato dall'articolo 15 del decreto-legge 13 settembre 2012, n.158, convertito dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, ha previsto il conferimento alle Regioni delle funzioni in materia di assistenza sanitaria al personale navigante, attualmente affidate agli Uffici per l'assistenza sanitaria al personale navigante. Il Ministero, pertanto, sta predisponendo i provvedimenti attuativi della norma che porteranno alla soppressione dei SASN ed all'erogazione dell'assistenza in questione da parte delle ASL.

2.2. Organi collegiali

Con il d.P.R. 44 del 28/3/2013, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge n. 183/2010, è stato adottato il nuovo regolamento di riordino degli organi collegiali e degli altri organismi operanti presso il Ministero della salute nel rispetto dei seguenti criteri: l'eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, la razionalizzazione delle competenze delle strutture che svolgono funzioni omogenee, la limitazione del numero delle strutture, anche mediante accorpamento e la diminuzione del numero dei componenti degli organismi stessi[10].

[10] Gli organi collegiali e altri organismi del Ministero della salute, sono stati interessati da un primo processo di riordino attuato con il decreto del Presidente della Repubblica del 14 maggio 2007, n. 86, a norma dell'articolo 29 del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 4 agosto 2006, n. 248. Ne era prevista la durata triennale con scadenza a luglio 2010 e con possibilità di proroga da concedersi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa valutazione della perdurante utilità degli organismi in questione. Con il successivo decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, all'articolo 61, è

A tal fine sono stati soppressi 13 organismi trasferendo le relative funzioni ad un unico organismo, denominato "Comitato tecnico sanitario"; altri 6 organismi soppressi sono stati sostituiti dal "Comitato tecnico per la nutrizione e la sanità animale"; la Consulta delle associazioni dei consumatori e dei produttori in materia di sicurezza alimentare è stata soppressa e le funzioni trasferite al "Comitato nazionale per la sicurezza alimentare"; altri 4 organismi sono stati riordinati mediante riduzione del numero di componenti; la "Commissione per i trapianti allogenici da non consanguineo" è stata soppressa e le funzioni sono state trasferite al "Centro nazionale trapianti" (che le esercita in collaborazione con il "Centro nazionale sangue");soppressa anche la "Commissione consultiva per i biocidi" le cui funzioni sono state affidate alla competente Direzione generale del Ministero.

Complessivamente la riorganizzazione comporta una riduzione degli organismi collegiali da 30 ad 8 e di 22 componenti. Sotto il profilo finanziario il costo sostenuto nel 2012 per gli organi soppressi è stato pari a circa 271mila euro (molti di essi, infatti, non erano già funzionanti o comunque non davano luogo ad alcuna spesa). Due, invece, gli organismi che dal punto di vista del costo complessivo sono particolarmente rilevanti e che vengono mantenuti anche se con un numero di componenti più ridotto: il "Consiglio superiore di sanità", costato nel 2012 109.126 euro, ed il "Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" per il quale il Ministero ha speso 108.050 euro.

2.3. Quadro Enti vigilati

Non vi sono società partecipate direttamente dal Ministero della salute e limitati sono gli enti sui quali il Ministero esercita un potere di vigilanza.

Oltre agli Istituti zooprofilattici, sono enti vigilati l'Istituto Superiore di Sanità, l'Agenzia Italiana del Farmaco, l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, la Croce Rossa Italiana, l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto alle malattie della povertà e la Lega Italiana per la lotta ai tumori. Nel 2012 con il d.lgs. 106 del 28/6/2012 è stata definita la riorganizzazione di alcuni di tali enti (ISSN, AGENAS, LILT), tra cui anche gli Istituti zooprofilattici sperimentali per i quali è ora prevista la possibilità di associarsi per lo svolgimento di attività istituzionali (l'immissione in commercio e distribuzione di medicinali e altri prodotti necessari alle attività di sanità pubblica veterinaria). Sugli Istituti sono rilevanti soprattutto le competenze regionali; spetta infatti alle Regioni disciplinare le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli stessi, nonché l'esercizio delle funzioni di sorveglianza amministrativa, di indirizzo e verifica. Sempre le regioni fissano criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e dell'utilizzazione delle risorse. Anche sugli IRCCS, enti a rilevanza nazionale dotati di autonomia e personalità giuridica, il Ministero esercita funzioni di vigilanza ai sensi del d.lgs. 288/2003. Con il DL 158/2012, art. 14, è stata invece disposta la soppressione e messa in liquidazione della società consortile "Consorzio anagrafi animali", ente strumentale di assistenza tecnica del Ministero della salute e del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

Si propongono in forma sintetica, per i principali enti vigilati, alcune informazioni sulla *mission*, la normativa di riferimento, i poteri di vigilanza e controllo del Ministero.

---

stato stabilito che, a decorrere dall'anno 2009, la spesa complessiva sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati, operanti nelle predette Amministrazioni, dovesse essere ridotta del 30 per cento rispetto a quella sostenuta nell'anno 2007 (pari a 880.300 euro). Il decreto-legge 112/2008 ha, inoltre, fissato ulteriori obiettivi di contenimento dei trattamenti economici da corrispondere ai componenti e la possibilità di prorogare gli organismi per i quali fosse stata riconosciuta la loro perdurante utilità per un periodo non superiore a due anni. In attuazione di quanto suindicato, è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 ottobre 2010, che ha confermato e prorogato per un biennio, fino al 21 luglio 2012, 22 collegi e altri organismi operanti presso il Ministero. Con il decreto-legge 28 giugno 2012, n. 89, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 132, gli organi collegiali e gli altri organismi sono stati prorogati fino al 31 dicembre 2012 e poi ancora fino al 30 aprile 2013 (articolo 15, comma 3-*ter* del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158).

ENTI VIGILATI DEL MINISTERO DELLA SALUTE

Denominazione	Data di costituzione	Forma giuridica	Norme di riferimento	Oggetto dell'attività	Poteri di vigilanza del ministero *Sintesi*	dati relativi alla gestione 2011
ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA'	1934	ente pubblico non economico	RD 27/1934; l. 519/1973; d.lgs. 267/1993; d.P.R. 754/1994; d.lgs. 419/1999; d.P.R. 70/2001; d.lgs. 106/2012	organo tecnico scientifico del SSN dotato di autonomia scioentifica, organizzativa,, amministrativa e contabile. Svolge funzioni di ricerca, sperimentazione, controllo e di formazione	Il Ministro della salute effettua annualmente una relazione al Parlamento sull'attività svolta dall'Istituto e sulla programmazione triennale dallo stesso adottata; lo statuto dell'Istituto è approvato con decreto del Ministro, come pure i regolamenti relativi al personale, quelli di amministrazione, contabilità e finanza.Spetta al Ministro proporre il Presidente dell'Istituto che viene nominato con DPCM, inoltre il Consiglia di amministrazione, il Comitato scientifico, il Collegio dei revisori vengono nominati dal Ministro, il quale con proprio decreto fissa anche le indennità, gli emolumenti ed i gettoni di presenza dei componenti degli organi.	valore della produzione: 196,5 milioni; utile d'esercizio: 789mila euro; costo del personale: 111.1 milioni; unità di personale con rapporto a t.i.: 1482; unità di personale con rapporto a t.d.:478; crediti vs l'Amministrazione o altre PP.AA: 24,8 milioni, debiti verso l'Amministrazione o altre PP.AA.: 243 milioni. Costo dei principali organi collegiali: Collegio dei revisori - 64 mila euro, C.d.A - 208mila euro, Comitato scientifico - 84mila euro
LEGA ITALIANA PER LA LOTTA CONTRO I TUMORI	1975	ente pubblico su base associativa	L. 70/1975; statuto del 16/1/2006	La LILT opera senza fini di lucro ed ha come compito istituzionale primario la prevenzione oncologica. Si articola in comitati regionali	Il Ministro della salute approva lo statuto ed i regolamenti di attuazione; il budget e le variazioni al bilancio; ha poteri di nomina degli organi collegiali; con proprio decreto può dichiarare decaduti gli organi e nominare un Commissario straordinario in caso di accertate irregolarità gestionali, protratta inattività ovvero attività in contrasto con gli scopi istituzionali della Lega	
CROCE ROSSA ITALIANA	1980	ente pubblico non economico	d.P.R. 613/1980; dPCM 208/2002. dPCM 97/2005; d.lgs. 178/2012	promuovere e diffondere l'educazione sanitaria, la cultura di protezione civile e dell'assistenza alla persona. Consorrere ad organizzare ed effettuare il servizio di pronto soccorso, concorrere al raggiungimento delle finalità ed all'adempimento dei compiti del SSN con il proprio personale; promuovere la cultura trasfusionale, collaborare con le Forze Armate per il servizio di assistenza sanitaria, collaborare con le società di Croce Rossa degli altri Paesi	sottoposto ai poteri di vigilanza del Ministero ai sensi dell'art. 7 del D.lgs. 178/2012: il Ministrodella salute adotta atti di indirizzo, effettua ispezioni e verifiche, richieste di atti e documenti. Le deliberazioni relative a regolamenti di amministrazione e contabilità, organizzazione efunzionamento, bilancio di previsione e rendiconto sono sottoposte all'approvazione del Ministro.	Valore della produzione: 494 milioni; disavanzo economico: -3,9 milioni; costo del personale: 207,2 milioni; crediti verso pubbliche amministrazioni: 35,9 milioni; unità di personale: 4028 al 31/12/2012, di cui 1203 con rapporto a t i., 1664 con rapporto a t.d., 1161 unità appartenenti al Corpo militare
AGENZIA NAZIONALE PER I SERVIZI SANITARI REGIONALI	1993	ente nazionale con personalità giuridica di diritto pubblico	d.lgs. 266/1993; d.lgs. 106/2012	compiti di supporto delle attività regionali, di valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti dei servizi resi, di segnalazione di disfunzioni e sprechi nella gestione delle risorse personali e strumentali e nelle forniture, di trasferimenti dell'innovazione e delle sperimentazioni in materia sanitaria, compiti consultivi, di supporto e di collaborazione con il Ministero, le Regioni. Supporto tecnico operativo alle politiche di governo condivise tra Stato e Regioni. gestione amministrativa del programma nazionale di educazione continua in medicina con funzioni di supporto alla Commissione nazionale per la formazione continua. Coordinamento delle regioni che hanno sottoscritto piani di rientro	Il Ministro approva lo statuto, propone la nomina del Presidente, nomina il Direttore generale, approva il regolamento relativo alla gestione contabile e amministrativa nonché l'ordinamento del personale	dotazione organica: 8 unità di livello dirigenziale, 40 unità di livello non dirigenziale, ridotte in base all'ultimo regolamento a 36. Sono state avviate le procedure di mobilità volontaria per le 4 unità in sovrannumero. Nel 2011 è stato registrato un avanzo di gestione pari a 5 milioni. Dal 2010 al 2012 sono state stipulate 31 convenzioni con il Ministero della salute.
AGENZIA ITALIANA DEL FARMACO	2004	agenzia con personalità giuridica di diritto pubblico: dotata di autonomia organizzativa, patrimoniale finanziaria e gestionale	art. 48 DL 269/2003	ricerca, sperimentazione, produzione e commercializzazione dei medicinali per uso umano e connessa farmacovigilanza, studi e ricerche sull'utilizzazione dei farmaci, registri della popolazione della farmacoepidemiologia; segreteria del Comitato Etico Nazionale; compiti e funzioni di alta consulenza al Governo e alla Conferenza permanente Stato-Regioni in materia di politiche per il farmaco con riferimento alla ricerca, agli investimenti delle aziende di ricerca e sviluppo, alla produzione, distribuzione, informazione scientifica, regolazione della promozione, prescrizione, monitoraggio del consumo	art. 48 dl 269/2003, dm 245 del 20/9/2004 (artt. 4 e 22), d.lgs. 219/2006 art. 155, c. 3, d.lgs. 300/1999, artt. 8 e 9. Definizione degli indirizzi e delle priorità in base alle Direttive generali; acquisizione del programma annuale di attività elaborato dell'Agenzia; acquisizione dei periodici rapporti informativi; convenzione triennale con il Ministero in cui vengono indicate le modalità di esercizio della funzione di vigilanza; poteri di nomina degli organi dell'Agenzia; designazione di alcuni membri dei predetti organi; nomina della Commissione tecnico-scientifica e del comitato prezzi e rimborsi; designazione dei rappresentanti del Ministero che partecipano alle riunioni degli organi collegiali; potere di disporre ispezioni, di richiedere dati e informazioni sull'attività svolta, di revocare il Direttore Generale dell'Agenzia; potere/dovere di approvazione delle deliberazioni del C.d.A. dell'AIFA (tra cui il bilancio con le relative variazioni e il rendiconto); esame dei verbali delle sedute del Collegio dei revisori	Valore della produzione: 97,8 milioni; costo della produzione 96,1 milioni, proventi ed oneri finanziari: 1 milioni; proventi ed oneri straordinari: - 414mila euro; imposte sull'esercizio: 2,1 milione; costo del personale: 18,2 milioni; totale dipendenti:351 + 26 comandati
ISTITUTO NAZIONALE PROMOZIONE SALUTE POPOLAZIONI MIGRANTI E CONTRASTO MALATTIE DELLA POVERTA'	2007	ente con personalità giuridica di diritto pubblico, dotato di autonoma organizzativa, amministrativa e contabile (dal 2012)	dm 3/8/2007; art. 17, c.9, DL 98/2011; art. 14, c. 2 del DL 158/2012	promuovere attività di assistenza, ricerca e formazione per la salute delle popolazioni migranti e di contrastare le malattie della povertà	Il Ministro valuta il bilancio preventivo ed il conto consuntivo dopo essere stati sottoposti all'esame del Consiglio di Indirizzo e Verifica; nomina due membri del CIV ed il Presidente dello stesso; nomina il Direttore generale e designa un componente del Collegio sindacale; il Ministro approva il regolamento ed ogni sua variazione	

Il Ministero, in particolare per lo svolgimento delle linee di attività inserite annualmente nella Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza, si avvale della collaborazione anche di enti privati attraverso gli strumenti della convenzione e dell'accordo di collaborazione. Nel 2012 risultano attive 25 convenzioni[11].

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. 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. Si tratta di entrate che confluiscono nel capitolo 2582 (entrate di pertinenza del Ministero della salute) connesse al finanziamento dei controlli sanitari in materia di mangimi e alimenti per animali in attuazione del Regolamento CE 882/2004[12]. In base infatti al d.m. attuativo 24 gennaio 2011 può essere riassegnata al Ministero una quota pari all'8 per cento degli introiti riscossi. Sempre dal medesimo capitolo provengono le riassegnazioni delle tariffe versate dalle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici per le spese riferite ai controlli che il Ministero effettua su tali dispositivi[13]; infine è prevista la riassegnazione dei fondi che affluiscono al capitolo 2225 (Tributi speciali per servizi resi dal Ministero della salute) a copertura delle spese di funzionamento della Commissione consultiva per i prodotti fitosanitari[14];
- entrate originariamente riassegnabili ma che, in base alla legge finanziaria 2008, art. 2 commi da 615 a 617, non sono più considerate tali[15];
- entrate non riassegnabili.

Nel 2012 erano previste entrate per 112,4 milioni, elevate in via definitiva a 155,4 milioni; sono stati accertati 289,1 milioni e riscossi 292. Rispetto all'anno 2011 le previsioni definitive subiscono una flessione del 5,1 per cento, di contro le riscossioni totali aumentano di

---

[11] Due stipulate con l'AGENAS, la prima in via di conclusione per la promozione e valutazione dell'efficienza gestionale delle strutture del SSN, dell'appropriatezza delle prestazioni e per l'analisi dei costi, la seconda avviata nel 2012 per attività di affiancamento alle regioni in piano di rientro; 4 stipulate con Aziende sanitarie per il monitoraggio e l'indirizzo nelle regioni in PdR, per promuovere una cultura centrata sulla sicurezza nell'erogazione dei LEA e per la collaborazione con la Commissione terapia del dolore e cure palliative ai fini della realizzazione di un modello assistenziale sulla terapia del dolore in campo pediatrico; 10 convenzioni con le Università per l'analisi della mobilità sanitaria e dei rapporti tra pubblico e privato con riferimento all'istituto dell'accreditamento, per l'analisi e l'implementazione di modelli di misurazione delle performance, per promuovere una corretta gestione del personale, per l'analisi di forme di centralizzazione delle funzioni di acquisto, per lo sviluppo di strumenti di previsione sui futuri bisogni di salute (*Health Forecast 2020*), per la costruzione di un *framework* metodologico per la ripartizione del fondo sanitario in funzione del carico di malattia e della prevalenza e incidenza delle patologie, per l'elaborazione di un sistema di *outcome* delle prestazioni sanitarie, per il supporto all'istituzione di un Osservatorio nazionale sull'assistenza sanitaria integrativa, per l'analisi degli sprechi nelle Aziende sanitarie, per la predisposizione di un sistema di principi contabili per la redazione del bilancio delle Aziende sanitarie, per la proposta di indicatori, metodologie ed analisi delle *best practice* sulle attività intramoenia, per la definizione delle quote capitarie per l'allocazione delle risorse finanziarie; 4 convenzioni stipulate con Ospedali, Fondazioni e IRCCS finalizzate in particolar modo al supporto al monitoraggio delle regioni in PdR; una convenzione con l'ISS per lo sviluppo e la produzione di indicatori di esito per il SiVeAS; due convenzioni attive sono con raggruppamenti temporanei di imprese (società di consulenza dedicate alla gestione della piattaforma documentale dei PdR ed al monitoraggio formale e sostanziale dell'attuazione dei medesimi Piani); una convenzione con l'OCSE/OECD per la valutazione di approcci alternativi per migliorare la qualità della misurazione dei servizi ospedalieri.

[12] D.lgs. n. 194 del 2008.

[13] Legge n. 266/2005, art. 1.

[14] Confluita in base all'art. 2 del d.P.R. n. 44 del 2013 nel Comitato tecnico per la nutrizione e la sanità animale.

[15] 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.

oltre il 66 per cento. Solo parte delle risorse da entrate extratributarie di competenza del Ministero 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 66,9 milioni.

LE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE 2012 (in milioni)

		Capitolo di Entrata	Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	Accertato	Riscosso Totale
DIPARTIMENTO DELLA SANITA' PUBBLICA E DELL'INNOVAZIONE	2521	VENDITA DEL VACCINO ANTIAMARILLICO, DEI DISINFETTANTI E DELLE PUBBLICAZIONI A CURA DEL MINISTERO DELLA SALUTE	40	40	103	102	117
	2524	PROVENTI DELLE PENE PECUNIARIE PER INFRAZIONI ALLA DISCIPLINA PER LA LAVORAZIONE E COMMERCIO DEI CEREALI, DEGLI SFARINATI, DEL PANE E DELLE PASTE ALIMENTARI, AI SENSI DELLA LEGGE 3 LUGLIO 1967, N. 580	100	100	10	31	10
	3618	VERSAMENTI EFFETTUATI DA ENTI E PRIVATI RICHIEDENTI PRESTAZIONI TECNICO SANITARIE	200	200	127	131	142
	3620	SOMME DA INTROITARE PER L'ASSISTENZA SANITARIA AI CITTADINI ITALIANI ALL'ESTERO E AI CITTADINI STRANIERI IN ITALIA, NONCHE' AL PERSONALE NAVIGANTE MARITTIMO E DELL'AVIAZIONE CIVILE	70.000	70.000	155.150	155.177	155.176
DIPARTIMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE E DELL'ORDINAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	3615	VERSAMENTI PER ISPEZIONI ALLE OFFICINE FARMACEUTICHE, ALLA OFFICINE DI PRESIDI MEDICO-CHIRURGICI ED AI DEPOSITI PER IL COMMERCIO ALL'INGROSSO DI STUPEFACENTI E SOSTANZE PSICOTROPE	0	0	0	0	0
	3645	VERSAMENTI DI SOMME DA EROGARE AL PERSONALE DEL MINISTERO DELLA SALUTE, 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	33	34	34	34
	2224	CONTRIBUTO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE E DI ALTRI ENTI PREVIDENZIALI PER L'INTEGRAZIONE DEL FONDO PER GLI ASILI NIDO	600	600	431	431	431
	2225	TRIBUTI SPECIALI PER SERVIZI RESI DAL MINISTERO DELLA SALUTE	13.300	15.064	13.891	14.080	14.719
	2226	SOMME DA INTROITARE DERIVANTI DALLE TARIFFE PREVISTE DAL DECRETO LEGISLATIVO 19 NOVEMBRE 2008, N. 194, CONCERNENTE IL RIFINANZIAMENTO DEI CONTROLLI SANITARI UFFICIALI IN ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO CE N. 882/2004	20.000	20.000	12.294	11.790	14.123
	2582	ENTRATE DI PERTINENZA DEL MINISTERO DELLA SALUTE	0	35.993	68.406	68.337	68.594
UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO	3473	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 DELLA SALUTE	10	10	0	0	0
	3478	SOMME RELATIVE AI COMPENSI DOVUTI DA TERZI PER QUALSIASI INCARICO CONFERITO AI DIRIGENTI DEL MINISTERO DELLA SALUTE IN RAGIONE DEL LORO UFFICIO OVVERO CONFERITO AGLI STESSI DALLA PROPRIA AMMINISTRAZIONE O SU DESIGNAZIONE DELLA MEDESIMA DA FAR CONFLUIRE IN APPOSITO FONDO DEL PREDETTO MINISTERO PER ESSERE DESTINATE AL TRATTAMENTO ECONOMICO ACCESSORIO DELLA DIRIGENZA	180	180	174	174	174
	3500	ENTRATE EVENTUALI E DIVERSE CONCERNENTI IL MINISTERO DELLA SALUTE	8.000	9.474	13.362	13.923	13.521
	3645	VERSAMENTI DI SOMME DA EROGARE AL PERSONALE DEL MINISTERO DELLA SALUTE, 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	3.733	24.827	24.827	24.827
DIPARTIMENTO DELLA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E DEGLI ORGANI COLLEGIALI PER LA TUTELA DELLA SALUTE	2523	PROVENTI DELLE PENE PECUNIARIE PER INFRAZIONI ALLA DISCIPLINA IGIENICA DELLE SOSTANZE ALIMENTARI E DELLE BEVANDE.	21	21	17	17	86
	2524	PROVENTI DELLE PENE PECUNIARIE PER INFRAZIONI ALLA DISCIPLINA PER LA LAVORAZIONE E COMMERCIO DEI CEREALI, DEGLI SFARINATI, DEL PANE E DELLE PASTE ALIMENTARI, AI SENSI DELLA LEGGE 3 LUGLIO 1967, N. 580	0	0	1	5	8
		totale	112.451	155.449	288.869	289.104	292.018

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 complessivamente introitate nell'anno dall'Amministrazione.

Tali risorse sono state destinate prevalentemente a redditi da lavoro dipendente (74,5 per cento) e a consumi intermedi (17,9 per cento). Marginale l'impiego per altre finalità.

Per quanto riguarda i redditi da lavoro, i capitoli destinatari di maggiori riassegnazioni sono il Fondo unico per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali (cap. 4932) e le competenze fisse ed accessorie al personale, mentre sotto il profilo del Centro di spesa è l'Ufficio generale delle risorse, dell'organizzazione e del bilancio ad avvantaggiarsi della quota più consistente (pari a 21 milioni). Per quanto riguarda invece la categoria dei consumi intermedi i capitoli che ottengono maggiori risorse sono "Spese per acquisto di beni e servizi" (3016), il capitolo per la stipula di specifiche convenzioni con l'Agenzia europea per la valutazione dei medicinali (EMA) e con altri istituti di ricerca e organismi scientifici (cap. 3146) ed il capitolo per le spese di funzionamento di consigli, comitati e commissioni (cap. 5118); il Centro di responsabilità destinatario della quota maggiore di riassegnazioni è il Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, della sicurezza alimentare e degli organi collegiali per la tutela della salute.

3.2. Analisi della gestione delle spese

Nel 2012 il Ministero della salute ha gestito risorse pari a 1.531 milioni, di cui destinati alla Ricerca e innovazione 470,2 (il 30,7 per cento del totale) e alla Tutela della salute 973,9 (il 63,6 per cento). Agli stanziamenti inizialmente previsti (1.231,3 milioni), infatti, i provvedimenti amministrativi adottati nell'anno hanno apportato variazioni in aumento per 299,6 milioni. Con l'assestamento sono state corrette in rialzo le dotazioni dell'Amministrazione per un importo marginale (+3,6 milioni), mentre i decreti di variazione hanno incrementato significativamente le missioni "Servizi istituzionali e generali" (+51,3 per cento), "Tutela della salute" (+33,9 per cento) e "Ricerca e innovazione" (+7,2 per cento).

Il peso delle integrazioni disposte agli stanziamenti iniziali è particolarmente rilevante per la missione "Tutela della salute" alla quale è destinato l'82,2 per cento dei 299,6 milioni, mentre il 10 per cento è assegnato alla missione "Ricerca e innovazione". Per quanto riguarda la prima missione, le integrazioni più consistenti (oltre 120 milioni) vanno al capitolo per gli indennizzi e i risarcimenti ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati (cap. 2409); seguono, per importi decisamente più ridotti, le spese per vaccini inerenti le malattie infettive diffusive e quarantenarie (cap. 4383), il rimborso per spese di assistenza sanitaria all'estero (cap. 4391), spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili e delle altre malattie infettive e diffusive degli animali (cap. 5391).

Per quanto riguarda invece la missione "Ricerca e innovazione", le maggiori risorse sono andate ad incrementare gli stanziamenti per trasferimenti alle Pubbliche amministrazioni (cap. 3398).

Anche in considerazione di tali variazioni, gli stanziamenti definitivi presentano rispetto al dato del 2011 un aumento complessivo del 2,1 per cento, variazione positiva determinata dall'incremento del 7,6 per cento della missione "Tutela della salute" e del 26,1 per cento della missione "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche"; in flessione invece la missione "Ricerca e innovazione" (-9,8 per cento).

L'aumento degli stanziamenti non trova riscontro nelle altre fasi gestionali del bilancio, visto che gli impegni lordi sono pressocchè stabili, mentre i pagamenti diminuiscono dell'11,4 per cento. Per la "Ricerca e innovazione" la flessione rispetto al 2011 riguarda sia la fase dell'impegno (-9,1 per cento) che quella del pagamento (-1,5 per cento); mentre per la "Tutela della salute" gli impegni sono in crescita (+5,6 per cento) e diminuiscono solo i pagamenti (-17,1 per cento).

La spesa letta nelle sue diverse componenti economiche, non presenta rilevanti differenze rispetto al 2011: il peso maggiore sul bilancio continua ad essere rappresentato dai trasferimenti di parte corrente (71,2 per cento), seguiti dai consumi intermedi (13 per cento) e dagli oneri per il personale comprensivi delle imposte pagate sulla produzione (12,1 per cento). Diminuisce invece l'incidenza della spesa in conto capitale (dal 6,3 del 2011 al 3 per cento nel 2012) dovuta alla flessione degli investimenti fissi del 74,2 per cento e dei trasferimenti pari al 50,7 per cento. In conseguenza della flessione della spesa in conto capitale e della contestuale espansione, invece, della spesa corrente (5,7 per cento in termini di stanziamenti e 4 per cento in termini di impegni) quest'ultima presenta sull'intero bilancio un peso pari al 97 per cento sugli stanziamenti, sugli impegni e sui pagamenti.

Nel confronto con l'anno precedente si evidenzia che a fronte dell'aumento degli stanziamenti per redditi da lavoro dipendente, gli impegni e i pagamenti sono in flessione, del 5,6 per cento i primi e del 14,3 i secondi; mentre i consumi intermedi, seppure il 2012 fosse un anno che poneva sotto stretta osservazione tale categoria ai fini del contenimento della spesa pubblica, presentano oltre all'incremento significativo degli stanziamenti, anche una crescita del 16,1 per cento degli impegni e del 25,4 per cento dei pagamenti.

I RISULTATI DELLE GESTIONI 2011 E 2012

in migliaia

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	174.676	185.954	184.381	174.027	205.279	175.898	5.053	2.912
di cui imposte pagate sulla produzione	*8.246*	*8.808*	*8.828*	*8.224*	*9.505*	*8.193*	*68*	*94,81471*
Consumi intermedi	170.607	199.717	170.255	197.737	161.593	202.576	120.443	96.814
Trasferimenti di parte corrente	1.054.795	1.090.426	1.049.448	1.084.184	1.052.941	936.936	575.442	641.137
di cui alle amministrazioni pubbliche	*512.349*	*483.181*	*511.717*	*482.804*	*605.651*	*517.979*	*256.006*	*208.049*
Altre uscite correnti	4.820	9.340	4.817	9.337	4.672	10.244	927	19,65482
di cui interessi	*3*	*0*	*3*	*0*	*3*	*0*	*0*	*0*
SPESE CORRENTI	**1.404.898**	**1.485.438**	**1.408.901**	**1.465.285**	**1.424.485**	**1.325.654**	**701.865**	**740.883**
Investimenti fissi lordi	4321	1.116	4321	1.115	901	907,31069	4.225	4.423
Trasferimenti di parte capitale	90.220	44.435	85.756	44.435	111.104	34.454	66.143	49.474
di cui alle Amministrazione pubbliche	*85.749*	*43.321*	*81.285*	*43.321*	*106.533*	*33.341*	*66.143*	*49.474*
SPESE CONTO CAPITALE	**94.540**	**45.551**	**90.076**	**45.550**	**112.005**	**35.362**	**70.368**	**53.897**
SPESE FINALI	**1.499.439**	**1.530.989**	**1.498.977**	**1.510.835**	**1.536.490**	**1.361.016**	**772.234**	**794.780**

(composizione percentuale)

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Redditi di lavoro dipendente	11,6	12,1	12,3	11,5	13,4	12,9	0,7	0,4
di cui imposte pagate sulla produzione	*0,5*	*0,6*	*0,6*	*0,5*	*0,6*	*0,6*	*0*	*0*
Consumi intermedi	11,4	13,0	11,4	13,1	10,5	14,9	15,6	12,2
Trasferimenti di parte corrente	70,3	71,2	70,0	71,8	68,5	68,8	74,5	80,7
di cui alle amministrazioni pubbliche	*34,2*	*31,6*	*34,1*	*32,0*	*39,4*	*38,1*	*33,2*	*26,2*
Altre uscite correnti	0,3	0,6	0,3	0,6	0,3	0,8	0,1	0,0
di cui interessi	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SPESE CORRENTI	**93,7**	**97,02**	**94**	**97**	**92,7**	**97,4**	**90,9**	**93,2**
Investimenti fissi lordi	0,3	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,5	0,6
Trasferimenti di parte capitale	6,0	2,9	5,7	2,9	7,2	2,5	8,6	6,2
di cui alle Amministrazione pubbliche	*5,7*	*2,8*	*5,4*	*2,9*	*6,9*	*2,4*	*8,6*	*6,2*
SPESE CONTO CAPITALE	**6,3**	**3**	**6**	**3**	**7,3**	**2,6**	**9,1**	**6,8**
SPESE FINALI	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.2.1. Le misure di contenimento della spesa

Negli ultimi anni diversi sono stati gli interventi normativi che hanno imposto alle Amministrazioni riduzioni agli stanziamenti, accantonamenti, limiti di impegno[16]. Per il triennio 2012-2014 il Ministero doveva assicurare in base a quanto stabilito dalla legge n. 183 del 12 novembre 2011, riduzioni pari a, rispettivamente 66,1 milioni nel 2012, 23 milioni nel 2013 e 29,9 milioni per il 2014. Il contributo in termini di indebitamento e saldo netto da finanziare, da realizzare con la legge di stabilità, è stato incrementato per il triennio 2013-2015 dall'art. 7 del DL 95/2012[17]. Ai tagli ed accantonamenti lineari si sono aggiunte misure specifiche di contenimento (art. 6 del DL 78/2010, art. 5 DL 95/2012) che hanno imposto una contrazione della spesa in particolare sui consumi intermedi e su alcune specifiche sottocategorie. L'impatto di tali misure sul bilancio sembra rinvenibile nelle previsioni iniziali del Ministero che presentano, rispetto al rendiconto 2011 (stanziamenti definitivi), livelli di spesa non estranei alle misure di contenimento, evidenziando, infatti, una flessione del 17,8 per cento; superiore al dato complessivo la flessione nei redditi da lavoro dipendente (-20,9 per cento) e nei consumi intermedi (-33 per cento).

Per conseguire gli obiettivi attesi, il Ministero è intervenuto in particolare su alcuni specifici capitoli di spesa: il "Fondo ricerca sanitaria" (cap. 3392) il cui stanziamento è passato da 300,4 milioni del 2011 a 286,2 milioni; "Transazioni con soggetti emotrasfusi" (cap. 2401), da 180 milioni del 2011 a 155 nel 2012 con conseguente allungamento dei tempi di liquidazione delle somme agli aventi diritto; riduzione da 26,5 milioni a 9,8 per le somme da corrispondere alla Croce Rossa Italiana (cap. 3453).Una contrazione per complessivi 10,4 milioni è stata ottenuta sulle spese rimodulabili delle missioni, ai sensi dell'art.13, comma 1-*quinquies* del

[16] 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, DL 98/2011, DL 138/2011, DL 16/2012 e DL 95/2012.

[17] In termini di saldo netto da finanziare, 64,3 milioni nel 2013, 61,3 milioni nel 2014 e 79,5 milioni nel 2015; in termini indebitamento netto, 55,3 milioni nel 2013, 61,3 milioni nel 2014 e 79,5 milioni nel 2015.

decreto-legge 2/3/2012, n. 16[18]; 2,6 milioni sono stati sottratti al finanziamento degli interventi regionali in materia di edilizia sanitaria[19]. Nell'ambito del processo di *spending review* avviato con il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, dovevano inoltre essere ridotti i finanziamenti ad enti ed organismi pubblici - enti di ricerca ed enti vigilati - per complessivi 5,2 milioni per il 2012 (di cui 1,9 riferito all'Istituto Superiore di Sanità) nonché lo stanziamento per la categoria "Acquisto di beni e servizi" per un importo pari a 8,2 milioni.

RIDUZIONI DA DL 16/2012 E DL 95/2012

in migliaia

Missione	Programma		Categoria di Spesa	DL 16/2012	DL 95/2012	taglio complessivo
017.Ricerca e innovazione	Ricerca per il settore della sanita' pubblica	2	CONSUMI INTERMEDI	-20	-122	-141
		4	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-6.282	-3.127	-9.409
		21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0	0	0
	totale missione			-6.301	-3.249	-9.551
020.Tutela della salute	Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale	2	CONSUMI INTERMEDI	-461	-2.568	-3.029
		4	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-123	0	-123
		21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0	0	0
	Sanita' pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti	2	CONSUMI INTERMEDI	-410	-385	-795
		4	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-9	0	-9
		5	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	-32	0	-32
		21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0	0	0
	Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana	2	CONSUMI INTERMEDI	-65	-2.502	-2.567
		4	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-11	0	-11
		21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	-2	0	-2
	Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure	2	CONSUMI INTERMEDI	-3	-45	-47
		4	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-69	-742	-811
		5	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	-2.549	0	-2.549
		21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0	0	0
		26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	-1	0	-1
	Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	2	CONSUMI INTERMEDI	0	-478	-478
	totale missione			-3.735	-6.719	-10.454
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	2	CONSUMI INTERMEDI	-3	-77	-80
		21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0	0	0
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	1	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	0	-1	-1
		2	CONSUMI INTERMEDI	-99	-1.422	-1.521
		12	ALTRE USCITE CORRENTI	0	0	0
		21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0	0	0
	totale missione			-102	-1.500	-1.603
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	2	CONSUMI INTERMEDI	-30	0	-30
		4	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-39	0	-39
		12	ALTRE USCITE CORRENTI	-246	0	-246
	totale missione			-315	0	-315
	totale complessivo			-10.453	-11.469	-21.922

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

A seguito dell'attuazione dei decreti-legge 16/2012 e 95/2012 risultano riduzioni per 21,9 milioni complessivi, per il 43,6 per cento a carico della missione "Ricerca e innovazione" (9,5 milioni), e per il 47,7 per cento a carico della missione "Tutela della salute" (10,4 milioni). Nell'ambito della Ricerca per il settore della sanità pubblica, l'impatto maggiore delle riduzioni si ha sul "Fondo per il finanziamento della attività di ricerca corrente e finalizzata nonché di sperimentazione in materia sanitaria"; mentre nella missione "Tutela della salute", gli interventi

[18] Decreto fiscale, convertito dalla legge 26.4.2012, n. 44.

[19] Ai sensi dell'art. 14, comma 2 del DL 78/2010 e dell'art. 12, comma 11-*septies* del DL 16/2012.

più incisivi hanno interessato l'acquisto di beni e servizi del programma "Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale", le spese per il Sistema informativo sanitario afferenti al programma "Programmazione sanitaria in materia di LEA e assistenza in materia sanitaria umana", le somme da erogare per la liquidazione delle transazioni con soggetti emotrasfusi danneggiati da sangue o emoderivati infetti afferenti al programma "Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure."

Nel documento predisposto sulla base della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, il Ministero stimava, per l'anno 2012, risparmi in termini di spese di personale per 150mila euro, in termini di interventi e trasferimenti e spese di funzionamento per 16,8 milioni (di cui 2 milioni dal Dipartimento di sanità pubblica veterinaria, 6,4 milioni dal Dipartimento programmazione e ordinamento del SSN, 6,6 milioni: dal Dipartimento sanità pubblica e innovazione e 1,4 milioni di spese di funzionamento). A tali riduzioni si aggiungono gli effetti delle maggiori entrate per 1 milione derivanti dall'aggiornamento delle tariffe.

I dati di rendiconto mostrano, per quanto riguarda in particolare le spese di categoria II, che, nonostante le misure di contenimento adottate, gli stanziamenti definitivi si incrementano del 17,1 concentrati soprattutto nell'acquisto di beni di consumo, nelle utenze e servizi ausiliari e di pulizia, nelle spese per commissioni, comitati e consigli, nei compensi per incarichi continuativi e nelle indennità di missione e rimborso spese di viaggio. All'incremento degli stanziamenti fa riscontro anche l'espansione degli impegni di competenza (16,4 per cento in più rispetto al 2011) in particolar modo nelle sottocategorie citate.

CONFRONTO 2011-2012 DEGLI STANZIAMENTI PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

in migliaia

Categoria di Spesa Ce2	Categoria di Spesa Ce3	2011 Stanziamento iniziale di competenza	2011 Stanziamento definitivo di competenza	2012 Stanziamento iniziale di competenza	2012 Stanziamento definitivo di competenza	*% var stanziamento iniziale 2012 rispetto stanziamento definitivo 2011*	*% var stanziamento definitivo 2012 rispetto stanziamento definitivo 2011*
ACQUISTO DI BENI	beni di consumo	3.848	4.467	3.849	25.366	*-13,8*	*467,9*
	pubblicazioni periodiche	70	2.105	74	2.088	*-96,5*	*-0,8*
ACQUISTO DI SERVIZI EFFETTIVI	noleggi, locazioni e leasing operativo	31.180	32.477	37.986	37.414	*17,0*	*15,2*
	manutenzione ordinaria e riparazioni	288	3.525	288	710	*-91,8*	*-79,9*
	utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	21.103	20.871	22.379	25.272	*7,2*	*21,1*
	spese postali e valori bollati	93	352	93	311	*-73,6*	*-11,6*
	corsi di formazione	449	379	449	294	*18,5*	*-22,5*
	spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	6	172	6	23	*-96,5*	*-86,5*
	spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	3.339	5.617	3.325	4.028	*-40,8*	*-28,3*
	commissioni, comitati, consigli	2.589	3.719	2.588	4.417	*-30,4*	*18,8*
	compensi per incarichi continuativi	78	469	78	2.233	*-83,3*	*376,0*
	studi, consulenze, indagini	10.293	14.525	11.481	10.965	*-21,0*	*-24,5*
	indennità di missione e rimborsi spese viaggi	1.319	1.881	1.321	2.783	*-29,8*	*47,9*
	altri servizi	26.997	79.783	30.207	83.543	*-62,1*	*4,7*
	canoni fip	209	264	270	270	*2,1*	*2,3*
totale consumi intermedi		**101.861**	**170.607**	**114.395**	**199.717**	***-32,9***	***17,1***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

In proposito l'Ufficio centrale di bilancio ha dato conto di questi andamenti anomali precisando che le distorsioni sono da imputare a variazioni intervenute in corso d'anno su specifici capitoli appartenenti alla categoria di spesa "Beni di consumo": il capitolo 5391 istituito nell'anno per l'estinzione dei debiti pregressi relativi al potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili, il capitolo 4383 ("Spese per vaccini inerenti le malattie infettive, diffusive e quarantenarie") sul quale è stata disposta la re-iscrizione di residui perenti per un importo di 21,4 milioni, "Spese per l'attività ed il funzionamento del centro di lotta ed emergenza contro le malattie animali" (cap. 5390) incrementate da riassegnazioni di fondi rimborsati dall'Unione europea.

Le misure che per il secondo anno consecutivo, invece, hanno riguardato il limite di spesa (con riferimento agli impegni assunti nel 2009) posto ad alcune tipologie specifiche di consumi, sembrano aver conseguito i risultati attesi guardando ai risultati del monitoraggio forniti dall'Amministrazione.

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 ammontano a 3,5 milioni, lo stesso importo del 2011; ne consegue, pertanto, che il Ministero ha mantenuto per le voci di spesa monitorate livelli analoghi all'anno precedente.

LA VERIFICA DEI LIMITI DI SPESA DEL DL 78/2010

in euro

Tipologia spesa	Rendiconto 2009 (impegni soggetti a limite)	Riduzione	Limite di spesa	Importi esclusi	Rendiconto 2012 (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	597.088	131.792	1.164.129	*-89,8*
Missioni	2.718.077	50%	1.359.039	1.822.633	1.063.408	1.654.669	*-60,9*
Attività di formazione	744.822	50%	372.411	459.163	124.440	620.382	*-83,3*
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture	177.516	20%	142.013	1.742.239	141.523	35.993	*-20,3*
Totale	**4.990.323**		**2.143.444**	**4.621.124**	**1.470.928**	**3.519.395**	***-70,5***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati UCB Ministero della salute

Sulla effettiva stringenza dei meccanismi di contenimento della spesa e sulla leggibilità dei risultati incide peraltro il rilievo del sistema di esenzioni ed eccezioni all'applicabilità del limite. Gli importi esclusi dalla spesa 2012 soggetta a limite raggiungono i 4,6 milioni: non sono state considerate le spese per attività di comunicazione esterna in tema di salute e prevenzione medica di carattere istituzionale, le spese per missione connesse ad accordi internazionali, per lo svolgimento dei compiti dei NAS e per le visite ispettive[20], le spese per autovetture connesse all'attività dei NAS e quelle riferite ai veicoli commerciali[21]. In ordine alla formazione sono state escluse le attività di formazione obbligatoria previste da specifiche disposizioni di legge.[22] Le esclusioni sono state applicate solo alle spese sostenute nel 2012 mentre non è stata effettuata un'analoga operazione di sterilizzazione sulla base di calcolo che pertanto potrebbe aver determinato una sovrastima del limite consentito.

[20] Art. 6 comma 12 del DL 78/2010.

[21] Art. 6 comma 14 del DL 78/2010.

[22] Art. 6 comma 8 del DL 78/2010 e parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 116/2011 del 3 febbraio 2011.

3.2.2. I residui passivi

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 MEF[23], 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.

I residui iniziali pari a 772,2 milioni raggiungono l'ammontare di 826,4 milioni a seguito di una variazione disposta in ordine ai trasferimenti alle Pubbliche amministrazioni e relativa alla quota del 5 per mille dell'IRPEF da assegnare alla ricerca sanitaria. I residui totali finali ammontano, invece, a 794,8 milioni, con un aumento rispetto al 2011, del 2,9 per cento, ma con una riduzione rispetto ai residui iniziali del 2012 del 3,8 per cento. La loro declinazione per categoria economica evidenzia il peso rilevante di quelli relativi ai trasferimenti a famiglie (54,4 per cento), seguiti dai trasferimenti alle Pubbliche amministrazioni (26,1 per cento) e dai consumi intermedi (12,1 per cento). Dei residui totali il 55,9 per cento è rappresentato da residui propri formatisi nell'anno, mentre una quota minima è rappresentata da residui di stanziamento circoscritti esclusivamente alla parte capitale.

L'Ufficio centrale di bilancio evidenzia la particolare situazione del cap. 3398/pg. 1 che finanzia la ricerca sanitaria finalizzata e che, per meccanismi procedurali complessi, produce una gran mole di residui passivi perenti. Ogni anno, infatti, viene emanato dal Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'istruzione e dell'università, un apposito bando con il quale sono resi noti i progetti e gli obiettivi prioritari biomedici e sanitari del Piano Sanitario Nazionale. Il percorso di definizione del bando risulta lungo e complesso così da produrre un allungamento dei tempi per l'erogazione dei fondi ai beneficiari individuati. L'Ufficio centrale del bilancio e la competente Direzione Generale del Ministero stanno verificando con l'Ispettorato Generale del Bilancio la possibilità di snellire ed accelerare le procedure utilizzate.

I RESIDUI INIZIALI E FINALI 2012

in migliaia

Categoria di Spesa	2011	2012				variazione % residui finali 2011-2012
	Residui finali	Residui definitivi iniziali	Residui propri di competenza	Residui di stanziamento di competenza	Residui finali	
redditi da lavoro dipendente	4.985	4.985	2.628	0	2.817	-43,5
consumi intermedi	120.443	120.483	70.189	0	96.814	-19,6
imposte pagate sulla produzione	68	68	79	0	95	38,9
trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	256.006	310.160	117.471	0	208.049	-18,7
trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	319.436	319.436	231.935	0	433.087	35,6
trasferimenti correnti a estero	0	0	0	0	0	
interessi passivi e redditi da capitale	0	0	0	0	0	
poste correttive e compensative	95	95	0	0	0	-100,0
altre uscite correnti	832	832	20	0	20	-97,6
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.225	4.225	474	142	4.423	4,7
contributi agli investimenti	66.143	66.143	22.000	1.474	49.474	-25,2
altri trasferimenti in conto capitale	0	0	0	0	0	
totale	772.234	826.426	444.795	1.616	794.780	2,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[23] Circolari n. 7 del 2008, n. 38 del 2010, n. 6 del 2012.

3.2.2.1. Residui perenti

Al 31/12/2012 i residui perenti cumulati ammontano a 1.503,7 milioni, di cui 975,8 di parte corrente e 527,9 di parte capitale concentrati soprattutto nei trasferimenti a famiglie e nei contributi agli investimenti. Rispetto al 2011, pertanto, lo stock di residui perenti flette del 6,8 per cento per la parte corrente, mentre rimane pressocchè stabile (+0,78 per cento) per la parte capitale. Tali variazioni sono l'effetto combinato delle nuove perenzioni intervenute nel corso del 2012, pari a 178,1 milioni, e delle diminuzioni connesse a re-iscrizioni in bilancio, eliminazioni e prescrizioni che hanno comportato la cancellazione dal Conto del Patrimonio di residui perenti per 245,3 milioni. In particolare le re-iscrizioni sono state pari a 72,2 milioni di parte corrente (28,1 milioni di consumi intermedi, 43,5 milioni di trasferimenti correnti a Pubbliche amministrazioni, 639 mila euro di altre uscite correnti), e 20,9 milioni di parte capitale (19,9 milioni di contributi agli investimenti e 1 milione per trasferimenti); mentre le economie prodotte dall'attività di revisione amministrativa dell'anagrafe dei perenti condotta ai sensi della Circolare RGS n.6/2012, sono state pari a 72,7 milioni di parte corrente e 290.508 euro di parte capitale.

EVOLUZIONE DEI RESIDUI PERENTI

(in milioni)

Anni	Parte corrente			Parte capitale		
	Residui perenti al 31/12	Ammontare re-iscrizioni	% re-iscrizioni	Residui perenti 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*
2012	975,79	72,25	*7,40*	527,90	20,90	*3,95*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La situazione dei debiti pregressi risulta monitorata, ai sensi della Circolare RGS 38/2010, e rilevata sistematicamente dall'Amministrazione anche al fine di predisporre il Rapporto sull'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio.

Il totale dei debiti pregressi rilevati al 31 dicembre 2011 aumenta del 22 per cento rispetto all'anno precedente, passando da 53 a 64,7 milioni, dei quali è stato accertato il 34,4 per cento a fronte del 21,9 per cento dell'anno precedente. I debiti verso la tesoreria al 31/12/2011, ammontano a 21,4 milioni e riguardano esclusivamente i SOP (Speciali Ordini di Pagamento) emessi sul capitolo n. 2409 su cui vengono liquidati gli indennizzi e i risarcimenti ai soggetti danneggiati per vaccinazioni, trasfusioni e somministrazione di emoderivati. Lo stanziamento su detto capitolo presenta costantemente delle difficoltà per la liquidazione degli indennizzi dovuti anche in esecuzione di sentenze giudiziarie definitive.

Nel corso dell'esercizio 2012 con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 65180 sono stati assegnati al Ministero i fondi per ripianare i debiti pregressi in relazione a spese per acquisto di beni: di fitto locali e oneri accessori, gestione dei mezzi di trasporto, cancelleria e vigilanza e spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica (cap. 5391[24]) che ha pesato per oltre l'88 per cento sull'assegnazione complessiva di 20,8 milioni di fondi.

[24] Su detto capitolo gravano, oltre che le spese di funzionamento legate all'attività di sorveglianza epidemiologica, anche quelle relative al pagamento dei compensi al personale degli Istituti Zooprofilattici stabilizzato dalla legge n. 296/2006, art. 1, comma 566, il cui costo complessivo è stato quantificato in euro 21.331.030,69 dal decreto

FONDI ASSEGNATI NEL 2012 PER IL RIPIANO DEI DEBITI PREGRESSI AL 31.12.2011

in euro

Missione	Categoria di Spesa Ce3			Capitolo di Spesa	Competenza di Bilancio assegnata con DMT 65180	%
017.Ricerca e innovazione	01	Beni di consumo	3017	Spese per acquisto di beni e servizi	3.752	*0,02*
020.Tutela della salute	01	Beni di consumo	2017	Spese per acquisti di beni e servizi	500.533	*2,38*
			3016	Spese per acquisto di beni e servizi	3.007	*0,01*
			3178	Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto in dotazione al comando carabinieri per la tutela della salute	695.420	*3,31*
			4100	Spese per acquisti di beni e servizi	26.639	*0,13*
			5100	Spese per acquisto di beni e servizi	257.297	*1,23*
			5391	Spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili, delle altre malattie infettive e diffusive degli animali, nonche' del sistema di identificazione e registrazione degli animali.	18.645.533	*88,82*
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	01	Beni di consumo	1081	Spese per acquisto di beni e servizi	20.068	*0,10*
			1263	Spese per acquisto di beni e servizi	840.649	*4,00*
Totale					**20.992.898**	*100,00*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La problematica dei debiti pregressi è stata esaminata anche dal NAVS. In relazione alle cause che hanno determinato la formazione dei debiti fuori bilancio 2010-2011 è stato rilevato che in alcuni casi essi dipendono da modifiche normative non perfettamente armonizzate con procedimenti amministrativi coerenti con regole precedenti. E' questo il caso del capitolo 2371 relativo al rimborso alle regioni degli accertamenti sanitari del personale civile in Kosovo, obbligo che permane pur essendo stata abrogata la normativa di riferimento con il d.lgs. n. 66/2010[25].

Il Ministero ha inoltre incluso fra i debiti pregressi verso terzi la somma di circa 40 milioni di euro di fondi da destinare all'AIFA a partire dal 2007 che il MEF non ha ritenuto di ripianare. Si tratta di debiti generati dall'entrata in vigore della disposizione che ha stabilito il versamento diretto al bilancio dell'Agenzia delle tariffe. Le nuove modalità operative sono state applicate dall'AIFA solo dopo la realizzazione di un sistema di controllo telematico in linea con le procedure europee di registrazione dei farmaci. Fino a tale momento i versamenti effettuati risultano interamente acquisiti all'entrata del bilancio dello Stato.

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

Sono due le 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 973,9 milioni e 470,3 milioni.

interministeriale del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 6 maggio 2008.

[25] Art. 2268, comma 1, punto 986.

LE MISSIONI NEL BIENNIO 2010-2011

in migliaia

	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
Missione	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**
017.Ricerca e innovazione	521.195	470.252	516.430	469.441	504.989	497.374	309.303	248.026
020.Tutela della salute	904.718	973.925	907.007	958.090	936.074	776.231	453.643	541.855
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	53.292	67.215	55.340	63.740	58.760	64.082	3.588	2.966
033.Fondi da ripartire	20.234	19.596	20.200	19.564	36667,109	23.330	5.699	1.933
Totale	**1.499.439**	**1.530.989**	**1.498.977**	**1.510.835**	**1.536.490**	**1.361.016**	**772.234**	**794.780**

composizione percentuale

	Stanziamento definitivo di competenza		Impegni lordi		Pagato totale		Residui finali	
Missione	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**	**2011**	**2012**
017.Ricerca e innovazione	34,8	30,7	34,5	31,1	32,9	36,5	40,1	31,2
020.Tutela della salute	60,3	63,6	60,5	63,4	60,9	57,0	58,7	68,2
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3,6	4,4	3,7	4,2	3,8	4,7	0,5	0,4
033.Fondi da ripartire	1,3	1,3	1,3	1,3	2,4	1,7	0,7	0,2
Totale	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel seguito si esaminano i risultati finanziari relativi al consuntivo 2012 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.

4.1. Tutela della salute (missione 20)

Dei 973,9 milioni di stanziamento della missione circa il 75 per cento è destinato a due programmi, il 46,5 per cento al programma "Regolazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici e il 27,5 per cento al programma "Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana".

4.1.1. Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana

A tale programma sono stati destinati 267,5 milioni nel 2012 contro i 535,7 del 2011. Gli impegni lordi sono stati pari a 260,5 milioni e risultano pagati 255,9. milioni. Oltre il 69,9 per cento degli stanziamenti è assorbito dai trasferimenti di parte corrente: dove è preponderante l'incidenza dei trasferimenti correnti anche se non sono più ricompresi gli indennizzi e i risarcimenti ai soggetti danneggiati da complicanze 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), passati entrambi al programma "Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure". Entra a far parte della programmazione, invece, il capitolo 4391 relativo ai rimborsi per l'assistenza sanitaria all'estero con oltre 127 milioni di stanziamenti, impegni e pagamenti. Sterilizzando le modifiche connesse solo allo spostamento dei capitoli citati, il programma registra una sostanziale invarianza quanto a stanziamenti e ad impegni, mentre sono in flessione i pagamenti del 32 per cento.

PROGRAMMAZIONE SANITARIA IN MATERIA DI LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA E ASSISTENZA IN MATERIA SANITARIA UMANA

in migliaia

Categorie economiche	Stanz.to definitivo	%	Impegni Lordi	%	Pagato totale	%	Residui finali	%
Redditi da lavoro dipendente	24.916	9,3	23.437	9,0	23.437	9,2	-	-
di cui imposte pagate sulla produzione	*1.487*	*0,6*	*1.430*	*0,5*	*1.430*	*0,6*	-	-
Consumi intermedi	38.274	14,3	38.306	14,7	39.517	15,4	22.030	45,9
Trasferimenti di parte corrente	186.960	69,9	181.473	69,7	176.972	69,2	24.354	50,7
di cui alle AAPP	*1.333*	*0,5*	*1.312*	*0,5*	*2.383*	*0,9*	*3.717*	*7,7*
Totale spese p/corrente	**250.150**	**94**	**243.216**	**93**	**239.926**	**94**	**46.383**	**97**
Investimenti fissi	397	0,1	397	0,2	538	0,2	144	0,3
Trasferimenti in c/capitale	16.927	6,3	16.927	6,5	15.453	6,0	1474,08	3,1
di cui alle AAPP	*16.927*	*6,3*	*16.927*	*6,5*	*15.453*	*6,0*	*1474,08*	*3,1*
Totale spese c/capitale	**17.324**	**6,5**	**17.324**	**6,6**	**15.990**	**6,2**	1.618	**3,4**
Totale spese complessive	**267.474**	**100**	**260.540**	**100**	**255.916**	**100**	**48.001**	**100**

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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 2012 per tale programma.

E' proseguita l'attività di supporto al processo di definizione, previsto dal d.lgs. 68/2011, dei criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza attraverso specifici indicatori, al fine di individuare le Regioni *benchmark* in materia di costi standard. In data 11 dicembre 2012 è stato adottato il relativo dPCM di individuazione dei suddetti criteri, che sono accompagnati da una serie di variabili cui i Ministeri della salute e dell'economia dovranno fare riferimento ai fini della graduatoria delle regioni eligibili. Parallelamente è stata svolta una attività di analisi tesa all'individuazione di strumenti innovativi di misurazione dei consumi sanitari da parte dei cittadini, da utilizzare per la definizione del fabbisogno sanitario standard regionale e dei criteri di riparto delle disponibilità finanziarie del SSN, basati sugli effettivi bisogni di salute della popolazione[26].

Si è conclusa nell'anno la valutazione straordinaria delle procedure amministrativo-contabili[27], che costituisce la prima fase del percorso delineato dall'art. 11 del Patto per la salute 2010-2012, che vede le regioni impegnate a garantire l'accertamento della qualità delle procedure sottostanti alla corretta contabilizzazione dei fatti aziendali, nonché la qualità dei dati contabili. La verifica ha evidenziato forti eterogeneità interregionali tra le aziende esaminate ed elementi di criticità[28]. Parallelamente sono stati adottati (o sono state raggiunte le necessarie

[26] Il progetto, condotto dall'Università di Tor Vergata sulla base di una convenzione con il Ministero della salute, utilizza un modello econometrico di stima della spesa nel medio periodo e di ricostruzione della spesa storica. Esso è utilizzato per determinare un livello di spesa che definisca il fabbisogno sanitario, a livello aziendale e regionale, tenendo conto dei fattori epidemiologici, demografici e socio-economici, e sterilizzando invece i fattori di costo riconducibili a inefficienze, sovrastrutture amministrative e inappropriatezza.

[27] Secondo criteri e modalità individuate dal DI Salute-Economia del 18 gennaio 2011.

[28] Le criticità più frequentemente riscontrate riguardano:

- la mancata integrazione dei sottosistemi gestionali con la contabilità generale;
- la mancata gestione informatizzata dei diversi cicli contabili aziendali;

intese in Conferenza Stato-Regioni) i 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. 118/2011[29], che rappresentano la base di riferimento per la stesura, da parte di ciascuna Regione, dei piani attuativi del percorso di certificabilità dei bilanci.

Come è emerso dai Tavoli di verifica, tale attività ha mostrato i suoi primi risultati già con riferimento agli stati patrimoniali 2011, in cui è emersa la riconciliazione (o in alcuni casi il disallineamento) dei debiti e dei crediti con le evidenze risultanti nel bilancio regionale ricostruite sulla base dell'analisi di atti formali di assegnazione delle risorse per il SSR, sia da parte dello Stato che della stessa regione. Sono inoltre state evidenziate le diverse regole contabili adottate a livello regionale in materia di ammortamenti sterilizzati, che hanno consentito (dal 2001 al 2010) agli enti dei SSR di acquistare cespiti ammortizzabili senza aver ricevuto il corrispondente contributo in c/capitale, generando pertanto un debito, senza che tutte le regioni disponessero le necessarie coperture finanziarie: tale adempimento, infatti, non veniva richiesto ai Tavoli di verifica. A tali problematiche, così come alla mancata regolazione dei crediti vantati dalle aziende sanitarie verso le regioni, che a loro volta generavano un ritardo nei pagamenti ai fornitori degli enti del SSR, si è data una prima risposta con il DL n. 35/2013, che ha stanziato 14 miliardi nel biennio 2013-2014 per consentire la (seppur parziale) regolazione dei debiti sanitari.

Un'altra linea di intervento ha riguardato le problematiche connesse alla creazione 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. Nel 2012 é stato approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il documento tecnico relativo alla definizione dei requisiti e le modalità organizzative necessarie per lo sviluppo delle suddette reti ed è stata attivata la nuova Area funzionale costituita all'interno del Cruscotto NSIS articolata in 6 sottoaree (farmaceutica, residenziale, domiciliare, ospedaliera, palliativa e terapia del dolore ambulatoriale, terapia del dolore ospedaliera). In tale ambito è stato implementato il nuovo flusso informativo riguardante l'assistenza erogata dalle strutture residenziali di cure palliative – *Hospice*[30]. A dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 39/99, la realizzazione del programma non è ancora completa. Con i fondi stanziati (circa 206 milioni) era stata programmata la realizzazione di 201 strutture residenziali per malati terminali prevalentemente oncologici con una dotazione di 2.232 posti letto. Le strutture attualmente attivate dalle Regioni sono 120, per la maggior parte situate nelle Regioni del nord e del centro. A fronte di una percentuale nazionale di utilizzo pari all'89 per cento (183,8 milioni), nell'analisi dei dati disaggregati a livello regionale è evidenziato un utilizzo non omogeneo dei finanziamenti.

In ordine all'attività volta al potenziamento di ricovero in DH, allo sviluppo della chirurgia ambulatoriale e al trasferimento dall'assistenza ospedaliera all'assistenza territoriale, come risulta dall'attività di monitoraggio svolta dal SiVeAS[31], quasi tutte le Regioni hanno

---

- l'assenza di una struttura dedicata all'*internal audit* e di adeguate procedure di controllo;
- la disomogeneità dei sottosistemi gestionali utilizzati dalle singole aziende all'interno della regione;
- la mancata riconciliazione tra i crediti verso regione rilevati nei bilanci delle aziende con le risultanze del bilancio finanziario.

[29] Decreto 15 giugno 2012 di adozione dei nuovi modelli di rilevazione CE e SP per gli enti del SSR e decreto 17 settembre 2012 di adozione dei documenti afferenti i principi contabili relativi all'implementazione e alla tenuta della contabilità di tipo economico-patrimoniale della gestione sanitaria accentrata, di cui all'articolo 19, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché all'applicazione dei principi di valutazione specifici del settore sanitario. E' stata poi raggiunta in data 24/1/2013 l'Intesa della Conferenza Stato-Regioni sulla revisione degli schemi di bilancio e nota integrativa di cui al decreto-legislativo 118/11 e sull'adozione del percorso attuativo della certificabilità.

[30] Il Sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza erogata presso gli *Hospice* è stato istituito dal d.m. del Ministro della salute.

[31] Il Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (di seguito SiVeAS) è stato istituito, con decreto ministeriale 17 giugno 2006, presso il Ministero della salute, in attuazione dell'articolo 1, comma 288, della legge n. 266/2005. Obiettivo del SiVeAS è quello di provvedere alla verifica del rispetto dei criteri di appropriatezza e di qualità delle prestazioni sanitarie erogate (coerentemente con quanto previsto dai Livelli Essenziali di Assistenza),

assicurato il passaggio in regime ambulatoriale delle prestazioni individuate dal Patto per la salute e determinato i valori soglia di ammissibilità dei ricoveri ordinari per i 108 DRG. Con riferimento a questo ultimo aspetto, tuttavia, a fronte di un impegno comune per il miglioramento dell'appropriatezza dell'assistenza ospedaliera, il valore soglia individuato dalle singole Regioni è risultato, spesso, molto differente.

E' proseguita inoltre l'attività volta alla riorganizzazione dell'assistenza territoriale, diretta a garantire una copertura completa durante le 24 ore e per 7 giorni a settimana. Diversi i modelli organizzativi adottati dalle Regioni[32], che potranno fruire delle risorse previste nell'ambito dell'Accordo del 22 novembre 2012, che riserva all'assistenza primaria circa 358 milioni.

Parallelamente sono state sviluppate analisi volte a definire i criteri e i parametri di appropriatezza dei ricoveri di riabilitazione e a quantificare il "fabbisogno" standard della rete di offerta. Il Tavolo Tecnico, istituito nel 2011 presso il SiVeAS, ha avviato un'analisi dell'attività di assistenza ospedaliera post-acuzie (riabilitazione ospedaliera e lungodegenza), con l'obiettivo di sviluppare una metodologia per la definizione dei criteri/parametri di appropriatezza ed efficienza dei ricoveri post-acuti e per la quantificazione del "fabbisogno" di ricoveri in riabilitazione ospedaliera e lungodegenza ed il relativo dimensionamento ottimale della rete di offerta (posti letto). I lavori del Tavolo si sono conclusi ad ottobre 2012 con l'elaborazione del documento finale, in cui oltre ai risultati è riportato anche uno schema di indicatori da utilizzare per il monitoraggio dell'appropriatezza dei ricoveri in riabilitazione ospedaliera[33].

Nel corso dell'esercizio si è giunti alla ridefinizione delle tariffe in materia di assistenza specialistica ambulatoriale e assistenza ospedaliera[34] con l'emanazione del d.m. 18 ottobre 2012, con il quale si provvede a:

- determinare le tariffe nazionali massime di riferimento per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti, di assistenza ospedaliera di riabilitazione e di lungodegenza post acuzie e di assistenza specialistica ambulatoriale, valide per gli anni 2012-2014;
- individuare i criteri generali in base ai quali le Regioni adottano il proprio sistema tariffario, nel rispetto dei principi di appropriatezza e di efficienza;

---

nonché dei criteri di efficienza nell'utilizzo dei fattori produttivi (compatibilmente con i finanziamenti erogati). Con l'introduzione del sistema dei *Piani di Rientro* dai disavanzi nel settore sanitario, al SiVeAS è stata anche assegnata l'attività di gestione della piattaforma documentale e della pre-istruttoria dei provvedimenti regionali adottati in attuazione dei suddetti Piani. Tale attività è funzionale all'affiancamento, alle Regioni in Piano di Rientro, attuato da parte del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e finanze. Per la realizzazione delle attività di cui sopra il SiVeAS si avvale, oltre che di personale interno, della collaborazione di Enti esterni e di esperti qualificati , con cui sono stipulate apposite convenzioni o accordi di collaborazione.

[32] Tra i principali modelli adottati dalle Regioni figurano *La Casa della Salute e le Unità Territoriali di Assistenza Primaria (UTAP)* Il primo, inteso come struttura polivalente in grado di erogare, in uno stesso spazio fisico l'insieme delle prestazioni socio-sanitarie, è stato realizzato soprattutto nella Regione Toscana mentre il secondo (UTAP), quale struttura territoriale ad alta integrazione multidisciplinare ed interprofessionale è presente da tempo ed in discreto numero soprattutto nella Regione Veneto. I *Nuclei di Cure Primarie (NCP),* modelli organizzativi di base delle Cure Primarie che operano in aree territoriali con caratteristiche geomorfologiche omogenee, sono abbastanza rappresentati soprattutto in Emilia Romagna;

Un'ampia diffusione si sta verificando, in quasi tutte le Regioni per i *Modelli H 24* poiché considerati strumenti utili per dare un impulso immediato al processo di riorganizzazione della medicina del territorio soprattutto in quelle realtà locali dove si rileva un ricorso improprio alle strutture di emergenza. Anche le forme di aggregazione funzionale territoriale della medicina generale quali le *Unità Complesse delle Cure Primarie (UCCP),* finalizzate a garantire sia la continuità dell'assistenza che a potenziare percorsi condivisi tra gli operatori e tra questi e gli utenti (medicina di iniziativa), hanno visto un'ampia diffusione soprattutto nelle regioni del centro-nord. Ampio spazio è stato altresì dato a modelli in grado di garantire *la continuità assistenziale H24 anche nell'età pediatrica* (Regione Calabria).

[33] I risultati evidenziano che, relativamente all'appropriatezza clinica, il totale dei ricoveri di riabilitazione (regime ordinario e diurno) nell'anno 2010, potenzialmente inappropriati è risultato pari al 16 per cento (41.863); relativamente all'appropriatezza della durata di degenza per i ricoveri di riabilitazione clinicamente appropriati il numero di giornate di degenza al di fuori del *range* di durata definito "appropriato" è stato pari al 12 per cento (corrispondenti a 666.713 giornate di degenza); la quota maggiore di tale inappropriatezza si è colloca nell'area della potenziale inefficienza per eccesso di durata (78 per cento).

[34] Per quanto concerne le tariffe e le modalità di erogazione delle prestazioni di assistenza protesica e dei dispositivi, resta vigente quanto disposto con il decreto del Ministero della sanità 27 agosto 1999, n. 332.

- confermare il vincolo costituito dalle tariffe nazionali, in particolare nei confronti delle Regioni per le quali il Tavolo di verifica degli adempimenti non abbia verificato il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario del settore.

Pur se una valutazione puntuale dell'impatto finanziario complessivo sui livelli di spesa per l'acquisto delle prestazioni dagli erogatori privati accreditati, derivante dalle nuove tariffe per prestazioni di assistenza ospedaliera, risulta ostacolata dalla eterogeneità dei valori e dei contesti locali di riferimento, le stime effettuate sono tuttavia indicative di una sostanziale complessiva sostenibilità dell'impatto delle nuove tariffe.

Anche la valutazione sulle nuove tariffe relative alle prestazioni di specialistica ambulatoriale, porta a concludere per una invarianza di impatto, in considerazione degli strumenti regolatori della spesa affidati alle regioni sia attraverso la rimodulazione del proprio fabbisogno, stante l'avvio del percorso di efficientamento e di recupero in termini di appropriatezza prescrittiva, sia attraverso la determinazione dei tetti di spesa in sede di stipula degli accordi/contratti con gli erogatori privati[35].

Con riferimento alla qualità e ai costi delle prestazioni erogate dai SSR, vanno ricordati i sistemi informativi istituiti o avviati nel corso del 2012. Tra questi, il sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza erogata presso gli *Hospice*, istituito con decreto del Ministro della salute 6 giugno 2012. Il decreto disciplina la rilevazione, su base trimestrale, delle informazioni relative agli interventi sanitari e socio-sanitari erogati presso gli *Hospice* e le modalità di trasmissione di tali dati da parte delle Regioni al Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS). La prima rilevazione, che ha carattere trimestrale, è stata avviata il 1° luglio[36].Sono andati poi a regime, nello scorso esercizio, il sistema informativo per la rilevazione delle prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sanitaria in emergenza – urgenza (EMUR), che rileva mensilmente le prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sanitaria in condizioni di emergenza-urgenza, da parte sia del "sistema 118" e sia dei presidi ospedalieri, con riferimento alle attività del Pronto Soccorso; il sistema informativo per il monitoraggio dell'Assistenza Domiciliare (SIAD), diretto a consentire la costruzione di una base dati integrata a livello nazionale, incentrata sul paziente, dalla quale rilevare informazioni in merito agli interventi sanitari e socio-sanitari erogati in maniera programmata da operatori afferenti al Servizio Sanitario Nazionale (SSN), nell'ambito dell'assistenza domiciliare; e il sistema informativo per il monitoraggio dell'Assistenza Residenziale e Semiresidenziale (FAR), finalizzato a raccogliere sistematicamente le informazioni associate alle prestazioni erogate in ambito residenziale e semiresidenziale per anziani o soggetti non autosufficienti in condizioni di cronicità e/o relativa stabilizzazione delle condizioni cliniche. E' da rilevare che, in tutti i casi ricordati, il conferimento dei dati da parte delle Regioni e Province autonome al NSIS costituisce adempimento per l'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato, ai sensi dell'Intesa sancita dalla conferenza Stato-Regioni il 23 marzo 2005.

Collegata al SIAD è l'attività di monitoraggio sui servizi di assistenza domiciliare rivolti alla popolazione anziana. Le Regioni hanno avviato iniziative volte ad uniformare:

- la presa in carico sul territorio regionale, attraverso l'istituzione di specifici servizi o sportelli, del paziente anziano con bisogni sociosanitari complessi;

---

[35] In data 29 gennaio 2013 il Ministro della salute ha costituito, ai sensi dell'articolo 15, comma 17 *bis*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, la Commissione per la formulazione di proposte per un eventuale aggiornamento delle tariffe. L'aggiornamento delle tariffe delle prestazioni ospedaliere per acuti previsto dopo il 31 dicembre 2014 potrà invece avvalersi dei risultati del lavoro di revisione dei DRG italiani attualmente condotto da un gruppo di lavoro inter-istituzionale coordinato dal Ministero della salute.

[36] Le finalità del sistema informativo per il monitoraggio dell'assistenza erogata presso gli *Hospice* sono riconducibili al monitoraggio dell'attività dei servizi, della quantità di prestazioni erogate, nonché valutazioni sulle caratteristiche dell'utenza e sui *pattern* di trattamento. Le informazioni, raccolte su base individuale, riguardano i seguenti ambiti: a) caratteristiche dell'assistito (dati privi di elementi identificativi diretti); b) informazioni precedenti la fase di presa in carico; c) informazioni legate alla fase di presa in carico; d) informazioni relative all'inizio dell'assistenza; e) principali segni/sintomi oggetto di assistenza; f) tipologia delle prestazioni erogate; g) informazioni relative alla fase di conclusione dell'assistenza.

- le procedure di valutazione dei bisogni sanitari e sociali attraverso l'utilizzo di strumenti unitari e standardizzati da parte dell'equipe multidisciplinare (SVAMA, RUG, VAOR-ADI, SOSIA...) , che consentono di redigere un piano assistenziale individualizzato e stabilire il regime di cura maggiormente indicato per il bisogno del paziente (domiciliare, residenziale e semiresidenziale).

Importante è al riguardo il ruolo svolto dai piani di rientro nell'indirizzare le Regioni interessate ad implementare l'assistenza domiciliare rivolta agli anziani non autosufficienti, nell'ambito più generale del riassetto delle reti ospedaliere e territoriali. Nella medesima direzione si pone il Quadro Strategico Nazionale (QSN) che ha lanciato uno specifico progetto, finanziato con i fondi FAS, che dà luogo a delle premialità in base alla verifica del raggiungimento di *target* intermedi di avvicinamento al *target* stabilito per il 2013 (incremento della percentuale di anziani beneficiari di ADI dall'1,6 per cento al 3,5 per cento). Obiettivo generale del Progetto è supportare le Regioni meridionali nella pianificazione e attuazione dei servizi di assistenza domiciliare programmati in modo integrato sul territorio (coinvolgendo tutti i servizi sociali, sanitari e assistenziali) e monitorati secondo criteri omogenei. Come si rilevato dal monitoraggio, solo le Regioni Abruzzo, Molise e Basilicata hanno raggiunto l'Obiettivo di servizio, mentre la Campania, la Calabria e la Sicilia, pur avendo ottenuto un miglioramento, sono ancora distanti dal traguardo[37].

Sono stati infine operativi nel 2012 la banca dati europea dei dispositivi medici (EUDAMED)[38] e il flusso informativo per la rilevazione delle prestazioni farmaceutiche effettuate tramite le strutture ospedaliere e i presidi delle aziende sanitarie locali (distribuzione diretta) o attraverso specifici accordi con le farmacie territoriali, pubbliche e private (distribuzione per conto). La rilevazione è estesa alle prescrizioni di tutti i medicinali autorizzati all'immissione in commercio in Italia ed identificati dal codice di autorizzazione all'immissione in commercio (AIC), indipendentemente dalla classe di erogazione a carico del Servizio sanitario nazionale e dalla classe di fornitura e comprende anche i farmaci esteri non registrati in Italia, i medicinali preparati in farmacia in base ad una prescrizione medica. La rilevazione distingue, inoltre, i costi sostenuti per la distribuzione diretta dei medicinali in costi di acquisto dei medicinali ed in costi sostenuti per l'erogazione del servizio.

E' proseguita nell'esercizio l'attività di monitoraggio sulla libera professione *intramoenia* svolta dall'Osservatorio nazionale. Essa ha evidenziato il permanere delle difficoltà per numerose Regioni di adeguarsi alla normativa, in particolare a causa del mancato completamento dei programmi di ristrutturazione edilizia finalizzati a tali attività. Si è pertanto resa necessaria una ulteriore proroga al 31 dicembre 2012[39].

Diverse sono state, poi, le iniziative assunte nell'anno per interventi in materia di formazione e di determinazione dei fabbisogni regionali delle professioni sanitarie[40]. Particolare

---

[37] Il Comitato LEA ha innalzato al 4 per cento, la percentuale di riferimento di anziani con età uguale o superiore ai 65 anni trattati in assistenza domiciliare integrata; valori inferiori a tale percentuale indicano una criticità nell'erogazione dell'assistenza. Con riferimento al 2011, solo 7 Regioni avevano percentuali uguali o superiori alla soglia, tra le quali il Lazio; delle restanti, 5 sono le Regioni meridionali in piano di rientro e 4 Regioni del centro-Nord (Piemonte, Liguria, Toscana e Marche).

[38] EURAMED, istituita nel 2011 sulla base della decisione della Commissione europea del 19 aprile 2010, ha lo scopo di rafforzare la sorveglianza del mercato, consentendo alle autorità competenti degli Stati Membri di accedere rapidamente alle informazioni, nonché di contribuire ad un'applicazione uniforme della normativa di settore, in particolare per quanto riguarda gli obblighi di registrazione.

[39] DL 89/2012, art. 1.

[40] In data 23 luglio 2012, è stato emanato il decreto interministeriale salute, MIUR e MEF, di determinazione del numero globale di medici specialisti da formare per il triennio 2011/2014 ed assegnazione dei contratti di formazione specialistica per l'anno accademico 2011/2012. In data 25 luglio 2012, è stato sancito l'accordo Stato–Regioni, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 281 del 28.8.1997, concernente la rilevazione del fabbisogno per il SSN, 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, effettuata, a norma dell'articolo 6 ter del d.lgs. n. 502/1992, per l'anno accademico 2012/2013.

attenzione è stata inoltre dedicata a programmi di "*Alta formazione in programmazione sanitaria*", diretti alla condivisione delle singole esperienze per la ricerca di soluzioni omogenee e di azioni comuni da intraprendere o da sperimentare, sempre nel rispetto delle diversità regionali. A tal fine è stato svolto un ciclo di seminari, rivolti a dirigenti del Ministero della salute, ai direttori generali degli assessorati alla sanità, alle strutture commissariali delle regioni in piano di rientro e ai dirigenti di altre amministrazioni ed enti pubblici. E' stato inoltre previsto un *Percorso di alta specializzazione* diretto a formare professionalità in grado di gestire le complesse problematiche legate all'affiancamento alle regioni impegnate nei piani di rientro e, più in generale, alla riqualificazione, riorganizzazione ed individuazione degli interventi da porre in essere, conciliando l'equilibrio economico con la garanzia dell'effettività dei livelli essenziali di assistenza[41].

4.1.2. Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale

A tale programma sono stati destinati 136,7 milioni nel 2012 a fronte di 215,6 milioni del 2011. Sono stati registrati impegni lordi per 131,3 milioni e pagamenti pari a 131,6 milioni.

Nell'ambito dei consumi intermedi si concentra il peso maggiore degli stanziamenti, il 41,4 per cento del totale e le risorse più consistenti, pari a 20,5 milioni sono destinate 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) sono stati effettuati pagamenti per oltre l'83 per cento delle somme stanziate. Seguono i redditi da lavoro che pesano, sul totale delle risorse destinate al programma, per circa il 32,8 per cento, come stanziamenti, e poco più del 30 per cento sia come impegni che come pagamenti. Diminuisce, invece, rispetto allo scorso anno il peso dei trasferimenti correnti: il 25,6 per cento in termini di stanziamenti ed il 26,9 per cento in termini di pagamenti finali. Tale dato, peraltro, va letto considerando l'uscita dal programma delle spese per i rimborsi dell'assistenza sanitaria prestata all'estero (cap. 4391); pertanto sterilizzando dall'esercizio 2011 le somme afferenti a tale capitolo, il programma della Prevenzione e comunicazione sanitaria riceve nel 2012 un aumento di stanziamenti pari al 21,4 per cento, mentre gli impegni lordi crescono del 13,5 per cento ed i pagamenti del 25,7 per cento.

L'Osservatorio nazionale sulla formazione in medicina generale ha approvato, in data 1° ottobre 2012, il documento "Definizione degli obiettivi didattici, delle metodologie di insegnamento, apprendimento e dei programmi delle attività, del corso di formazione in medicina generale ai sensi dell'articolo 26 del d.lgs. n. 368/1999", che è stata trasmesso al Consiglio Superiore di Sanità, per la successiva approvazione.

Il Tavolo di lavoro congiunto sui profili professionali delle professioni sanitarie (istituito alla fine del 2011) ha proseguito i lavori per l'implementazione delle competenze delle professioni sanitarie, giungendo ad uno schema di accordo Stato-Regioni relativo al profilo professionale degli infermieri. Sono stati individuati dei sottogruppi per l'esame delle altre professioni sanitarie, e nel corso del terzo trimestre 2012, sono state affrontate le problematiche relative all'implementazione delle competenze dei Tecnici sanitari di radiologia medica, giungendo all'elaborazione di un documento, contenente le aree di intervento e la ridefinizione, l'implementazione e l'approfondimento delle competenze e delle responsabilità professionali. Tale documento, esaminato anche dalla Commissione paritetica dell'area radiologica, ha trovato il favore e l'approvazione di tutte le rappresentanze scientifiche e professionali della suddetta area radiologica.

Per quanto concerne i criteri e le modalità per il riconoscimento dell'equivalenza ai diplomi universitari dell'area sanitaria dei titoli del pregresso ordinamento, sono stati definiti i criteri per l'individuazione dei titoli di studio e degli anni di attività lavorativa necessari per il riconoscimento dell'equivalenza, ai fini dell'elaborazione dei successivi decreti direttoriali.

Il gruppo di lavoro interregionale sulle medicine complementari della Commissione Salute (costituita nell'ambito della conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel 2007, e riconfermato nel 2010), ha lavorato alla predisposizione della bozza di articolato concernente l'esercizio delle cosiddette discipline mediche non convenzionali. Il documento è stato approvato, in data 20 dicembre 2012, dalla conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

[41] Il corso, che inizierà nel 2013, è organizzato dalla Direzione generale della programmazione sanitaria, in *partnership* con il Ministero dell'economia e finanze, l'AGENAS, l'AIFA e l'Istituto Superiore di Sanità.

PREVENZIONE E COMUNICAZIONE IN MATERIA SANITARIA UMANA E COORDINAMENTO IN AMBITO INTERNAZIONALE

(in migliaia)

Categorie economiche	Stanziamento definitivo	%	Impegni Lordi	%	Pagato totale	%	Residui finali	%
Redditi da lavoro dipendente	44.902	32,8	39.950	30,4	39.919	30,3	440	1,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*2.714*	*2,0*	*2.419*	*1,8*	*2.419*	*1,8*	*0*	*0*
Consumi intermedi	56.601	41,4	56.391	42,9	56.141	42,7	35.353	83,4
Trasferimenti di parte corrente	35.027	25,6	34.848	26,5	35.344	26,9	6.572	15,5
di cui alle AAPP	*16.998*	*12,4*	*16.943*	*12,9*	*17.844*	*13,6*	*5.760*	*13,6*
Altre uscite correnti	54	0	54	0	54	0	0	0
Totale spese p/corrente	**136.585**	**99,9**	**131.244**	**99,9**	**131.458**	**99,9**	**42.366**	**100,0**
Investimenti fissi lordi	50	0	50	0	59	0	15	0
Trasferimenti di parte capitale	57	0	57	0	57	0	0	0
Totale spese c/capitale	**107**	0,1	**107**	0,1	**117**	0,1	**15**	0
Totale spese complessive	**136.692**	**100,0**	**131.351**	**100,0**	**131.575**	**100,0**	**42.380**	**100,0**

Fonte: 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.

E' proseguita nel corso dell'esercizio l'attuazione del Piano Nazionale di Prevenzione (PNP) approvato con l'Intesa Stato-Regioni del 29 aprile 2010. Il Ministero ha svolto le verifiche annuali sul grado di avvicinamento agli obiettivi, secondo le regole concordate e confluite nel Documento per la valutazione dei piani regionali (PRP) 2010-2012, e ha dato corso alle azioni centrali prioritarie (ACP) di supporto al PNP che ricadono sotto la sua diretta responsabilità operativa. Data la valutazione positiva del Piano in termini di efficacia degli interventi e di rapporti Stato-Regioni, ne è stata prorogata la vigenza al 31 dicembre 2013.

Nell'ambito del programma "Guadagnare salute: rendere facili le scelte salutari" sono state definite le linee programmatiche per il 2012 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; prosecuzione delle attività di sorveglianza e monitoraggio dei consumi di sale e promozione di interventi di riduzione del contenuto di sale in diverse categorie di prodotti alimentari, attraverso un'azione graduale e progressiva, coerente con le strategie proposte sia dall'Unione Europea che dall'OMS; promozione dell'applicazione della legge sulla tutela dei non fumatori presso Amministrazioni e Aziende; partecipazione ad incontri internazionali relativi alle tematiche della prevenzione delle malattie croniche e del contrasto ai principali fattori di rischio (tabagismo, scorrette abitudini alimentari, sedentarietà), per confrontarsi con le strategie proposte dall'Unione Europea e dall'OMS e fornire un contributo alla definizione ed al monitoraggio delle politiche sanitarie, condivise a livello internazionale.

E' stato svolto il monitoraggio dei progetti avviati negli anni precedenti nell'ambito del Centro per la prevenzione e il controllo delle malattie (CCM)[42] ed è stato ed approvato il

[42] Il monitoraggio ha riguardato complessivamente 22 progetti, tra i quali il progetto "Sovrappeso e obesità nei bambini: il sistema sorveglianza OKKIO alla SALUTE", per il quale è stata completata la raccolta dati in tutte le regioni e a livello di singola azienda sanitaria; "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

programma 2012. Della disponibilità economica per l'esercizio, pari a 20,5 milioni, circa i due terzi sono stati ripartiti a favore delle linee progettuali (implementazione di PNP e Guadagnare salute e di progetti strategici di interesse nazionale) ed un terzo circa per lo svolgimento delle azioni centrali (funzionamento, attività e personale). Delle 244 iniziative proposte dalle Regioni e Province autonome, nonché da AGENAS, INAIL ed ISS, ne sono state ritenute rispondenti ai criteri previsti 69, a fronte delle quali sono stati presentati 67 progetti esecutivi. Data la disponibilità finanziaria, pari a 13,5 milioni[43], i Comitati del CCM hanno approvato 41 progetti, tutti aventi natura interregionale, e hanno successivamente avviato le procedure per la sottoscrizione degli accordi di collaborazione.

La prevenzione in particolari aree della sicurezza pubblica (acque destinate al consumo umano, balneazione, radioprotezione) è stata svolta attraverso la partecipazione a gruppi di lavoro, il monitoraggio dati, consulenze, ecc. Nell'ambito delle Azioni centrali del CCM rientra l'attività che ha portato nel 2012 all'Intesa per la realizzazione delle attività concernenti "Evoluzione del Portale Acque"[44].

Nel febbraio 2012, l'Intesa Stato-Regioni ha approvato il nuovo Piano Nazionale della Prevenzione Vaccinale 2012-2014, contenente il calendario delle vaccinazioni attivamente offerte a tutta la popolazione, con l'obiettivo, altresì, di armonizzazione le strategie vaccinali in atto nel nostro Paese. Nel corso del 2012 è proseguita la collaborazione con le regioni/PP.AA. e l'ISS per l'eliminazione del morbillo e della rosolia. Rientrano nel Piano nazionale anche la vaccinazione antinfluenzale, offerta attivamente e gratuitamente agli anziani e ai soggetti a rischio, e le misure di prevenzione (test e monitoraggio) relative alla tubercolosi – con particolare riferimento agli operatori sanitari – e alle epatiti B e C. In relazione a queste ultime patologie, è in via di predisposizione uno specifico piano di prevenzione che dovrà essere approvato dalla conferenza Stato-Regioni. Per quanto riguarda il contrasto al virus HIV/AIDS, oltre al potenziamento delle attività di diagnosi[45], sono stati portati avanti progetti, da parte della Commissione Nazionale e della Consulta per la lotta contro l'AIDS insieme all'AIFA e ad esperti, diretti a fornire elementi di guida per la prescrizione della terapia antiretrovirale - migliorandone l'appropriatezza in un'area della patologia più di altre attraversata da una grande evoluzione delle opzioni terapeutiche - e per la gestione dei pazienti.

Nell'ambito dell'obiettivo strategico "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" sono proseguite le attività collegate al progetto EUROMED-UpM (Unione per il Mediterraneo), dirette a rafforzare i sistemi sanitari e l'offerta di salute della regione mediterranea. Nel corso degli anni, i progetti[46] - cui hanno partecipato tutti i Paesi dell'area UpM compresa la Libia in qualità di Paese osservatore, più Albania, Bosnia-Erzegovina e Macedonia – hanno consentito di incrementare le *best practices* e di contribuire ad una crescita culturale, tecnica e scientifica che sta mostrando un impatto positivo sul miglioramento dei sistemi sanitari dei paesi dell'area. Il tutto, a fronte di investimenti piuttosto contenuti, che conferiscono ai progetti euro-mediterranei promossi e finanziati dal Ministero della salute un rapporto costo/efficacia favorevole. La riduzione degli stanziamenti intervenuta

---

comunicazione a sostegno degli obiettivi del programma Guadagnare Salute", "Sostegno alle iniziative di controllo del tabagismo: consolidamento degli interventi di rete nella pianificazione aziendale", "Definizione e implementazione di un sistema di monitoraggio del rispetto della normativa sul fumo in Italia".

[43] In seguito ai tagli occorsi durante l'esercizio finanziario, lo stanziamento effettivo è stato ridotto e l'ammontare complessivo dei progetti è risultato pari ad euro 12.977.518 euro.

[44] Con D.D. 9.11.2012 è stato approvato e reso esecutivo il protocollo di cui sopra ed impegnata la somma complessiva di 300.000 euro sul capitolo 4393.

[45] La realizzazione da parte delle Regioni di programmi sulla Diagnosi di infezione da HIV è stata inserita nel 2012 tra gli obiettivi di Piano Sanitario Nazionale per l'assegnazione di quote vincolate alla realizzazione degli obiettivi stessi.

[46] I progetti di partenariato multilaterale in ambito EuroMed, attuati attraverso accordi di collaborazione con Università, ospedali e ISS, attraverso hanno riguardato una pluralità di tematiche, tra le quali la celiachia, lo *screening* e diagnosi precoce dei tumori, i registri tumori, la donazione e i trapianti di organi, l'implementazione di un sistema di sorveglianza dell'infarto acuto del miocardio.

nell'ultimo esercizio ha consentito, tuttavia, di finanziare solo 4 progetti, per un importo complessivo di circa 248 mila euro. Sono stati inoltre sottoscritti 4 accordi collaborazione, attualmente in fase di avvio[47].

Nell'ambito del medesimo programma, é poi proseguita la collaborazione con l'OMS sia per quanto riguarda il progetto *Visione 2020* – per il quale la Commissione nazionale prevenzione cecità ha condotto un progetto sul monitoraggio degli interventi di prevenzione della cecità svolti nei Paesi poveri da Enti/Associazioni/Organizzazioni italiane - che per il progetto "*Public Health Aspects of Migration in Europe*", diretto alla tutela della salute delle popolazioni migranti, attraverso il rafforzamento della capacità di risposta ad emergenze sanitarie legate ad aumentati flussi migratori. A tal fine, è stata prevista la creazione di un data-base, nonché la stesura di linee-guida basate sull'esperienza maturata soprattutto nel territorio italiano, ma anche in altri Paesi con una esposizione simile ai flussi migratori. Tale attività si sono accompagnate a quelle relative al coordinamento a livello internazionale della profilassi delle malattie infettive.

Per quanto riguarda le relazioni bilaterali in ambito sanitario, sono stati firmati nuovi *Memorandum* d'Intesa e piani di azione e protocolli tecnici di collaborazione, realizzati gemellaggi amministrativi e visite di studio, organizzati incontri e seminari di confronto tra Sistemi sanitari nazionali. Di rilievo il rilancio delle relazioni con le autorità libiche per assicurare la cura in strutture sanitarie italiane di alta specializzazione di un numero predefinito di cittadini libici, offesi da ordigni bellici e non convenientemente curabili nelle strutture sanitarie locali, danneggiate nel corso della recente guerra.

In qualità di Autorità nazionale competente ai sensi del regolamento REACH (CE)1907/2007, in materia di registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche, il Ministero ha dato attuazione al Piano nazionale di vigilanza 2012. In tale ambito le attività hanno riguardato le ispezioni svolte sul territorio nazionale per la verifica della conformità ai regolamenti comunitari, l'individuazione della rete dei laboratori per effettuare i necessari controlli, il supporto alla predisposizione della normativa, la collaborazione con l'ISS e con l'ISPRA Ambientale per la valutazione dei documenti elaborati dall'Agenzia Europea (ECHA –*European Chemical Agency*) in materia di registrazione delle sostanze chimiche, il monitoraggio dei progetti sottoscritti con altri enti pubblici in precedenti esercizi finanziari. A valere sulle risorse allocate sul capitolo 4145, che presentava uno stanziamento iniziale di 332.000 euro, nel corso dell'anno sono stati stipulati due accordi di collaborazione[48].

Nel 2012 é continuata l'attività di collaborazione con AIFA e con l'Agenzia delle Dogane per gli aspetti relativi ai controlli sulle importazioni di merci di interesse sanitario ai fini di contrastare il fenomeno delle contraffazione dei farmaci e dei dispositivi medici.

In materia di prevenzione delle dipendenze, con riferimento a quelle da alcool, nel corso dell'esercizio è stata presentata la Relazione annuale al parlamento, che contiene un quadro epidemiologico aggiornato, anche con confronti con la situazione europea, sui consumi di bevande alcooliche, i modelli di consumo e i consumi a rischio nella popolazione generale e in quella giovanile, nonché i dati sulla mortalità e morbilità alcool correlate, sui ricoveri ospedalieri, sulla spesa farmaceutica, sui servizi alcoologici territoriali; è stato svolto il

---

[47] I progetti selezionati riguardano l'Area "salute materno-infantile", con speciale attenzione alla nutrizione del bambino; l'Area "prevenzione oncologica" relativamente al potenziamento dell'utilizzo dei dati raccolti dai registri; l'Area "epidemiologia e prevenzione (primaria, secondaria e/o terziaria) delle neoplasie, con particolare riguardo a quelle influenzate da determinanti sociali e ambientali", in cui il progetto é diretto alla formazione di personale locale dei Paesi partecipanti ai fini di migliorare le capacità di orientamento delle scelte di politica sanitaria nel settore oncologico; l'Area "insufficienza cardiorespiratoria" in cui il progetto, attraverso uno scambio di informazioni e di esperienze tra medici impegnati nel settore, è diretto ad aumentare la preparazione al contrasto alle situazioni cliniche di insufficienza respiratoria grave.

[48] Con l'Università Tor Vergata, per un importo di 15.000 euro e con l'Istituto Superiore di Sanità, per un importo di 297.000 euro, sono stati, inoltre, impegnati 6.721 euro per il rimborso di spese relative a verifiche ispettive e servizi resi da *Carlson Wagonlit*. I pagamenti effettuati nel corso del 2012 relativi ad accordi stipulati negli anni precedenti e a rimborsi spese varie sono stati pari a 558.000 euro.

monitoraggio delle attività realizzate dalle Regioni nell'anno 2011[49]; è stata realizzata, in collaborazione con le Regioni, la rilevazione annuale sui servizi territoriali per l'alcool-dipendenza e la relativa utenza, prevista dal d.m. 4 settembre 1996 ed inserita nell'ambito del Programma Statistico Nazionale; è stato implementato lo specifico Piano Nazionale Alcool e Salute nell'ambito del Piano Nazionale di Prevenzione 2010-2012.

In tema di dipendenze patologiche, il Ministero ha partecipato al tavolo tecnico in Conferenza Unificata ai fini dell'intesa sullo schema di decreto inter dirigenziale concernente le linee d'azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia.

In tema di disabilità, il Ministero ha coordinato e gestito le azioni previste dalla legge n. 284/1997 riguardanti: la raccolta e supervisione dei dati regionali sulla riabilitazione visiva, la presentazione in conferenza Stato-Regioni delle Linee di indirizzo per la riabilitazione visiva e la gestione dei relativi finanziamenti (1.981.389 euro, capitolo 4400); collaborazione con il Polo Nazionale di prevenzione cecità e con IAPB Italia Onlus (1.869.721 milioni, capitolo 4401). Per quanto riguarda la sordità, sono ripresi i lavori del Tavolo di prevenzione e sono stati aggiornati i progetti CCM in materia (progetto AGENAS sugli *Screening* audiologici neonatali). Relativamente all'area invalidità civile, si è proceduto all'attività di coordinamento per la stesura del decreto interministeriale ai fini dell'approvazione delle Nuove Tabelle.

Le iniziative relative alle campagne di comunicazione, per un impegno finanziario di circa 1,8 milioni, hanno riguardato: la corretta alimentazione nei bambini, la salute della donna, l'allattamento al seno, la lotta all'AIDS e alle malattie sessualmente trasferibili; l'abuso di alcool e guida; la donazione e trapianto di organi, tessuti e cellule; la prevenzione dell'infertilità; l'abbandono dei cani; la buona alimentazione; le epatiti; le cure palliative e terapia del dolore.

4.1.3. Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti

Il programma è stato finanziato con 106,4 milioni, sono state impegnate somme per 104,2 milioni e pagate per 103,7. I consumi intermedi assorbono la quota maggiore di risorse: il 58,6 per cento di stanziamenti ed il 58,9 per cento di impegni. A questa categoria economica è riferibile il 79 per cento dei residui finali. In particolare il capitolo con la dotazione finanziaria più consistente (45 milioni, pari al 42,4 per cento dell'intero programma) riguarda le spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili, delle altre malattie infettive e diffusive degli animali, nonché del sistema di identificazione e registrazione degli animali.

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, 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.

[49] Tutte le Regioni e le Province autonome hanno dato riscontro alle richieste informative del Ministero, inviando la relazione richiesta, ed hanno pertanto ricevuto la quota di riparto spettante sulle risorse complessivamente stanziate per l'anno 2011, pari a euro 279.928. Per il monitoraggio da realizzare nell'anno 2013 è stato concordato con le Regioni il riparto delle risorse impegnate a tal fine per l'anno finanziario 2012, pari a 207.265 euro.

SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, IGIENE E SICUREZZA DEGLI ALIMENTI

in migliaia

Categorie economiche	Stanziamento definitivo	%	Impegni Lordi	%	Pagato totale	%	Residui finali	%
Redditi da lavoro dipendente	40.816	38,3	39.724	38,1	39.555	38,1	188,26472	0,7
di cui imposte pagate sulla produzione	1.787	1,7	1.754	1,7	1.754	1,7	0	0
Consumi intermedi	62.426	58,6	61.339	58,9	62.654	60,4	22.687	78,8
Trasferimenti di parte corrente	2.177	2	2.125	2	497	0,5	2094,1701	7,3
di cui alle AAPP	584,24	0,5	561,0318	0,5	466	0,4	561,0318	1,9
Totale spese p/corrente	**105.420**	**99**	**103.187**	**99**	**102.707**	**99**	**24.969**	**87**
Investimenti fissi	28	0	28	0	7,18394	0	3.823	13,3
trasferimenti in c/capitale	999	0,9	999	1	999	1	0	0
Totale spese c/capitale	**1.027**	**1,0**	**1.027**	**1**	**1.006**	**1**	**3.823**	**13,3**
Totale spese complessive	**106.447**	**100**	**104.214**	**100**	**103.713**	**100**	**28.792**	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel corso del 2012, l'attività del Dipartimento della sanità pubblica veterinaria, della sicurezza alimentare e degli organi collegiali per la tutela della salute e della Direzione generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione, istituita con il d.P.R. n. 108/2011, è stata rivolta all'attuazione del Piano nazionale integrato dei controlli, con riferimento ai contaminanti ambientali, l'igiene degli alimenti di origine animale e non animale, l'igiene delle tecnologie alimentari e OGM, i prodotti destinati ad un'alimentazione particolare e integratori alimentari, gli alimenti addizionati con vitamine e minerali, l'importazione di alimenti, e all'elaborazione della normativa tecnica nazionale ed europea in materia. I controlli previsti dal PNI sono implementati dai Servizi Veterinari e di Sicurezza alimentare delle Regioni e Province autonome secondo le linee previste dai rispettivi Piani Regionali (PRIC)[50]. Nel contesto della Certificazione degli adempimenti svolta dal Comitato LEA ai sensi dell'accordo Stato-Regioni del 23/03/2005, il Dipartimento svolge la verifica annuale delle Regioni tramite un apposito *set* di indicatori: tale attività, avviata a partire dal 2007 per 16 Regioni, nel 2012 è stata estesa a tutte le Regioni italiane. Nel caso delle Regioni in piano di rientro, ha espresso i pareri per la riorganizzazione dei Servizi veterinari e di sicurezza alimentare.

Nell'ambito dei controlli previsti dal PNI per quanto riguarda la ricerca dei contaminanti ambientali nei mangimi, si sono evidenziate percentuali molto bassi di non conformità[51]. Specifiche attività hanno riguardato i 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[52].

[50] I PRIC sono caratterizzati dalla elencazione di tutti i Piani regionali e nazionali che le AASSLL devono svolgere, nonché dagli strumenti di categorizzazione del rischio degli stabilimenti e delle diverse tipologie di imprese alimentari, dalle relative frequenza di controlli da svolgere e del numero di campionamenti da eseguire, dalle *check list* per i controlli ufficiali e dalla modulistica standardizzata per la gestione delle diverse attività.

[51] E' stata tuttavia segnalata l'anomalia rappresentata dalla mancanza di risultati non conformi per "diossina", a fronte di un consistente numero di campioni prelevati (sorveglianza/vigilanza), posto che risulta comunque la presenza di tale sostanze o di sostanze diossino-simili in taluni ambiti del territorio nazionale. Si è ravvisata pertanto la necessità di un'ulteriore attività di campionamento per la rilevazione del fenomeno.

[52] Nel 2011 era stata completata la mappatura del territorio nazionale, l'aggiornamento del sistema informativo NSIS ed il suo adeguamento agli standard EFSA e la realizzazione del Sistema Informativo Geografico (SINSA) in cui sono state inserite tutte le carte geografiche dei SIN.

Ancora problematici, relativamente ad alcune aree del Paese, gli esiti del monitoraggio su alimenti di origine vegetale in termini di contaminazioni chimiche. Nel 2012 è proseguito il piano riguardante "la gestione delle emergenze microbiologiche legate al consumo di prodotti vegetali nella Piana del Sele". In tale zona, infatti, sono stati riscontrati diversi focolai di tossinfezione dovuti alla contaminazione di tali prodotti da parte di microrganismi patogeni da ricondurre principalmente alla contaminazione delle fonti d'acqua impiegate per irrigare le colture e lavare i raccolti prima del conferimento alla trasformazione, nonché alle pratiche di coltivazione, manipolazione e lavorazione.

Per quanto riguarda il programma di controllo sui residui di prodotti fitosanitari, da alcuni anni si è raggiunto l'obiettivo di portare la soglia delle irregolarità sotto l'1 per cento (0,4 per cento), confermando l'elevato livello di sicurezza alimentare dei prodotti vegetali e l'elevato livello di protezione dei consumatori. Quanto ai prodotti fitosanitari, dagli oltre 21.000 controlli effettuati é risultata una percentuale di infrazioni poco superiore al 5 per cento.

Parallelamente si è intensificata l'attività valutativa, secondo procedure operative standardizzate, diretta all'autorizzazione, produzione, immissione in commercio e vendita di prodotti fitosanitari: ai sensi del regolamento (CE) 1107/2009, sono state approvate nove sostanze attive mentre una sola sostanza è stata oggetto di un regolamento di non approvazione. Nello svolgimento di tale attività il Ministero si avvale della Commissione Consultiva dei Prodotti Fitosanitari (CCPF, istituita ai sensi dell'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 194/1995, prorogata all'aprile 2013 dall'art. 15 del DL 158//2012) o di convenzioni con Istituti ed esperti. La CCPF esprime anche pareri in merito alla valutazione comunitaria di sostanze attive, consentendo all'Amministrazione di partecipare attivamente ai lavori comunitari. Le spese di funzionamento sono a carico degli interessati all'attività autorizzativa, secondo tariffe e modalità stabilite con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico[53]. Gli introiti sono versati in conto entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero della salute. In tale quadro, merita inoltre rilievo l'adozione del d.P.R. n. 55/2012 di revisione del d.P.R. n. 290/2001 che detta le modalità di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione.

Nel settore della dietetica si è proceduto alla valutazione dei circa 15.000 prodotti che sono stati notificati, a fronte dei quali sono emersi 4.000 casi di non conformità. L'attività è stata, inoltre, diretta sia all'adozione di una normativa nazionale sulla disciplina dell'impiego di piante e derivati (d.m. 9 luglio 2012), sia alla ridefinizione dei limiti massimi di vitamine e minerali nonché di altre sostanze che possono essere aggiunte agli integratori alimentari per garantire la sicurezza di tali prodotti, sia a perseguire una armonizzazione della disciplina a livello europeo.

La prosecuzione dei programmi di sorveglianza delle malattie infettive degli animali ha conseguito risultati positivi[54]. Per quanto concerne la rendicontazione alla UE degli esiti di tali

---

[53] Con decreto del 28 settembre 2012 del Ministro della salute di concerto con il Ministro dello sviluppo economico sono state rideterminate le tariffe relative alla immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, a copertura delle prestazioni sostenute e rese a richiesta.

[54] Il piano di vaccinazione contro la rabbia ha drasticamente ridotto l'incidenza di tale malattia (nel 2011 è stato accertato un solo caso e nessun caso è stato rilevato nel 2012), per l'anemia infettiva degli equidi i risultati della sorveglianza epidemiologica denotano progressivi miglioramenti (da 132 casi nel 2010 a 76 nel 2011 e 43 nel 2012); 58 Province su tutto il territorio nazionale sono state dichiarate indenni da tubercolosi bovina, 70 Province indenni da brucellosi bovina, 79 Province indenni da leucosi bovina e 70 Province indenni da brucellosi ovi-caprina. Tali Province corrispondono alla maggior parte del centro-nord del Paese. Per la malattia vescicolare del suino, eradicata da tutte le Regioni con eccezione di Campania e Calabria, a tal fine è proseguita l'attività dell'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 continuato a svolgere un'intensa attività ispettiva. Su richiesta della Commissione europea sono stati rivisti radicalmente i Piani di eradicazione per la PSA 2012 e 2013, per i quali é previsto il co-finanziamento per euro 850.000 per il 2012 e euro 1.400.000 per il 2013. Nel 2012 i dati relativi all'attività di sorveglianza del vigente Piano di controllo per la *Blue tongue*, ha consentito di dichiarare indenne i territori delle Regioni Piemonte e Liguria, sottoposti a restrizione in seguito all'epidemia di virus BTV8 e BTV1 in Francia, che aveva indotto il ricorso ad una campagna di vaccinazione preventiva al fine di evitare l'ingresso

controlli e dell'attività di prevenzione, sono state presentate alla Commissione Europea le rendicontazioni annuali delle attività cofinanziate per tutti i piani di controllo relativi all'anno 2012 (salmonellosi, brucellosi, tubercolosi, rabbia, etc.), anche ai fini della predisposizione della Relazione EFSA, nonché i relativi piani di controllo per l'approvazione ed il cofinanziamento per l'anno 2013.

Quanto agli scambi commerciali con l'estero, per le esportazioni il sistema informatico SINTESI raccoglie gli elenchi di tutti gli stabilimenti italiani che trattano alimenti di origine animale che, ai sensi del regolamento (CE) 853/2004, hanno ottenuto il riconoscimento e possono quindi immettere i propri prodotti sul mercato comunitario. Per le importazioni di animali e di prodotti di origine animale, si avvale degli uffici veterinari periferici dell'Amministrazione che si articolano in UVAC[55] e PIF[56], i primi competenti per i controlli di flussi di merci provenienti da altri Stati membri, i secondi relativamente alle importazioni o al transito di merci da Paesi terzi.

E' proseguita, infine, l'attività diretta a contrastare il sovrappeso e l'obesità nei bambini dai 3 ai 12 anni. Nell'ambito di tali azioni, è stato predisposto un documento di indirizzo che stabilisce principi e regole per una corretta, leale e responsabile politica di comunicazione per garantire un elevato livello di protezione dei bambini. Nell'ambito dei prodotti alimentari disponibili sul mercato e destinati in particolare ai giovani, sono state individuate come strategiche, alcune aree merceologiche (cerealicolo-dolciaria, bevande analcoliche zuccherate, lattiero casearia e gelati) per le quali sono stati definiti degli impegni assunti dal settore produttivo, quali ad esempio riduzione di zuccheri, grassi saturi e sale, rimodulazione delle porzioni e maggiori informazioni in etichetta. Nel maggio 2012 è stato costituito il Gruppo di lavoro per la sicurezza nutrizionale avente la finalità di approfondire le problematiche legate alle emergenti abitudini alimentari, elaborare e proporre iniziative da adottare per migliorare lo stato di nutrizione della popolazione, a partire da quella infantile, attraverso l'intervento su alimenti che comportano criticità correlate a particolari nutrienti, quali grassi saturi, zuccheri e sale.

4.1.4. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure

A tale programma sono stati destinati 452,4 milioni, con un aumento di oltre 400 milioni rispetto al 2011 dovuto alla revisione del Programma stesso nel quale dal 2012 sono confluiti due corposi capitoli di spesa riguardanti le somme per la liquidazione delle transazioni da

---

dell'infezione nel territorio nazionale. Nel 2012, in esito all'applicazione del decreto 1 aprile 1997 recante "Piano nazionale di controllo della malattia di Aujeszky nella specie suina", modificato dal decreto 30 dicembre 2010, si è assistito ad una riduzione della prevalenza di infezione degli allevamenti positivi, determinando l'interruzione del trend di diffusione della malattia. Risultano nei limiti previsti dalla normativa comunitaria i casi di salmonellosi. Va, infine, ricordato che l'Italia partecipa ad un piano volontario svolto con altri Stati membri della Unione europea finalizzato a quantificare i fenomeni di mortalità negli alveari nonché a individuare eventuali correlazioni tra questi fenomeni e le principali malattie che colpiscono le api. Il piano italiano di durata biennale, iniziato nell'autunno del 2012 è stato approvato ed cofinanziato dalla Unione europea con Decisione 2012/362/UE.

[55] Gli UVAC, istituiti con d.lgs. n. 27/1993, recante attuazione della direttiva 89/608/CEE, sono complessivamente 17, ciascuno operante con competenza territoriale che copre generalmente il territorio di una o due Regione; essi gestiscono ogni anno (avvalendosi del sistema informativo comunitario TRACES e del sistema informativo nazionale S.INTE.S.I.) la tracciabilità e il coordinamento dei controlli a destino, da parte delle AASSLL, di circa 1.550.000 partite di animali vivi e di prodotti di origine animale provenienti dagli altri Paesi dell'Unione Europea (dati 2012).

[56] I PIF – che, su proposta dello Stato membro, sono autorizzati direttamente dalla Commissione europea (Decisione 2009/821/CE e successive modifiche) - gestiscono ogni anno il controllo sanitario di circa 50.000 partite di animali, prodotti di origine animale e mangimi provenienti da Paesi terzi (dati 2012) e sono oggetto di sopralluoghi periodici da parte di ispettori comunitari e nazionali al fine di verificare il mantenimento dei requisiti strutturali e funzionali richiesti dalla normativa vigente in materia. Oltre ai controlli veterinari sui prodotti di origine animale e sugli animali vivi, in quest'ultimo caso anche per la verifica del loro benessere, alcuni PIF effettuano controlli sui prodotti di origine non animale destinati all'alimentazione animale. I PIF svolgono, inoltre, un compito di supporto tecnico ed operativo agli Uffici Doganali per il contrasto del commercio clandestino di prodotti e animali, compito fondamentale per evitare l'introduzione di alimenti a rischio o di malattie altamente contagiose per gli animali o per l'uomo.

stipulare con soggetti emotrasfusi, danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento (cap. 2401 con una dotazione di 128,4 milioni) e le somme per indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicanze irreversibili a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati (cap. 2409 con una dotazione di 273,5 milioni). Tali capitoli di trasferimenti a famiglie, infatti, fino al 2011 rientravano nella programmazione sanitaria in materia di LEA e assistenza sanitaria umana, programma che nel 2012 si riduce per questo motivo del 50 per cento.

Lo stanziamento è stato impegnato quasi completamente (451,4 milioni), mentre i pagamenti hanno di poco superato la metà della massa impegnata, determinando una crescita della mole di residui finali che arriva a superare i 420 milioni. Le risorse sono pressoché per intero destinate a trasferimenti di parte corrente a famiglie in considerazione della elevata dotazione dei capitoli summenzionati.

REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA IN MATERIA DI PRODOTTI FARMACEUTICI ED ALTRI PRODOTTI SANITARI AD USO UMANO E DI SICUREZZA DELLE CURE

(in migliaia)

Categorie economiche	Stanziamento definitivo	%	Impegni Lordi	%	Pagato totale	%	Residui finali	%
Redditi da lavoro dipendente	10.848	2,4	10.121	2,2	10.121	3,7	-	-
di cui imposte pagate sulla produzione	*659*	*0,1*	*616*	*0,1*	*616*	*0,2*	-	-
Consumi intermedi	9.467	2,1	9.425	2,1	8.600	3,1	10.327	2,5
Trasferimenti di parte corrente	432.038	95,5	431.793	95,7	256.949	93,2	410.111	97,5
di cui alle AAPP	*30.042*	*6,6*	*30.042*	*6,7*	*30.111*	*10,9*	*5*	*0,0*
Totale spese p/corrente	**452.352**	**100**	**451.339**	**100**	**275.669**	**100**	**420.438**	**100**
Investimenti fissi	27	0	27	0	40	0	9	0
Trasferimenti in c/capitale	57	0	57	0	57	0	-	-
Totale spese c/capitale	**84**	0	**84**	0	**97**	0	**9**	0
Totale spese complessive	**452.436**	**100**	**451.423**	**100**	**275.767**	**100**	**420.447**	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Hanno interessato tale programma le modifiche normative intervenute nel 2012 in ordine alla liberalizzazione delle farmacie[57] ed in attuazione delle quali sono stati emanati i decreti ministeriali[58] che hanno individuato i medicinali vendibili negli esercizi commerciali solo dietro presentazione di ricetta medica e non. Inoltre è stato oggetto di revisione il regolamento di funzionamento dell'Agenzia Italiana del Farmaco[59]. Con il nuovo decreto è demandato al consiglio di amministrazione il potere di modificare l'assetto organizzativo dell'Agenzia, anche al fine di articolare le strutture amministrative di vertice in coerenza con gli accresciuti compiti dell'ente; è stata riordinata la commissione consultiva tecnico-scientifica e il comitato prezzi e rimborsi, prevedendo un numero massimo di componenti pari a dieci e una indennità agli stessi non superiore alla misura media delle corrispondenti indennità previste per i componenti degli analoghi organismi delle autorità nazionali europee. Il nuovo regolamento ha specificato altresì i servizi, compatibili con le funzioni istituzionali dell'Agenzia, che l'Agenzia stessa può rendere nei confronti di terzi ed ha introdotto modifiche tese a snellire la gestione informatica delle pratiche autorizzative relative all'immissione in commercio di nuovi farmaci.

[57] Articolo 32, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

[58] D.m. 18/4/2012 e d.m. 15/11/2012.

[59] D.m. n. 53 del 29/3/2012 in attuazione all'art. 17, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni della legge 111/2011.

Per quanto concerne il settore dei dispositivi medici il Ministero, al fine di assicurare il potenziamento dei sistemi di tracciabilità, sta lavorando ad un progetto comunitario riguardante un codice unico identificativo. L'Italia al riguardo vanta un potenziale tecnico-strumentale costituito dalla Classificazione nazionale e dalla banca dati dei dispositivi medici, un patrimonio informativo unico nel suo genere, rispetto agli altri Paesi europei, che rappresenta una solida base di partenza per realizzare il rilascio per ogni singolo dispositivo medico di un numero progressivo di sistema in grado di garantire una corrispondenza univoca tra numero di registrazione e singolo dispositivo. Le informazioni relative ai consumi dei dispositivi medici ed ai relativi valori economici, unitamente all'identificazione univoca dei prodotti, consentiranno valutazioni di ordine economico al fine di definire le politiche relative al settore, caratterizzato dall'estrema variabilità delle tipologie di prodotti, alcuni dei quali molto complessi ed innovativi nella tecnologia. Inoltre, l'insieme degli strumenti e delle informazioni, collegati al sistema di identificazione univoca dei dispositivi, potranno favorire la tracciabilità dei dispositivi in commercio consentendo, di fatto, all'Italia di adottare prontamente le modalità richieste dalla Commissione Europea in termini di sistemi unici di registrazione.

Nel governo del sistema dei dispositivi medici un ruolo fondamentale è svolto dalla Commissione Unica dei Dispositivi medici (CUD) soprattutto per la particolare attenzione rivolta agli aspetti economici del settore. Il lavoro condotto nel 2012 dalla CUD è stato sintetizzato in un documento recante "linee di indirizzo nazionali e regionali di *governance* del settore dei dispositivi medici" nella cui stesura è stato messo a fattor comune il lavoro di tutti gli attori che operano nel mondo dei dispositivi medici ed è stato rafforzato il monitoraggio degli stessi. L'orientamento del Ministero nella materia è di valorizzare, attraverso la diffusione, le migliori esperienze regionali sia in termini di logiche e di strumenti di governo adottati (es. osservatori sulle tecnologie, unità di valutazione, forme di coordinamento dei processi di acquisizione), sia in termini di ricadute operative, al fine di indurre un positivo confronto tra le Regioni, e all'interno delle stesse tra le Aziende Sanitarie. Questo processo dovrebbe comportare una progressiva autoselezione delle pratiche e dei modelli organizzativi ed istituzionali a migliore impatto.

Inoltre, nell'ottica di revisione e razionalizzazione dell'ingente costo sostenuto dal SSN per l'acquisto dei dispositivi medici, la CUD ha contribuito alla predisposizione della bozza di decreto di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 17, comma 1, lettera a) del DL 98/2011 riguardante la razionalizzazione della spesa sanitaria. La bozza del decreto definisce i criteri relativi a parametri di qualità, di standard tecnologico, di sicurezza e di efficacia per la individuazione dei dispositivi medici ai fini della fissazione dei prezzi di riferimento. In particolare, i criteri individuati dal decreto dovrebbero consentire l'aggregazione di dispositivi medici per i quali non si riscontra, anche sulla base dell'esperienza documentata da parte delle strutture del Servizio sanitario nazionale, una forte variabilità di qualità, standard tecnologico, sicurezza ed efficacia, tale da pregiudicarne la confrontabilità e da alimentare incertezza nella pratica clinica.

4.2. Ricerca e innovazione (missione 17)

La missione relativa alla Ricerca e innovazione riceve nel 2012 risorse per 470,2 milioni (il 30,7 per cento del bilancio del Ministero),con una riduzione rispetto al 2011 del 9,8 per cento. Dal 2010 la Missione ha subito una contrazione di oltre 180 milioni concentrata sul programma "Ricerca per il settore della sanità pubblica" che passa dai 635,8 milioni del 2010 ai 450 milioni del 2012, mentre gli stanziamenti per la "Ricerca per il settore zoo profilattico" registrano un leggero aumento (da 16,6 milioni a 20,2). Nonostante la penalizzazione dovuta al taglio delle risorse, il programma 20 pesa per oltre il 95 per cento sull'intera missione e le risorse sono quasi esclusivamente destinate a trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (91,7 per cento di trasferimenti correnti e 5,9 per cento di trasferimenti in conto capitale; incidenza che per i pagamenti passa rispettivamente al 96 e al 3,8 per cento). Oltre 286 milioni costituiscono la dotazione del Fondo per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente finalizzata e sperimentazione in materia sanitaria umana, mentre 109 milioni sono spese

obbligatorie e di funzionamento dell'Istituto Superiore di Sanità. Pertanto i capitoli riferiti a dette spese assorbono circa l'88 per cento dell'intero programma.

4.2.1. 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.

RICERCA PER IL SETTORE DELLA SANITA' PUBBLICA

(in migliaia)

Categorie economiche	Stanziamento definitivo	%	Impegni Lordi	%	Pagato totale	%	Residui finali	%
Redditi da lavoro dipendente	4.834	1,1	4.554	1	4.554	1	-	-
di cui imposte pagate sulla produzione	*294*	*0,1*	*279*	*0,1*	*279*	*0,1*	-	-
Consumi intermedi	**6.233**	1,4	5.936	1,3	8.554	1,8	3.952	1,7
Trasferimenti di parte corrente	412.566	91,7	412.320	91,8	444.635	93,5	181.763	77,8
di cui alle AAPP	*412.566*	*91,7*	*412.320*	*91,8*	*444.635*	*93,5*	*181.763*	*77,8*
Totale spese c/corrente	**423.633**	**94**	**422.810**	**94**	**457.742**	**96**	**185.715**	**79**
Investimenti fissi	16	0	16	0	20	0	1	0
Trasferimenti in c/capitale	26.395	5,9	26.395	5,9	17.888	3,8	48.000	20,5
di cui alle AAPP	*26.395*	*5,9*	*26.395*	*5,9*	*17.888*	*3,8*	*48.000*	*20,5*
Totale spese c/capitale	**26.411**	5,9	**26.411**	5,9	**17.908**	3,8	**48.001**	20,5
Totale spese complessive	**450.044**	**100**	**449.221**	**100**	**475.650**	**100**	**233.716**	**100**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2012 è stata completata la procedura di valutazione della Ricerca finalizzata 2010, avviata nel corso del 2011 e che prevedeva per la prima volta due innovative sezioni rivolte, da un lato, ad incentivare la internazionalizzazione della ricerca italiana e, dall'altro, a stimolare progetti di ricerca congiunti con l'industria. Tali progetti sono stati convenzionati nel novembre 2012, con partenza delle attività di ricerca nel successivo mese di dicembre.

Nello stesso tempo è proseguita l'attività sulla base del bando Giovani Ricercatori 2009, (nell'ambito della Ricerca finalizzata 2009); successivamente alla definizione della graduatoria (avvenuta solo a maggio 2011), infatti, i progetti della Ricerca finalizzata 2009 sono stati oggetto di convenzione definita alla fine del 2011 e circa il 95 per cento è stato avviato nel dicembre del medesimo anno, prevedendone una verifica intermedia a partire dal giugno 2013 (circa 18 mesi dall'inizio della ricerca).

Il bando 2011/2012 è stato pubblicato, al termine della procedura di definizione con la Commissione Nazionale per la Ricerca Sanitaria, a novembre 2012 e prevede, per la prima volta, l'introduzione della categoria dei progetti di rete, al fine di incentivare lo sviluppo di reti di ricerca nazionali. La fase di presentazione (3.353 progetti) si è conclusa a marzo 2013 e sono attualmente in corso le verifiche propedeutiche per consentire l'avvio del processo di valutazione[60].

[60] L'ufficio di controllo della Corte dei conti in occasione dell'approvazione del bando di ricerca finalizzata relativo agli anni 2011 e 2012 ha rilevato la mancata emanazione del Programma nazionale di ricerca sanitaria di cui all'articolo 12 *bis* del d.lgs. 502/1992 cui le scelte del bando dovrebbero ispirarsi.

Il Ministero ha altresì incentivato la partecipazione, a livello internazionale, ad iniziative congiunte europee che utilizzano gli strumenti ERANET e JPI[61], in cui gli Stati membri mettono a punto un bando congiunto che prevede la partecipazione di gruppi di ricerca europei con specifici consorzi composti da *partner* provenienti dai vari Stati che supportano l'iniziativa. I *partner* di ogni Paese sono finanziati dalle rispettive organizzazioni nazionali, in quanto non è previsto il supporto con fondi nazionali di gruppi di ricerca stranieri. La selezione avviene attraverso un bando congiunto valutato da una commissione internazionale di esperti che segue le regole europee.

Per quanto riguarda il monitoraggio della Ricerca finalizzata, il Ministero prevede la verifica dei progetti triennali (tempo minimo per assicurare la corretta gestione e risultati coerenti con la metodologia scientifica) in fase intermedia, a metà del tempo concesso per lo svolgimento progetto, e dopo la conclusione dello stesso. Poiché le disposizioni di contabilità pubblica richiedono che le risorse stanziate in bilancio debbano essere impegnate entro il termine dell'anno al quale si riferisce lo stanziamento e che vadano in perenzione se non pagate entro i due anni successivi a quello dell'impegno, la scelta della metodologia e della tempistica di monitoraggio dei progetti di ricerca determina annualmente il passaggio in perenzione di fondi disponibili (fino anche all'85 per cento delle somme impegnate). Ne consegue un aggravio economico a carico degli Istituti che svolgono attività di ricerca, tenuti ad anticipare i fondi per evitare di superare le scadenze programmate.

Per quanto riguarda la Ricerca corrente, sono stati privilegiati progetti che prevedono il coinvolgimento degli IRCCS nella ricerca europea. La finalità di tali investimenti è di incentivare la partecipazione a progetti di ricerca in gruppi internazionali per consentire alle istituzioni nazionali di attingere non solo a fondi della ricerca nazionale, ma anche a fondi di ricerca specifica (FP7 Horizon 2020). Anche per il *"fund raising"* il Ministero ha avviato un percorso per stimolare gli IRCCS alla definizione di regolamenti interni che dettino regole e limiti nell'ambito di tale attività con lo scopo di incrementare risorse alternative a quelle pubbliche.

E' continuata anche nel 2012 la procedura di rendicontazione per la ricerca corrente degli IRCCS. Tale rendicontazione è basata sulla valutazione di indicatori di attività approvati dalla Commissione Nazionale per la Ricerca Sanitaria (CNRS).

Annualmente, infatti, gli IRCCS sono chiamati, attraverso il sito *web* messo a punto dal Ministero della salute, denominato "*Workflow della Ricerca*", a comunicare: il numero delle pubblicazioni scientifiche prodotte nell'anno precedente nell'ambito delle aree di loro competenza; il numero dei ricercatori sia in termini assoluti che *"full-time equivalent"*; l'ammontare dei finanziamenti ottenuti da enti pubblici e privati diversi dal Ministero della salute, sia nell'ambito della ricerca che in termini assoluti; il numero di *trials* clinici attivati; il numero dei pazienti valutati in tali *trials*.

Anche per il 2011 e il 2012 è stato elaborato il bando per la ricerca sanitaria, con il quale il Ministero della salute, ha invitato tutti gli operatori del Servizio sanitario nazionale alla presentazione di progetti di ricerca clinico assistenziale e biomedica, prevalentemente traslazionale, relativa alle nuove strategie diagnostiche e terapeutiche clinico assistenziali nelle seguenti aree: dismetabolismo e patologie cardiovascolari, oncologia, patologie neurologiche, infezioni ed immunità, nuove biotecnologie, sicurezza alimentare e benessere animale, patologie di origine ambientale , sicurezza negli ambienti di lavoro e patologie occupazionali.

Il Fondo nazionale della ricerca sanitaria di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 502/1992, prevede anche la ripartizione di risorse di parte capitale da investire nell'acquisto di strumenti e apparecchiature per la ricerca, finalizzate al potenziamento del parco tecnologico degli IRCCS. L'assegnazione di tali fondi privilegia gli Istituti che presentano dei progetti con caratteristiche

[61] Nel corso del 2012 il Ministero della Salute ha partecipato alle seguenti iniziative congiunte: ERANET–NEURON – malattie neurologiche e psichiatriche (con esclusione delle patologie neurodegenerative); ERANET–TRANSCAN (oncologia); ERANET–ERARE (malattie rare); ERANET – EURONANOMED (nanotecnologie in medicina); JPI-More Years Better Lives - ERANET J-AGE (patologie dell'invecchiamento); JPND (malattie neurodegenerative).

di innovazione e di immediata e certa ricaduta a favore del SSN, evidenziando l'integrazione dell'apparecchiatura sul territorio e la sua utilità in termini di economie di scala, in considerazione dell'utilizzo da parte di più soggetti (Istituti e/o Aziende Ospedaliere). Proprio nell'ottica di dare maggiore evidenza alla programmazione sul territorio, nelle proposte di progetto è obbligatorio il coinvolgimento delle Regioni, che devono condividere la necessità e la bontà dell'iniziativa cofinanziando il 50 per cento del costo delle apparecchiature. Per quanto riguarda il 2012, è stata stanziata per il conto capitale, sul cap.7211 pg 1, la somma di 20 milioni di euro. Effettuata la valutazione dei progetti da un apposito comitato in seno alla Commissione nazionale per la ricerca sanitaria, sono state attribuite a ciascun progetto selezionato le somme spettanti per l'acquisto delle apparecchiature in cofinanziamento con la Regione interessata.

La ricerca trova anche finanziamenti nella destinazione del 5 per mille dell'IRPEF da parte dei contribuenti. Avuta comunicazione da parte dell'Agenzia delle entrate, a giugno 2012, della pubblicazione dell'elenco relativo alla distribuzione delle scelte e degli importi del 5 per mille 2010 (redditi 2009) per gli enti della ricerca sanitaria, il Ministero ha provveduto, nel corso dell'anno, a erogare le singole quote ai 97 beneficiari. Le modalità di inclusione e le liste degli enti della ricerca sanitaria ammessi alla destinazione della quota del 5 per mille sono stabilite dal dPCM 23 aprile 2010 ed i termini ivi stabiliti sono stati aggiornati in base alla circolare dell'Agenzia delle entrate n. 10/E del 20 marzo 2012. Nel corso dell'anno 2012 si è provveduto alla verifica della documentazione relativa alla rendicontazione delle somme erogate nel 2011, ovvero le quote del 5 per mille 2009 (redditi 2008). Il relativo rendiconto di attribuzione è stato pubblicato sul sito Internet del Ministero della salute.

- APPENDICE -

UTILIZZO DELLA MASSA IMPEGNABILE - ESERCIZIO 2012

(in migliaia)

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	554.252	409.291	95.678	504.969	0	-	811
020.Tutela della salute	977.971	690.201	1.888	692.089	1.598	-	16.550
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	67.223	46.815	-68	46.747	18	-	3.476
033.Fondi da ripartire	23.330	1.892	3.733	5.625	0	-	33
Totale	**1.622.776**	**1.148.199**	**101.231**	**1.249.430**	**1.616**	-	**20.870**

UTILIZZO DELLA MASSA SPENDIBILE - ESERCIZIO 2012

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	833.748	569.959	336.039	161.334	133.402	114.624
020.Tutela della salute	1.427.568	1.045.992	648.940	127.290	306.837	233.420
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	70.803	69.933	61.058	3.024	2.664	284
033.Fondi da ripartire	25.296	23.330	17.672	5.658	1.892	41
Totale	**2.357.415**	**1.709.214**	**1.063.709**	**297.306**	**444.795**	**348.369**

Fonte. elaborazione Corte dei conti su dati RGS

PAGINA BIANCA

APPENDICE

PAGINA BIANCA

FONDI DI ROTAZIONE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE

1. Premessa

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993: *2.1. Artigiancassa S.p.A.;* 2.1.1. Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo; 2.1.2. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica; *2.2. Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'Est europeo – FINEST;* 2.2.1. Fondo Venture Capital per area balcanica; *2.3. Cassa depositi e prestiti;* 2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali; 2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali), legge n. 179 del 1992, art. 5; 2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive; 2.3.4. Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI); 2.3.5. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra; *2.4. Centrobanca;* 2.4.1. Fondo di rotazione per l'incremento della produttività; *2.5. Banca nazionale del lavoro;* 2.5.1. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper (gestione stralcio); *2.6. Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (ex Sviluppo Italia);* 2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno; 2.6.2. Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse; 2.6.3. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità; *2.7. Intesa Sanpaolo;* 2.7.1. Fondo speciale ricerca applicata (FSRA) (gestione stralcio); *2.8. SIMEST S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero;* 2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi; 2.8.2. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato ai sensi dell'art. 2, della legge n. 394 del 1981; 2.8.3. Fondo unico di Venture Capital; *2.9. UNICREDIT S.p.A.;* 2.9.1. Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica; *2.10. CONSAP S.p.A.;* 2.10.1. Fondo rotativo per il credito ai giovani; 2.10.2. Fondo per il credito per i nuovi nati; 2.10.3. Fondo per la casa; 2.10.4. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura; *2.11. Mediocredito Centrale S.p.A.;* 2.11.1. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese; 2.11.2. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di rischio di imprese

3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993: *3.1. Ministero dell'economia e delle finanze;* 3.1.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie; *3.2. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali;* 3.2.1. Fondo per lo sviluppo della

meccanizzazione in agricoltura; 3.2.2. Fondo centrale per il credito peschereccio; 3.2.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice; *3.3. Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali;* 3.3.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo; *3.4. Ministero dello sviluppo economico;* 3.4.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni – Aree depresse e programmazione negoziata; 3.4.2. Fondo per l'innovazione tecnologica; *3.5. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;* 3.5.1. Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)

1. Premessa

La Corte dei conti, ai sensi degli artt. 23 e 24 della legge n. 559 del 1993, riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli Organismi che gestiscono, al di fuori dell'Amministrazione dello Stato, fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte sul bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono, come è noto, anche i fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate ed ai quali per legge si applicano le norme relative alle gestioni fuori bilancio (legge n. 1041 del 1971).

Dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria 2003 (art. 93, comma 2), che ha soppresso tutte le gestioni fuori bilancio, la Corte riferisce, con riguardo alle fattispecie di cui all'art. 24, esclusivamente sui fondi di rotazione non aboliti per esplicita deroga normativa.

La presente trattazione ha ad oggetto tutti i fondi di rotazione in essere, tenuto conto della bipartizione prevista dalla legge (artt. 23 e 24).

Si ritiene, altresì, utile rappresentare i diversi fondi per settori omogenei di intervento, sulla base delle priorità e delle finalità delle leggi istitutive, con l'avvertenza che, in taluni casi, la ripartizione che segue tiene conto dell'aspetto prevalente (a titolo esemplificativo, il *Fondo per l'innovazione tecnologica*, gestito dal Ministero dello sviluppo economico, è inquadrato tra le misure per la riduzione degli squilibri territoriali ancorché interessi anche il settore della ricerca).

SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE

Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, Fondo unico di Venture Capital - Simest S.p.A.; *Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità, Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese* – Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia); *Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper; Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese* - Mediocredito Centrale S.p.A.

SOSTEGNO ALLE INIZIATIVE DI FORMAZIONE E RIQUALIFICAZIONE

Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo - Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

SOSTEGNO ALL'INNOVAZIONE ED ALLA RICERCA SCIENTIFICA

Fondo Rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) - Cassa Depositi e Prestiti; *Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA)* - Intesa SanPaolo; *Fondo di rotazione per l'incremento della produttività* - Centrobanca; *Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR)* – Ministero dell'istruzione, università e ricerca.

MISURE PER LA RIDUZIONE DEGLI SQUILIBRI TERRITORIALI

Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse nel Mezzogiorno, Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse – Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia); *Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni* (Regioni-Enti locali), *Fondo per le demolizioni delle opere abusive - Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali* - Cassa Depositi e Prestiti; *Fondo per l'innovazione tecnologica*, Ministero dello sviluppo economico; *Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (finanziamenti nazionali e finanziamenti UE)* - Ministero dell'economia e delle finanze.

SOSTEGNO ALL'AGRICOLTURA ED ALLA PESCA

Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura, Fondo centrale per il credito peschereccio, Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice, Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali.

SOSTEGNO AI PAESI IN VIA DI SVILUPPO

Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo - Artigiancassa S.p.A..

SOSTEGNO ALLA RICOSTRUZIONE ED ALLO SVILUPPO DEI BALCANI

Fondo Venture Capital - Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo - Finest S.p.A.; *Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica* - UniCredit.

SOSTEGNO ALL'IMPRENDITORIA CINEMATOGRAFICA

Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica - Artigiancassa S.p.A..

SOSTEGNO SOCIALE

Fondo per il credito ai giovani, Fondo per il credito per i nuovi nati (dal 2009); *Fondo per la casa; Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura* - Consap S.p.A..

TUTELA DELL'AMBIENTE

Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra - Cassa Depositi e Prestiti.

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993

2.1. Artigiancassa S.p.A.

2.1.1. Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo

Dall'8 novembre 2004 la gestione dei Fondi di cui all'art. 26 della legge n. 227 del 1977 e agli articoli 6 e 7 della legge n. 49 del 1987, la quale prevede la concessione di crediti finanziari agevolati a favore dei Paesi in via di sviluppo nel quadro della cooperazione italiana bilaterale, di cui è responsabile il Ministero degli affari esteri, è affidata ad Artigiancassa S.p.A., subentrata al Mediocredito Centrale, in qualità di Istituto finanziario gestore.

Il contratto di servizio tra il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del tesoro, Direzione III – Rapporti finanziari internazionali ed Artigiancassa S.p.A., è stato rinnovato in data 25 novembre 2010, con una durata di 6 anni, con decorrenza 1 gennaio 2011.

A questi occorre aggiungere anche il *sottoconto,* istituito ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 84 del 2001, recante finanziamento di progetti proposti dalle Regioni italiane nei Paesi dell'Area balcanica per interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo.

** CREDITI DI AIUTO ALLO SVILUPPO (ART. 6)*

La legge n. 49 del 1987, art. 6, disciplina la cooperazione italiana con Stati, Banche Centrali ed Enti di Stato dei Paesi in via di sviluppo, per la realizzazione di progetti e programmi che rispondono alle finalità della legge stessa.

I crediti di aiuto sono corrisposti a valere sulle disponibilità del Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977, art. 26 e n. 49 del 1987, art. 6, sottoconto per i crediti agevolati.

La concessione dei crediti di aiuto è preceduta da accordi tra il Governo italiano ed i Governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari.

La Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri valuta le iniziative da finanziare sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, trasmettendo al Comitato direzionale l'indicazione degli interventi ritenuti suscettibili di finanziamento. Acquisito il parere del Comitato direzionale, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze autorizza l'Istituto finanziario gestore a stipulare la convenzione finanziaria, ad erogare il finanziamento, a curare i rientri e le eventuali ristrutturazioni e gli annullamenti dei debiti.

Nell'esercizio in esame l'Artigiancassa S.p.A., è stata autorizzata a concedere 10 nuovi crediti di aiuto ai seguenti paesi: Albania, Bolivia, El Salvador, Kenya e Vietnam per un ammontare pari ad euro 60.345.491,00.

Infine, sono state stipulate 6 Convenzioni Finanziarie rispettivamente con i governi del Libano, del Pakistan, del Senegal, della Tunisia e del Vietnam per un ammontare complessivo pari ad euro 176.841.007,00.

La disponibilità del Fondo al 1° gennaio 2012 ammontava a euro 2.639.646.522,90; le erogazioni sono state pari a euro 60.770.668,82.

Tenuto conto di uscite diverse dalle erogazioni, dei rientri di capitale e di altri rientri, le disponibilità al 31 dicembre 2012 ammontano a euro 2.659.346.033,91.

** CONCESSIONE DI CREDITI AGEVOLATI ALLE IMPRESE ITALIANE PER IL PARZIALE FINANZIAMENTO DELLA LORO QUOTA DI CAPITALE DI RISCHIO IN IMPRESE MISTE (JOINT VENTURES) DA REALIZZARSI NEI PAESI IN VIA DI SVILUPPO (ART. 7)*

I crediti agevolati sono dei finanziamenti agevolati concessi alle imprese italiane ai sensi dell'art. 7 della legge n. 49 del 1987, per il parziale rifinanziamento (fino al 70 per cento) della loro quota di capitale di rischio di imprese miste da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo.

La normativa attuativa, ad oggi in vigore, della suddetta legge è rappresentata dalla delibera CIPE n. 92 del 2009 e dalle delibere del Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo n. 164 del 2009 e n. 108 del 2012.

I suddetti crediti sono corrisposti a valere sulle disponibilità del "Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977 e n. 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati ai sensi della legge n. 49, art. 7.

In merito alla concessione dei finanziamenti, spetta alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri avviare la valutazione dell'iniziativa, che include, tra l'altro, un'istruttoria svolta dall'Istituto finanziario gestore. In particolare, Artigiancassa S.p.A. provvede ad effettuare, in prima istanza, la valutazione dell'affidabilità economico-finanziaria dell'impresa richiedente, sia in generale, sia in rapporto all'iniziativa.

La stessa Direzione generale sottopone i risultati della propria valutazione, unitamente a quelli relativi all'istruttoria dell'Istituto bancario gestore, al Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo che esprime il proprio parere in merito.

Successivamente, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze autorizza l'Istituto finanziario gestore a concedere il finanziamento agevolato.

Quest'ultimo provvede, quindi, a stipulare il contratto di finanziamento, con l'impresa beneficiaria, ad effettuare l'erogazione del credito ed a curare la gestione dei rientri.

Nell'anno 2012, non è stata sottoposta alcuna nuova iniziativa all'approvazione del Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo né sono state ricevute autorizzazioni ad impegnare fondi relativi a nuove iniziative sul sottoconto in esame né, conseguentemente, a stipulare contratti di finanziamento.

Per stimolare l'utilizzo dello strumento, il Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo, con delibera n. 108 del 2012, ha ampliato l'elenco dei paesi eleggibili.

In base a quanto illustrato si segnala che la consistenza del fondo al 31 dicembre 2012 è di euro 110.176.599,56.

2.1.2. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica

La disciplina degli interventi pubblici di sostegno alle attività cinematografiche per i film di interesse culturale è stato oggetto nel 2004, ad opera del d.lgs. n. 28, di un'ampia riforma, il cui avvio è stato ritardato da successive modifiche ed integrazioni.

Ai sensi dell'art. 12 del richiamato d.lgs. n. 28 è stato istituito il Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche cinematografiche, nel quale sono affluite le risorse presenti nei soppressi Fondi che erano stati istituiti dalle leggi n. 1213 del 1965, n. 819 del 1971, n. 378 del 1980 e n. 153 del 1994, gestiti dalla Sezione di credito cinematografico e teatrale della BNL S.p.A., che ha continuato ad operare fino al 31 dicembre 2006, come gestione stralcio, in attesa della scelta, a seguito di gara pubblica, del nuovo ente gestore.

Il comma 5 del citato articolo 12 prevede l'emanazione di un decreto ministeriale per l'approvazione della disciplina delle modalità di gestione, decreto che, anche per effetto dei diversi interventi legislativi che hanno corretto l'originario impianto normativo, si è perfezionato solo il 6 marzo 2006. Nell'attesa del completamento del quadro di riferimento, primario e regolamentare, per assicurare correttezza alla gestione, con decreto interministeriale del 18 gennaio 2005 sono state mantenute in essere le medesime modalità tecniche di gestione ante riforma.

A seguito di gara con procedura aperta, dal 1° luglio 2007 la gestione del Fondo è stata affidata al raggruppamento di imprese costituito da Artigiancassa S.p.A., capogruppo mandataria e dalla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A.. Nella convenzione, sottoscritta il 15 giugno 2007, è stata prevista la costituzione di un Comitato di Coordinamento per il cinema che si esprime in merito alle proposte di delibere concernenti le concessioni di finanziamento a tasso agevolato, di concessione di contributi in conto capitale e interessi, in ordine alla gestione delle posizioni in contenzioso, sulla rendicontazione annuale.

La "Finanziaria 2007" ed il successivo d.m. di attuazione del 12 aprile 2007, art. 20, hanno consentito alle imprese di produzione di estinguere il debito maturato per precedenti finanziamenti agevolati, concessi entro il 31 dicembre 2006, attribuendo i diritti di sfruttamento dei film anche al Ministero per i beni e le attività culturali, per conto dello Stato.

Con questa norma si è inteso migliorare la possibilità di recupero delle somme già erogate per le quali non ci sono stati e non si prevedono rientri nel Fondo da parte dei beneficiari. Si richiama l'attenzione sulla necessità di un attento monitoraggio sulla capacità del Fondo di alimentarsi anche attraverso i rientri da parte delle imprese beneficiarie del sostegno pubblico, in relazione agli incassi che l'opera filmica sarà capace di realizzare.

In data 30 giugno 2012 il Raggruppamento Temporaneo di Imprese RTI Artigiancassa – BNL, ha sottoscritto, dopo l'emissione del decreto di assegnazione definitiva, la Convenzione per la gestione del Fondo destinato alla produzione, distribuzione ed esportazione di prodotti cinematografici, nonché all'esercizio cinematografico. La durata della convenzione è triennale e decorre dal 1° luglio 2012.

Nel corso del 2012 è proseguita l'attività complementare connessa ai finanziamenti di cui alla legge n. 153 del 1994. Sono tutt'ora in corso le verifiche costi/ricavi previste alla scadenza del quinquennio tramite soggetti fiduciari, come previsto dalla legge sopra citata. Sono stati effettuati 40 accertamenti con analisi delle perizie presentate. Detta attività, sotto il profilo istruttorio, ha visto impegnato il Gestore nell'estendere le verifiche, oltre che ai soggetti beneficiari del contributo, anche alle società di distribuzione.

Una volta concluso il processo istruttorio relativo ai piani finanziari, le proposte vengono sottoposte all'attenzione del Comitato di coordinamento per il cinema per le espressioni di delibera.

Sono state deliberate 112 agevolazioni, di cui 12 per sviluppo sceneggiature, per complessivi euro 21.988.000,00 ed erogate 644 operazioni, per complessivi euro 31.977.123,45.

Si evidenzia che il numero e i volumi erogati nel 2012, rispetto al 2011 (102 agevolazioni per complessivi 22,4 milioni e 649 operazioni per complessivi 39,4 milioni) sono risultati simili.

L'art. 20 del d.m. 12 aprile 2007 ha concesso alle imprese di produzione la facoltà di estinguere la propria situazione debitoria, consolidatasi al 31 dicembre 2006, nei confronti del Fondo (c.d. "cartolarizzazione"), per finanziamenti ricevuti ai sensi della legge n. 153 del 1994, sulla base di certificazioni rilasciate da idonee società relative ai costi/proventi alla scadenza dei cinque anni dalla data di stipula del contratto. Per quanto attiene ai finanziamenti previsti dal d.lgs. n. 28 del 2004, l'obbligo di accertamento dei costi è previsto, con le medesime modalità, entro 180 giorni dalla data di uscita in sala del film.

La difficoltà economica in cui versa tutto il settore ha fatto sì che numerose società che inizialmente avevano optato per il riscatto dei diritti, successivamente hanno invece optato per la cessione degli stessi allo Stato ovvero, se si trovavano in posizione regolare rispetto alle percentuali di rimborso, hanno richiesto di passare allo "*status quo*", mantenendo la contitolarità dei diritti filmistici.

Al 31 dicembre 2012, le imprese hanno dichiarato di cedere i diritti allo Stato per 143 film dei 601 finanziati ai sensi dell'art. 20 richiamato; per 29 film hanno manifestato la volontà di acquisizione dei diritti di sfruttamento; per 96 posizioni le imprese hanno manifestato la volontà di non avvalersi della procedura di cartolarizzazione, preferendo mantenere la contitolarità dei diritti. Il Ministero per i beni e le attività culturali, per queste, sta valutando la possibilità di pervenire al ricongiungimento della totalità dei diritti di sfruttamento in capo ad un unico titolare.

Un drastico aumento è stato riscontrato nel numero delle società fallite: si è passati da 95 nel 2010 a 161 nel 2011 e a 199 nel 2012 pari al 33 per cento delle società interessate.

Nell'esercizio in esame i rientri di capitali sono stati pari a 3,7 milioni; le disponibilità finanziarie finali ammontano a 50 milioni.

2.2. Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo - Finest (legge 26 marzo 2001, n. 81, art. 5, comma 2, lettera g)

2.2.1. Fondo Venture Capital per l'area balcanica

Il Fondo *Venture Capital* per l'area balcanica è finalizzato al finanziamento di interventi della Finest S.p.A. per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia, Montenegro, Kosovo, attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio (*venture capital*) in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi[1].

Entro otto anni, le imprese si impegnano a riacquistare la quota sottoscritta da parte della Finest S.p.A., dando luogo al carattere di rotatività dell'investimento. Il Fondo è operativo dal 2004, sulla base della convenzione stipulata (in data 28 aprile 2004, esecutiva dal successivo

[1] Normativa di riferimento: art. 5, comma 2, lett. g) della legge 21 marzo 2001, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica".

mese di luglio) con il Ministero delle attività produttive, con una dotazione iniziale di 6.429.900,00 euro, incrementata di 1.751.960,00 (trasferito alla gestione del Fondo a fine 2005). Nel corso del 2005, su richiesta del Ministero è stato sottoscritto un nuovo testo della convenzione. In merito alla scarsa operatività del Fondo, la Corte dei conti nelle precedenti relazioni aveva espresso osservazioni critiche in sede di relazione al Parlamento sui precedenti esercizi; nel 2010 si era registrata una ripresa di attività.

Nel corso del 2012 Finest, in una logica di continuità rispetto a quanto attuato nel 2011, ha promosso e sostenuto molteplici attività promozionali volte alla diffusione/divulgazione delle potenzialità ed opportunità offerte dal Fondo Venture Capital Balcani.

Nell'anno di riferimento Finest ha assunto un ruolo di maggiore rilievo ed ha accresciuto la propria visibilità nell'area balcanica, sia a livello istituzionale che imprenditoriale. Questo è stato possibile anche grazie alla sottoscrizione, a marzo 2012, dell'accordo di collaborazione con Confindustria Balcani, una realtà nata con lo scopo di essere un punto di riferimento per gli imprenditori italiani presenti nei Paesi della penisola balcanica. Attraverso questa partnership la Società offre servizi di assistenza e consulenza alle aziende associate di Confindustria Balcani interessate ai processi di internalizzazione.

Al 31 dicembre 2012 le disponibilità del Fondo ammontano a circa 3,9 milioni, a fronte di disponibilità iniziali al 1° gennaio 2012 pari a circa 3,5 milioni di euro.

2.3. Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali

Istituito dall'art. 1, comma 54 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, il Fondo rappresenta uno strumento di attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali, per incentivare la realizzazione di progetti effettivamente cantierabili, razionalizzando ed accelerando la spesa per investimenti delle Amministrazioni e degli Enti pubblici.

L'art. 8 del DL n. 67 del 1997 ha ampliato i soggetti beneficiari degli interventi, ammettendo alle anticipazioni (oltre alle Regioni, Province, Comuni e loro Consorzi e Comunità montane) i Consorzi di bonifica e di irrigazione, i Consorzi ai quali partecipano anche altri soggetti pubblici e privati oltre agli Enti locali, le Società per la gestione dei servizi pubblici cui partecipano gli Enti locali e le Aziende speciali di detti Enti.

E' stata prevista la finanziabilità del 100 per cento anziché del 90 per cento dell'importo delle spese tecniche, sempre con il limite che l'anticipazione non possa essere superiore al 10 per cento del costo presunto dell'opera; è stata disposta l'abolizione della prescrizione di restituzione dell'anticipazione obbligatoriamente in unica soluzione; sono stati prolungati i termini massimi per la restituzione dell'anticipazione, da due a quattro anni, se le somme sono finalizzate alla progettazione definitiva e/o esecutiva, e da tre a cinque anni negli altri casi. Successivamente, con circolare n. 1227 del 1998, sono state introdotte innovazioni in merito alle commissioni dovute a titolo di rimborso e a quelle dovute in caso di revoca.

Nel 2012, rispetto al precedente esercizio, si rileva una ulteriore riduzione del 21 per cento per le concessioni (dal 2010 al 2011 la riduzione è stata di circa il 30 per cento), e del 19 per cento per le erogazioni (dal 2010 al 2011 la riduzione è stata del 43 per cento). L'ammontare delle concessioni è risultato, infatti, pari a circa 2,1 milioni (2,6 milioni nel 2011); le erogazioni ammontano, invece, a circa 1,7 milioni (2,1 milioni nel 2011).

Le concessioni ai Comuni con popolazione inferiori ai 5 mila abitanti sono state pari a euro 504.335,00; ai Comuni con popolazione tra 5 mila e 50 mila abitanti, pari a euro 70.000,00; ai Comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti, pari a euro 1.500.000,00 e nessuna concessione ad amministrazioni provinciali.

La legge finanziaria 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289), all'art. 70, tenuto conto che a fronte di un incremento delle richieste di accesso non è corrisposto un'analoga capacità dei soggetti beneficiari di realizzare le attività progettuali finanziate, ha inciso nella disciplina del Fondo assegnando alla Cassa margini di maggiore flessibilità, sia con riferimento a quanto attiene all'attività regolamentare, sia per quella operativa.

La dotazione del Fondo è stabilita in 400 milioni di euro, di cui:

- Quota A - 120 milioni di euro per le esigenze inserite nel piano straordinario, di cui all'art. 80, comma 21 della richiamata legge finanziaria 2003, per la messa in sicurezza degli edifici scolastici. In base al disposto dell'art. 9 del DL del 9 novembre 2004, n. 266, convertito nella legge del 27 dicembre 2004 n. 306, il termine di utilizzo dei fondi per la Quota A è scaduto il 31 dicembre 2006;
- Quota B - 168 milioni di euro per esigenze progettuali relative ad opere da realizzarsi nelle aree depresse del territorio nazionale[2];
- Quota C - fino a 28 milioni di euro per le spese comprese nel programma infrastrutture strategiche, di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo), non localizzate nelle predette aree depresse;
- Quota D - 84 milioni di euro, quota di risorse non riservata dalla legge (trattasi di una quota che potrà variare in relazione all'effettivo utilizzo delle quote riservate)[3].

Sulla quota A e C l'importo richiesto rimane contenuto. Le maggiori richieste, concessioni ed erogazioni, come avvenuto negli ultimi anni, si sono concentrate sulle quote B (apprezzata prevalentemente dal Mezzogiorno) e D, cui hanno ricorso Regioni del Nord e del Centro.

Al 31 dicembre 2012 l'ammontare concesso, ancora vigente, a valere sul Fondo rotativo ammonta a circa 11,9 milioni di euro (di cui circa 8,4 milioni per la quota B e circa 3,5 milioni per la quota D).

2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali), legge n. 179 del 1992, art. 5

Presso la Sezione autonoma per l'edilizia residenziale della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. era stato istituito un fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, nonché all'acquisto di aree edificate da recuperare.

A seguito di quanto disposto dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dal d.lgs. n. 284 del 1999, che hanno soppresso la Sezione autonoma dell'edilizia residenziale, le funzioni di programmazione e di attuazione degli interventi, relative alla gestione dell'edilizia residenziale, sono state trasferite alle Regioni. In sede di Conferenza Stato-Regioni del marzo 2000 e di successivi accordi di programma tra Regioni e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sono state quantificate le risorse e disciplinate le modalità ed i tempi di trasferimento alle Regioni.

Con d.m. del 5 dicembre 2003 la titolarità del Fondo è stata trasferita al Ministero dell'Economia e delle Finanze, per conto del quale la Cassa provvede alle erogazioni, secondo gli stati di avanzamento dei mutui concessi ai Comuni, alla riscossione delle rate di ammortamento, i cui importi sono trasferiti a fine esercizio sui conti correnti intestati alle Regioni, alle rilevazioni delle disponibilità inutilizzate, relative ai fondi assegnati alle singole Regioni ed al trasferimento delle stesse, alla rilevazione e ripartizione, effettuata nel 2004, secondo coefficienti stabiliti dalla delibera CIPE delle risorse non ancora ripartite ed al loro trasferimento alle Regioni.

Inoltre, nell'esercizio di riferimento, come previsto dagli Accordi di Programma che le Regioni hanno stipulato con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono stati trasferiti alle Regioni 1.348.996,09 euro, provenienti dai rientri delle rate riferite all'anno 2011.

---

[2] Sono aree depresse quelle dichiarate ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali comunitari, di cui agli obiettivi 1 e 2, o che rientrano nelle zone che beneficiano del sostegno transitorio, nonché quelle rientranti nella fattispecie prevista dall'art. 87, paragrafo 3, lettera c) del Trattato di Roma, come modificato dal Trattato di Amsterdam.

[3] Circolare 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

Al 31 dicembre 2012 la consistenza complessiva dei due conti correnti delle Regioni sui quali si effettuano i trasferimenti, ammontava, rispettivamente, a euro 1.282.239,18 e euro 224.115.507,74.

2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive[4]

Il Fondo è destinato alla concessione ai Comuni ed ai soggetti titolari dei poteri di cui all'art. 27, comma 2 del d.P.R. n. 380 del 2001[5], di anticipazioni senza interessi sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive, disposti anche dalla autorità giudiziaria e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse. Possono accedere al Fondo solo i Comuni nel cui territorio è stata realizzata l'opera abusiva, oggetto di provvedimento di demolizione.

Le anticipazioni devono essere restituite in un periodo massimo di cinque anni, secondo modalità e condizioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzando le somme riscosse a carico degli esecutori degli abusi. Qualora le somme anticipate non siano rimborsate, il Ministro dell'interno provvede al reintegro alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., entro sessanta giorni dalla scadenza, trattenendo le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai Comuni.

Il Fondo è stato costituito con un importo massimo di 50 milioni incrementato di 10 milioni dalla legge finanziaria 2008.

Nel 2012 la DD.PP. ha concesso 50 anticipazioni per un totale 3.754.054,72 di euro. Inoltre, rispetto al 2011, le anticipazioni mostrano un rallentamento sia in termini numerici che di volumi pari rispettivamente al 54 per cento ed al 28 per cento, riportandosi sui livelli del 2010 (nel 2011 sono state concesse, infatti 108 anticipazioni per un importo pari a euro 5.239.126,52).

Le anticipazioni hanno riguardato per la quasi totalità Comuni della Regione Campania, in particolare, dal punto di vista numerico, appartenenti alle province di Napoli e Salerno, ma sono pervenute richieste, se pur in termini numerici e di volumi inferiori, dalla Regione Abruzzo, Basilicata, Lombardia, Molise e Piemonte. In termini di volumi concessi circa il 62 per cento del totale ha riguardato i Comuni della Provincia di Napoli.

Le erogazioni effettuate nel 2012 sono risultate pari a euro 1.080.427,01 (in diminuzione del 10 per cento rispetto al 2011).

Al 31 dicembre 2012 l'ammontare concesso, ancora vigente, a valere sul Fondo rotativo ammonta a circa 17 milioni di euro e il totale erogato a circa 4 milioni di euro.

2.3.4. Fondo Rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI)

Il comma 354 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 ha istituito, presso la gestione separata della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., un Fondo rotativo finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati come anticipazioni, rimborsabili con un piano di rientro pluriennale.

L'anno 2012 è stato contrassegnato da innumerevoli novità legislative che possono sintetizzarsi, innanzitutto, con l'abrogazione, da parte del comma 5, art. 30 del DL 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, dei commi 361-bis, 361-ter e 361-*quater* dell'articolo 1, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, introdotti precedentemente con l'articolo 8, comma 5 del DL 13 maggio 2011, n. 70.

---

[4] Normativa di riferimento: legge 20 novembre 2003, n. 326, di conversione del DL 30 settembre 2003, n. 269.

[5] D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni in materia edilizia. L'art. 27 affida al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale, la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi ove accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate a vincolo di inedificabilità o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica.

Il richiamato decreto, nell'articolo 30, comma 1, ha modificato la legge 27 dicembre 2006, n. 296 aggiungendo, all'articolo 1, comma 855, il periodo "*gli interventi di cui al presente comma possono assumere anche la forma di contributi in conto interessi concessi dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano a valere sulle proprie risorse a fronte di finanziamenti deliberati da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. al tasso di interesse vigente pro tempore, determinato con il decreto di cui all'articolo 1, comma 358 della legge 30 dicembre 2004, n. 311*".

Inoltre, con i commi 2 e 3 si stabilisce che i programmi e gli interventi destinatari del Fondo per la crescita sostenibile, possono essere agevolati anche a valere sulle risorse del FRI, destinando, nel limite massimo del 70 per cento, le risorse non utilizzate del FRI, individuate secondo le modalità di cui al comma 4 del medesimo DL n. 83 del 2012;

La dotazione iniziale del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, di cui all'articolo 1, commi da 354 a 361, della legge n. 311 del 2004, pari a 6 miliardi di euro, è stata interamente ripartita dalle delibere CIPE n. 76 del 15 luglio 2005, n. 45 del 22 marzo 2006, n. 167 del 22 dicembre 2006, n. 38 del 27 marzo 2008 e n. 101 del 18 novembre 2010.

La delibera CIPE n. 101 del 18 novembre 2010 ha ripartito le risorse (6 milioni) assegnando il 51,60 per cento (3,1 milioni) dello stanziamento allo sviluppo ed alla ricerca ed il 48,33 per cento (2,9 milioni) agli interventi *ex lege* n. 488/1992, legge n. 46/1982, contratti di programma, patti territoriali e contratti d'area, contratti di filiera agroalimentare.

L'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) e successive modificazioni, ha ampliato l'ambito operativo del Fondo agli interventi previsti da leggi regionali di agevolazione o comunque conferiti dalla regione stessa per gli investimenti produttivi e per la ricerca. Allo scopo, la dotazione iniziale del Fondo è stata incrementata di ulteriori 2 miliardi di euro.

L'attività convenzionale tra la Cassa Depositi e Prestiti ed il Sistema Bancario (soggetti convenzionati, agenti, finanziatori e finanziatori *leasing*) nel corso del 2012 è proseguita in misura estremamente marginale. Nello stesso anno, invece, la Cassa Depositi e Prestiti ha continuato a deliberare i finanziamenti agevolati relativi alle leggi n. 488 del 1992 e n. 46 del 1982, e al d.lgs. n. 297 del 1999, previa positiva valutazione del merito di credito da parte del Sistema Bancario.

Sulla base delle delibere di finanziamento, bancario ordinario e agevolato, i Soggetti Agenti, in attuazione dell'apposito mandato ricevuto dai Soggetti Finanziatori e da DD.PP., nei limiti delle risorse disponibili, hanno stipulato i relativi contratti di finanziamento.

La DD.PP. ha, inoltre, continuato a deliberare i finanziamenti agevolati ad ISMEA nell'ambito delle operazioni di riordino fondiario, completando totalmente la quota alla stessa originariamente riservata ed impegnando quasi il 93 per cento delle nuove risorse assegnate dal CIPE.

L'attività specifica svolta nel 2012, distinta per legge agevolativa, evidenzia che nel settore delle agevolazioni afferenti il FIT – PIA (Pacchetto Integrativo di Agevolazioni) non sono stati stipulati contratti, così come nel settore FIT – Poli tecnologici (4 nel 2011 per 11,7 milioni); nel settore FIT – Distretti industriali per tecnologie digitali è stato stipulato un contratto per un importo di 3,5 milioni (nel 2011, due contratti, per circa 5,5 milioni); nel settore FIT – Domande a sportello, sono stati stipulati 9 contratti per 48,39 milioni (5 contratti per 29,37 milioni nel 2011); nel settore FIT – Aree tecnologiche prioritarie, sono stati stipulati 10 contratti per un importo di 21,5 milioni (12 contratti, per 18,4 milioni nel 2011); nel settore dei finanziamenti FAR – GPS (Fondo Agevolazioni Ricerca) per il flusso 2012 sono stati stipulati 5 contratti per un valore di 10,9 milioni (13 contratti per un importo di 40,1 milioni nell'esercizio 2011); nel settore finanziamenti agevolati FAR – ex art. 10 della legge n. 593 del 2000 non è stato stipulato alcun contratto; nel settore Finanziamenti agevolati FAR – ex art. 12 della legge n. 593 del 2000 sono stati stipulati 2 contratti per 585 mila euro (2 contratti per 3,1 milioni nel 2011); nel settore provvista di scopo a favore di ISMEA, 110 contratti per 35,8 milioni (124 contratti per 171,6 milioni nel 2011).

Nel corso del 2012 la DD.PP. ha erogato complessivamente euro 162.496.051,84 a valere sulle risorse del Fondo (in flessione del 15 per cento rispetto ai circa 190 milioni di euro del 2011).

Al 31 dicembre 2012 lo *stock* di concessioni, a valere sul Fondo rotativo, ammonta a circa 1.522 milioni di euro, mentre lo *stock* erogato si è attestato a circa 880 milioni di euro.

Si rappresenta che gli importi deliberati, esclusi quelli relativi alla legge n. 488 del 1992, sono determinati dalle delibere *ex novo* 2012, al netto delle delibere in riduzione e delle revoche intervenute nel corso del medesimo anno. I dati contabili del flusso di stipule sono rilevati alla data di trasmissione a DD.PP. dei dati contrattuali da parte del Soggetto Agente, indipendentemente dalla data di effettiva stipula del contratto; viceversa, i dati amministrativi riportano solo i contratti sottoscritti nell'anno solare di riferimento e noti alla data di produzione della relazione non includendo eventuali stipule pregresse non comunicate nell'esercizio di riferimento.

2.3.5. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra

La legge n. 296/2006, art. 1, commi 1110-1115 (legge finanziaria 2007), ha istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. un Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra, finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto.

Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono state individuate le principali modalità attuative, per la destinazione delle risorse a impianti di microcogenerazione; impianti di piccola taglia per l'utilizzazione delle fonti rinnovabili per la produzione di elettricità e calore; motori elettrici industriali; efficienza negli usi finali dell'energia nei settori civile e terziario; eliminazione delle emissioni di protossido di azoto dai processi industriali; sviluppo di nuove tecnologie e di nuove fonti di energia a basse emissioni; pratiche di gestione forestale sostenibile.

L'ammontare complessivo del Fondo è di circa 600 milioni di euro, distribuiti in tre annualità di 200 milioni di euro ciascuna. Ai finanziamenti agevolati, di durata massima di sei anni (15 anni per i soggetti pubblici), viene applicato un tasso di interesse determinato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze dello 0,50 per cento annuo. Beneficiari dei finanziamenti agevolati saranno le persone fisiche, le persone giuridiche private, i condomini, le imprese e i soggetti pubblici.

Il primo ciclo di programmazione (200 milioni di euro) ha avuto il suo avvio il 16 marzo 2012, e si è concluso il 14 luglio 2012. A tale data sono pervenute 2.166 domande di ammissione al finanziamento agevolato delle quali n. 721 presentate per le 5 Regioni che si sono avvalse della facoltà di gestire direttamente le risorse loro assegnate tramite i relativi Enti gestori regionali e n. 1.445 la cui gestione spetta al Ministero dell'ambiente e alla DD.PP..

Delle 2.166 domande presentate online, 1.683 sono risultate fuori *plafond* (in maggioranza per la misura rinnovabili), di cui 62 sono rientrate in plafond entro il 31 dicembre 2012.

Delle 545 domande in *plafond*, n. 155 sono state valutate non ricevibili (plico non pervenuto, plico pervenuto oltre i termini, ritirate, annullate); n. 119 con esito istruttorio negativo; n. 250 in fase di lavorazione e n. 21 (dati riferibili al 7 marzo 2013), ammesse al finanziamento agevolato per un importo, queste, di 5.900.091,43 euro

Il Fondo Kyoto è stato, poi, rifinanziato dall'art. 57 del DL n. 83 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012, recante "Misure per lo sviluppo dell'occupazione giovanile nel settore della Green Economy".

Il Fondo ha lo scopo di erogare finanziamenti a tasso agevolato per progetti e interventi nei settori della Green Economy ed in settori di attività connessi con la messa in sicurezza del territorio dai rischi idrogeologico e sismico.

Dalla data di entrata in vigore del DL n. 83 del 2012, è stato abrogato l'art. 1, comma 1112 della legge n. 296 del 2006, e a valere sul Fondo di cui all'art. 1, comma 1110, possono essere concessi finanziamenti a tasso agevolato a soggetti privati che operano nei settori di protezione del territorio e prevenzione del rischio idrogeologico e sismico; ricerca, sviluppo e produzione di biocarburanti di "seconda e terza generazione"; ricerca, sviluppo e produzione mediante bioraffinerie di prodotti intermedi chimici da biomasse e scarti vegetali; ricerca, sviluppo, produzione e installazione di tecnologie nel "solare termico", "solare a concentrazione", "solare termo dinamico", "solare fotovoltaico", biomasse, biogas e geotermia; incremento dell'efficienza negli usi finali dell'energia nei settori civile, industriale e terziario, compresi gli interventi di *social housing*; processi di produzione o valorizzazione di prodotti, processi produttivi od organizzativi o servizi che, rispetto alle alternative disponibili, comportino una riduzione dell'inquinamento e dell'uso delle risorse nell'arco dell'intero ciclo di vita.

Beneficiari dei finanziamenti agevolati sono le imprese sia in forma individuale che societaria o loro consorzi. Il Fondo mette a disposizione risorse per complessivi 460 milioni di euro, di cui 70 milioni di euro riservati al finanziamento di interventi di ambientalizzazione e riqualificazione ricompresi nell'area definita del SIN di Taranto (DL n. 129 del 2012, art. 1, comma 8). Le domande di ammissione al finanziamento agevolato possono essere presentate a partire dal 25 gennaio 2013 ed entro il novantesimo giorno dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Circolare.

2.4. Centrobanca

2.4.1. Fondo di rotazione per l'incremento della produttività

Il Fondo in esame è stato istituito dall'art. 6 della legge n. 626 del 1954 per l'incremento della produttività attraverso la concessione di mutui a favore di piccole e medie imprese industriali, commerciali, agricole ed artigiane nonché di società cooperative e loro consorzi.

Lo stanziamento iniziale di 6.575 milioni di originarie lire non è stato ulteriormente implementato da altre risorse provenienti dal bilancio dello Stato, rimanendo alimentato dai rientri delle rate di ammortamento dei mutui concessi. Per questo Fondo è stata accesa apposita partita nel conto patrimoniale dello Stato.

Alla fine degli anni '90, nell'ambito del conferimento alle regioni di funzioni e compiti dello Stato, il Fondo per l'incremento della produttività venne ricompreso tra quelli oggetto del trasferimento. In tal senso, si richiama in particolare l'art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998. L'art. 10 del medesimo decreto ha introdotto una differenziazione tra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, nel senso che per quest'ultime il trasferimento delle funzioni doveva avvenire con le modalità previste dai rispettivi statuti.

Successivamente, il dPCM 26 maggio 2000 ha previsto il trasferimento delle risorse alle regioni a statuto ordinario con decorrenza 1° luglio 2000. Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano il sistema di finanziamento resta in vigore fino a quando i rispettivi statuti non individuino le modalità del trasferimento. Ciò premesso, ai sensi della normativa richiamata, nel mese di luglio 2000 è stato disposto il trasferimento alle regioni a statuto ordinario, contestualmente al conferimento delle relative funzioni e compiti, delle risorse disponibili sul conto corrente di Tesoreria Centrale intestato al Fondo in esame.

Le Regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno adeguato i rispettivi statuti, consentendo il trasferimento delle risorse. Le Regioni Sicilia e Valle d'Aosta non vi hanno ancora provveduto. Nel corso del 2012 non si è verificata alcuna diminuzione dello stato passivo per trasferimenti ad altri Enti, pertanto, la consistenza del Fondo al 31 dicembre 2012 risulta pari ad euro 128.869,32, non essendosi registrato, nel periodo considerato, alcun afflusso di somme in entrata sul conto corrente n. 22002 di Tesoreria centrale intestato al Fondo in questione, ancora pro quota di competenza statale.

2.5. Banca Nazionale del Lavoro

2.5.1. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper (gestione stralcio)

Trattasi di una gestione stralcio dopo il trasferimento alle Regioni delle risorse del "Fondo" istituito dalla legge 27 febbraio 1985, n. 49 presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., per il finanziamento delle cooperative. L'Istituto, che ha provveduto ad istruire e finanziare le domande presentate entro il 30 giugno 2000, sta proseguendo nella gestione stralcio, trasferendo alle Regioni, semestralmente, le quote di rientro. Solo le Regioni Valle d'Aosta e Sicilia non hanno ancora provveduto ad attuare il decentramento amministrativo.

Complessivamente, al 30 giugno 2012 sono stati trasferiti alle regioni circa 187 milioni.

La disponibilità iniziale al 1° gennaio 2012 era di euro 7.253.615,70 mentre la disponibilità finale al 31 dicembre 2012 è di euro 8.362.812,05.

2.6. Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (ex Sviluppo Italia)

2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno (22 legge n. 64 del 1986, art. 6, comma 2, lett. g)

Il Fondo, costituito nel 1991, è stato nel tempo confermato dalle disposizioni legislative che si sono succedute alla soppressione degli interventi straordinari nel Mezzogiorno. E' destinato alla concessione di finanziamenti a favore di società partecipate dall'Agenzia, per investimenti e azioni di sostegno allo sviluppo del settore turistico e termale. I prestiti sono concessi ad un tasso agevolato pari al 35 per cento del tasso di riferimento vigente al momento della stipula del contratto, per una durata massima di 15 anni.

Nel triennio 2007-2009 l'operatività del fondo ha subito forti rallentamenti, ma nel corso del triennio 2010-2012 il fondo è stato oggetto di riavvio graduale.

In particolare, nell'esercizio 2012, è stato sottoscritto un nuovo contratto di finanziamento con la società Marina d'Arechi S.p.A. per un importo pari a 14 milioni di euro. Sono stati erogati 13,06 milioni di euro (anticipo, I° SAL e II° SAL) alla società di cui sopra rispettivamente nei mesi di aprile, luglio e dicembre 2012. Inoltre sono stati erogati 1,6 milioni di euro alla società Italia Turismo relativo agli investimenti ammessi realizzati per il villaggio "Le Tonnare di Stintino" in Sardegna, nel mese di novembre 2012.

Nel corso del 2012, alle disponibilità iniziali di complessive 39 milioni di euro, sono state sottratte le variazioni tra le entrate (comprensive degli interessi maturati sulle disponibilità di conto corrente) e le uscite derivanti dalla gestione; le disponibilità finali sono pertanto pari a 26 milioni di euro.

2.6.2. Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse (legge 30 giugno 1998, n. 208, art. 1, comma 5)

Le disponibilità del Fondo sono destinate, sulla base di delibere del CIPE, anche per il riordino e l'attività del sistema nazionale di promozione imprenditoriale. Le modalità di esecuzione delle attività e le linee di intervento attuabili dall'Agenzia sono state stabilite in specifiche convenzioni stipulate nel 2003 tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle politiche di coesione e l'Agenzia medesima. Il Fondo nasce come "fondo rotativo improprio" perché in passato ha finanziato interventi a fondo perduto, per i quali mancava la previsione di restituzione delle somme erogate.

Le risorse sono state trasferite, come "appoggio transitorio", al conto corrente infruttifero presso la Tesoreria Centrale dello Stato, istituito con d.m. 30 novembre 2004 per accogliere le risorse destinate , alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore

dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, fondo rotativo di seguito esposto, previsto dal d.lgs. n. 185 del 2000.

2.6.3. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità (D.lgs. 21 aprile 2000, n. 185 e legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 72)

Il d.lgs. n. 185 del 2000 ha previsto misure agevolative, contributi a fondo perduto, in favore della nuova imprenditorialità, condotta da giovani imprenditori, nei settori della produzione dei beni e servizi alle imprese, con particolare riferimento ai settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese, dei servizi in specifici comparti , in agricoltura; finanzia le cooperative sociali, attività di lavoro autonomo in forma di ditta individuale, microimprese in forma di società di persone e *franchising*.

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 72 della legge finanziaria 2003, che ha disposto che i contributi alla produzione ed agli investimenti affluissero in appositi Fondi rotativi, è stato istituito il Fondo in esame, disciplinato con d.m. 30 novembre 2004 che ne ha stabilito i criteri e le modalità di concessione da parte della Società.

In particolare l'art. 4 del decreto ministeriale sopra citato prevede, per la gestione dei mutui a tasso agevolato, l'istituzione di un fondo rotativo depositato su un apposito conto corrente infruttifero intestato a Sviluppo Italia, ora Invitalia S.p.A., presso la Tesoreria centrale dello Stato.

Le disponibilità del fondo rotativo vengono accreditate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sul c/c infruttifero 22048 presso Banca d'Italia; da tale conto corrente vengono periodicamente prelevate le somme necessarie per effettuare esclusivamente erogazioni in conto mutuo agevolato, somme che vengono depositate sui c/c bancari fruttiferi presso la banca tesoriera, che esegue materialmente i bonifici bancari in favore dei beneficiari. Dal c.c. 10177 vengono eseguiti bonifici relativi al Titolo II (autoimpiego), dal c.c. 10176 i bonifici per il Titolo I (autoimprenditorialità); gli incassi delle rate dei mutui affluiscono su appositi conti correnti bancari presso la banca tesoriera, o su conto corrente postale, e periodicamente girocontati sul c.c. 22043. Le risorse relative agli incassi delle rate dei mutui accesi a valere sul fondo rotativo sono periodicamente girocontate sul c.c. 22048.

Le consistenze complessive del fondo al 31 dicembre 2012 sono dunque rappresentate dal saldo del c/c 22048 e dalle giacenze dei due conti correnti bancari fruttiferi.

La consistenza complessiva finale è pari a euro 1.137.882.273.

2.7. Intesa Sanpaolo

2.7.1. Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA)[6] (gestione stralcio)

Trattandosi di un Fondo misto, che interveniva con crediti agevolati e contributi alla spesa, in questa sede si forniscono elementi di conoscenza solo con riferimento ai progetti finanziati con la concessione di crediti agevolati, che giustifica il permanere della rotatività del Fondo stesso. Il Fondo include la gestione residua del Fondo Ricerca Applicata (FRA).

Nel 2012 sono stati erogati 2,3 milioni di euro, mentre non si sono conclusi progetti di ricerca finanziati dal Fondo.

2.8. Simest S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero

Con d.lgs. n. 143 del 1998, a decorrere dal 1° gennaio 1999, è stata attribuita alla Simest S.p.A. – Società italiana per le imprese all'estero - la gestione di diversi interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che, in precedenza, era stata affidata al Mediocredito Centrale. L'attività riguarda la concessione di

[6] Legge n. 46 del 1982.

contributi per il pagamento degli interessi, a valere sul Fondo previsto dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973, e la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo di rotazione ex art. 2, del DL n. 251 del 1981, poi convertito in legge n. 394 del 1981.

2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi

La SIMEST S.p.A., gestisce alcuni interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che operano attraverso fondi di rotazione. Dal Fondo, istituito dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973, sono tratte le risorse per:

- la concessione di contributi sugli interessi a fronte di operazioni di finanziamento di crediti, anche nella forma di locazione finanziaria, relativi a esportazioni di merci, prestazioni di servizi, nonché esecuzione di studi, progettazioni e lavori all'estero (d.lgs. n. 143 del 1998);
- contributi agli interessi agli operatori italiani a fronte di operazioni di finanziamento della loro quota, o di parte di essa, di capitale di rischio nelle società o imprese all'estero partecipate dalla SIMEST S.p.A. e aventi sede in Paesi non facenti parte dell'Unione Europea (art. 4, della legge n. 100 del 1990);
- contributi agli interessi alle piccole e medie imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero (art. 14 della legge n. 317 del 1991).

Per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato per programmi di penetrazione commerciale, in Paesi diversi da quelli della Comunità Europea, attraverso la partecipazione a gare internazionali ed a studi di prefattibilità e fattibilità ed ai programmi di assistenza tecnica, fino all'entrata in vigore del DL n. 112 del 2008[7], erano utilizzate le risorse del Fondo istituito dall'art. 2, del DL n. 251 del 1981[8].

Con riferimento a questi ultimi interventi, si osserva che l'art. 6 del DL n. 112 del 2008 ha abrogato in parte l'art. 2 del DL n. 251 del 1981, ridefinendo le iniziative ammesse ai benefici di cui trattasi. Tale riforma risponde all'esigenza di rendere gli interventi di sostegno maggiormente flessibili e più rispondenti alle necessità del sistema imprenditoriale e dei mercati internazionali. In tale ambito, peraltro, è espressamente disposto che queste iniziative possano usufruire di agevolazioni finanziarie esclusivamente nei limiti ed alle condizioni previste dai regolamenti comunitari.

La legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha convertito il citato decreto-legge n. 112 del 2008, ha subito alcune modifiche nel 2012, tra le quali si segnala l'eliminazione della competenza del CIPE in relazione all'individuazione e definizione degli interventi di cui all'art. 6, comma 2, lettera c), ovvero i c.d. "altri interventi prioritari"; alla determinazione di termini, modalità e condizioni degli interventi, attività e obblighi del gestore, funzioni di controllo, composizione e compiti del Comitato agevolazioni. Dette competenze sono esercitate dal Ministro dello sviluppo economico e, a partire dal 1° gennaio 2013, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Dopo la riforma il comma 2 di detto articolo 6 prevede che siano ammessi ai benefici la realizzazione di programmi aventi caratteristiche di investimento finalizzati alla diffusione di nuovi prodotti e servizi, o all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti; gli studi di prefattibilità e di fattibilità, collegati ad investimenti italiani all'estero ed i programmi di assistenza tecnica ad essi collegati; altri interventi prioritari.

---

[7] DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

[8] DL 28 maggio 1981, n. 251, convertito dalla legge 29 luglio 1981, n. 394.

La SIMEST, inoltre, svolge per conto di Finest le attività istruttorie e di erogazione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3, della legge n. 295 del 1973, relative agli investimenti in imprese estere partecipate da Finest in Paesi dell'Europa centrale e orientale.

In base a due convenzioni stipulate tra SIMEST ed il Ministero del commercio con l'estero (ora Ministero dello sviluppo economico), l'amministrazione dei Fondi è affidata ad un Comitato agevolazioni, istituito presso SIMEST.

Nel corso del 2012 il Comitato ha continuato a svolgere la sua attività con notevoli volumi operativi, anche se in leggera flessione rispetto al 2011; sono state approvate 501 nuove operazioni (600 nel 2011), di cui 169 per un impegno di spesa pari a 229,9 milioni di euro (248,2 milioni nel 2011), riguardanti interventi di concessione di contributi agli interessi a valere sul fondo 295/73; 332 (423 nel 2011) per un impegno di spesa pari a 195,5 milioni di euro (238,6 nel 2011), relative alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul fondo 394/81.

Il notevole ricorso delle imprese agli interventi rende necessario che siano assicurati sufficienti stanziamenti sul bilancio dello Stato; in tal senso è da segnalare che il Fondo di cui alla legge n. 295 del 1973 è stato rifinanziato, per assicurare il sostegno delle esportazioni, dall'art. 3, comma 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, per 300 milioni di euro, di cui 150 nel 2012 e 150 nel 2013.

* *FONDO PER LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI PER CREDITI ALL'ESPORTAZIONE (D.LGS 143/98, CAPO II, EX LEGGE 227/77).*

Le risorse del Fondo sono destinate alla concessione di contributi a fronte di operazioni di finanziamento di crediti all'esportazione, riguardanti forniture di origine italiana di macchinari, impianti, studi, progettazioni e lavori e relativi servizi, interventi previsti dal d.lgs. 31 marzo 1998 n. 143, per i crediti all'esportazione; alla concessione di contributi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero partecipate da Simest[9], in Paesi non appartenenti all'UE; alla concessione di contributi alle imprese localizzate nel Triveneto a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero, in Paesi dell'Europa centrale e orientale, partecipate da Finest[10].

Il Fondo[11] ha natura mista, in quanto accompagna la concessione di crediti all'esportazione alla concessione di contributi. Peraltro, con riferimento agli interventi previsti dalla legge n. 143 del 1998, la natura rotativa della gestione nasce dalle particolari modalità con cui opera.

Al fine di stabilizzare i tassi di interesse nei crediti all'esportazione, agli acquirenti esteri di beni e servizi italiani sono concessi finanziamenti a medio/lungo termine al tasso fisso *Commercial Interest Reference Rate* (*CIRR*), stabilito dall'OCSE, a fronte di una raccolta delle banche finanziatrici a tasso variabile. Quando il primo è superiore al secondo, il Fondo, semestralmente e per tutta la durata dei finanziamenti, concede contributi agli interessi pari alla differenza tra il costo variabile della raccolta ed il tasso fisso CIRR. Quando il tasso fisso è superiore, incassa la differenza, destinando i differenziali per la concessione di ulteriori interventi. L'operatività, di conseguenza, è condizionata in modo determinante dall'andamento dei differenziali.

---

[9] Legge 24 aprile 1990, n. 100.

[10] Legge 9 gennaio 1991, n. 19.

[11] Alla base delle attività della Simest S.p.A. vi sono accordi internazionali che stabiliscono la parità di condizioni tra gli esportatori dei diversi Paesi OCSE che si avvalgono del sostegno pubblico, per assicurare una concorrenza internazionale basata esclusivamente sulla qualità ed il prezzo. Gli interventi sono regolati da due accordi internazionali: Accordo sui Sussidi e le Misure Compensative dell'OMC (ASCM – *Uruguay Round* del 1995), Accordo OCSE sui Crediti all'esportazione che beneficiano del sostegno pubblico, recepito nella normativa comunitaria.

Come si può osservare, la mancanza di obbligatorietà della restituzione dei finanziamenti a carico dei beneficiari, i rientri condizionati esclusivamente da fattori esterni quali gli andamenti dei tassi sui mercati internazionali configurano un'ipotesi di Fondo rotativo più formale che sostanziale.

Di norma, questo programma è utilizzato per operazioni di rilevante importo (oltre i 10 milioni) e con una durata media che eccede i sette anni, per la fornitura di impianti, infrastrutture e mezzi di trasporto. Generalmente, queste operazioni hanno come presupposto l'intervento assicurativo della SACE.

L'intervento ha come finalità la parificazione dei livelli di concorrenza tra i Paesi industriali e riguarda esclusivamente il comparto dell'*export* di beni di investimento. Non sono, pertanto, previste selezioni di settori produttivi o di aree territoriali.

Le disponibilità del Fondo *ex lege* n. 295 al 1° gennaio 2012 raggiungevano circa gli 1,7 miliardi, le erogazioni complessive sono state pari a 219 milioni, di cui 218,4 milioni per smobilitazione tasso fisso, e 490 mila per operazioni tasso variabile (*ex lege* n. 143 del 1998). I rientri di capitale hanno raggiunto i 134,4 milioni di euro.

2.8.2. Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato ai sensi dell'art. 2, della legge n. 394 del 1981

Prima dell'entrata in vigore del DL n. 112 del 2008, il Fondo era destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato per interventi in Paesi non appartenenti alla UE[12].

Il DL n. 112 ha abrogato la legge n. 394 del 1981, ad eccezione dell'art. 2, commi 1 e 4 e di altri articoli, non rilevanti ai fini della presente relazione. Sono state soppresse le norme istitutive dei finanziamenti per gare internazionali (art 3, della legge n. 304 del 1990), per gli studi di fattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad esportazioni (art. 22, comma 5, del d.lgs. n. 143/1998), e sono stati previsti nuovi interventi: programmi aventi caratteristiche di investimento riconducibili ai precedenti programmi di penetrazione commerciale e gli studi di fattibilità, prefattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti, nonché i finanziamenti per la patrimonializzazione delle PMI esportatrici. In particolare, il comma 2, dell'art. 6 del DL n. 112 prevede l'ammissione ai finanziamenti, la realizzazione di programmi di investimento finalizzati al lancio ed alla diffusione di nuovi prodotti e servizi ovvero indirizzati all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti, attraverso l'apertura di strutture che, in prospettiva, devono assicurare la presenza stabile nei mercati di riferimento.

Il 6 novembre 2009 il CIPE ha deliberato in merito all'attuazione degli interventi di cui al comma 2, dell'art. 6. Solo nel mese di marzo 2010 sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale le relative delibere. Il Comitato agevolazioni ha assunto, in data 13 aprile 2010, una serie di delibere raccolte in tre circolari operative recanti, rispettivamente, la regolamentazione applicabile ai programmi di inserimento sui mercati esteri, agli studi e all'assistenza tecnica e ai finanziamenti per la patrimonializzazione delle piccole-medio imprese esportatrici.

Con l'art. 42, comma 1, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto, n. 134, sono state apportate alcune modifiche all'art. 6 della legge n. 133 del 2008, sia introducendo una riserva di destinazione alle PMI pari al 70 per cento annuo delle risorse del Fondo di cui alla legge n. 394 del 1981, sia attribuendo al Ministro dello sviluppo economico, anziché al CIPE di definire con decreto i compiti, i

[12] I finanziamenti a tasso agevolato venivano concessi a sostegno di imprese italiane: a) per la realizzazione di programmi di penetrazione commerciale in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (legge n. 394 del 1981, art. 2); b) a fronte di spese per la partecipazione a gare internazionali in Paesi non appartenenti alla UE (legge n. 304 del 1990, art. 3); c) a sostegno di spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, nonché delle spese relative a studi di fattibilità e a programmi di assistenza tecnica collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero in Paesi non appartenenti alla UE (d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22, comma 5).

termini, le modalità e le condizioni delle iniziative che possono fruire delle agevolazioni finanziarie, le attività e gli obblighi del gestore, le funzioni di controllo, nonché la composizione e i compiti del Comitato agevolazioni. Il decreto sostituisce le delibere del CIPE e apporta alcune modifiche ai finanziamenti, in particolare per la patrimonializzazione delle P.M.I. esportatrici e introduce un nuovo intervento in merito alla promozione del marchio italiano destinato a finanziare la partecipazione delle stesse a fiere e mostre nei mercati extra UE.

Il Fondo viene rendicontato con un unico documento, dal quale risultano i dati complessivi afferenti anche ai sottoconti (interventi previsti dall'art. 2 della legge n. 394, e dall'art. 22, comma 5 del d.lgs. n. 143 del 1998). Al 31 dicembre 2012 le disponibilità ammontano a circa 280 milioni; i rientri per quote capitale ammontano a 30,5 milioni.

A) Finanziamenti a tasso agevolato a favore di programmi di penetrazione commerciale (Articolo 2, legge 394 del 1981, poi legge n. 133 del 2008, articolo 6, comma 2, lettera a; legge n. 134 del 2012, articolo 42, comma 1)

I finanziamenti hanno una durata massima di sette anni, di cui due di preammortamento. Questi possono coprire fino all'85 per cento dell'importo delle spese preventivate; la misura, i termini e le condizioni dell'intervento, sono fissati dal Comitato nel rispetto della regola comunitaria "*de minimis*"; il periodo di realizzazione del programma, dal quale decorrono le spese ammissibili al finanziamento, inizia dalla data di presentazione della domanda; il tasso di interesse del finanziamento (tasso agevolato) è fissato nella misura del 15 per cento del tasso di riferimento di cui alla normativa comunitaria, vigente alla data della delibera di concessione del finanziamento da parte del Comitato, con il limite che tale tasso non può essere inferiore allo 0,50 per cento annuo; in tema di erogazioni, la quota anticipata può arrivare, su richiesta dell'interessato, fino al 30 per cento del finanziamento deliberato; in tema di garanzie, il Comitato può prevedere condizioni più favorevoli per le P.M.I. sulla base della loro affidabilità e capacità di rimborsare il finanziamento e fissarne la misura;

Nel corso del 2012 il tasso agevolato è stato pari a 0,50 per cento (15 per cento del tasso di riferimento di cui alla normativa comunitaria, con il limite dello 0,50 per cento annuo), partendo da un tasso di riferimento medio del 2,54 per cento.

Come già descritto nelle pagine precedenti, a seguito della promulgazione dell'art. 42, comma 1, della legge n. 134 del 2012, che ha modificato l'art. 6 della legge n. 133 del 2008, la delibera CIPE n. 113 del 2009, per quanto previsto dalla stessa, dovrà intendersi sostituita dal decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico con cui sono determinati i termini, le modalità e le condizioni dell'intervento, fermo restando che, fino alla piena operatività di tutti gli atti applicativi, restano in vigore i criteri e le procedure attualmente vigenti.

Per quanto riguarda i volumi di attività, nel 2012 le operazioni accolte sono state 129 per 107,7 milioni di euro, in crescita del 25 per cento circa in termini di numero e del 17 per cento circa in termini di importo rispetto all'anno precedente (103 accoglimenti per 91,8 milioni di euro).

B) Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali

Come già osservato, la legge n. 304 del 1990 è stata abrogata dal DL n. 112 del 2008 a decorrere dal 25 giugno 2008, data da cui non sono più state ammesse nuove domande.

C) Fondo per la concessione di finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica (legge n. 133 del 2008, articolo 6, comma 2, lettera b; legge n. 134 del 2012, articolo 42, comma 1)

Trattasi di finanziamenti agevolati concessi alle imprese per le spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, ovvero per le spese relative a programmi di assistenza tecnica e studi di fattibilità collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero.

Il tasso di interesse che si applica è particolarmente agevolato (il 15 per cento del tasso di riferimento di cui alla normativa comunitaria, con il limite dello 0,5 per cento annuo) e copre il 100 per cento delle spese indicate nel preventivo predisposto dalle imprese ed approvato dal Comitato. Questo può prevedere condizioni più favorevoli per le PMI sulla base della loro affidabilità e capacità di rimborsare il finanziamento e fissarne la misura.

In tema di erogazioni, la quota anticipata può arrivare, su richiesta dell'interessato, fino al 70 per cento del finanziamento deliberato.

I finanziamenti hanno una durata massima di cinque anni, di cui due di preammortamento.

Anche questo strumento agevolato, a seguito della promulgazione dell'art. 42, comma 1, della legge n. 134 del 2012, che ha modificato l'art. 6 della legge n. 133 del 2008, verrà disciplinato dal decreto del Ministro dello sviluppo economico che ne determina, in sostituzione della delibera CIPE n. 113 del 2009, i termini, le modalità e le condizioni, fermo restando che, fino a quando non si saranno conclusi gli adempimenti previsti, restano in vigore i criteri e le procedure attualmente vigenti.

Nel 2012 sono pervenute 40 domande per circa 5,3 milioni di euro, di cui 37 per studi di prefattibilità e fattibilità e 3 per programmi di assistenza tecnica, con un consistente aumento rispetto al biennio precedente (21 domande nel 2011 e 19 nel 2010).

Nello stesso periodo, il Comitato ha accolto 19 studi di fattibilità per circa 2,5 milioni di euro (contro 11 per 2,0 milioni di euro nel 2011).

La ripartizione per aree geografiche delle operazioni accolte vede l'Europa Centro-Orientale e C.S.I. in prima posizione, (5 operazioni approvate), seguita dall'Asia con 4 e dal Nord America e dall'America Latina e Caraibi (3 operazioni ciascuna).

Tra i singoli paesi di destinazione dei progetti nel 2012, Cina, USA e Brasile hanno totalizzato rispettivamente 4, 3 e 2 progetti, mentre tutti gli altri hanno avuto un solo finanziamento approvato.

Anche nel 2011 l'area più richiesta era stata quella dell'Europa Centro-Orientale e C.S.I e tra i paesi, solo il Brasile e la Serbia avevano totalizzato 2 progetti approvati.

2.8.3. Fondo unico di Venture Capital

I Fondi di *Venture Capital*, istituiti nel 2003, sono operativi dal febbraio 2004, per l'acquisizione di quote di partecipazione in società estere, aggiuntive rispetto alla partecipazione in proprio della SIMEST S.p.A..

Nel 2007 ha cominciato ad operare il Fondo unico di *Venture Capital*, nel quale la legge finanziaria 2007 ha unificato tutti i preesistenti fondi regionali di *Venture Capital* al fine di garantire, in presenza di un progressivo esaurimento delle risorse finanziarie destinate a particolari aree geografiche, il sostegno alle attività di piccole e medie dimensioni e, nel contempo, di razionalizzare l'operatività dei diversi fondi anche alla luce dell'intervento dei fondi medesimi verso nuovi Paesi ed aree geografiche.

Il 2008 ha rappresentato il definitivo avvio della operatività della gestione. Seppur l'unificazione ha consentito di affrontare il progressivo esaurimento delle disponibilità, ne è stato progressivamente contenuto l'impegno.

Le delibere assunte nel corso del 2012 (45) prevedono un impegno complessivo pari a 22,7 milioni di euro; si assiste quindi ad un aumento del numero dei progetti complessivi (33 nel

2011) a fronte di un sostanziale mantenimento, in valore assoluto, dell'importo degli impegni complessivamente deliberati (22,4 milioni nel 2011).

La ripartizione geografica dei progetti accolti evidenzia, anche nel 2012, una forte concentrazione sui paesi e sulle aree caratterizzate da elevati tassi di crescita dell'economia, in particolare Brasile e Cina che complessivamente assorbono circa il 60 per cento del totale impegno del fondo.

Le disponibilità del Fondo al 31 dicembre 2012 sono pari a circa 62,5 milioni di euro a fronte di disponibilità iniziali di 51,8 milioni.

2.9. UNICREDIT S.p.A.

2.9.1. Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica

In data 16 dicembre 2005 UniCredit S.p.A. ha ricevuto sul conto corrente infruttifero di Tesoreria Centrale le risorse, pari a 6.375.642,68 euro, previste, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 2001, per il Fondo di rotazione indirizzato ad attività di microcredito nell'area balcanica.

Il Fondo, destinato a finanziare iniziative imprenditoriali e di forme associative e cooperativistiche locali, ha cominciato ad operare nei primi mesi del 2007. I prestiti, di importo non superiore a 10 mila euro ciascuno, sono destinati a piccoli e piccolissimi imprenditori per il miglioramento delle loro capacità produttive. In Bulgaria UniCredit S.p.A. opera in collaborazione con Bulbank, banca bulgara pilota del Fondo, con cui ha sottoscritto un accordo in data 26 gennaio 2007, a seguito del quale UniCredit ha trasferito a Bulbank 3,4 milioni di euro.

Nel mese di dicembre 2007 sono stati erogati 299 finanziamenti per oltre 2,6 milioni, con un *trend* in crescita che, nel 2008, ha portato all'utilizzo dell'intera dotazione di 3,4 milioni nei primi mesi dell'anno.

Nel mese di febbraio 2008 la controllata bulgara ha avviato le prime erogazioni, che al 31 dicembre hanno raggiunto l'importo di 1,1 milione; sono stati utilizzati anche i rientri del Fondo (835 mila euro), raggiungendo al 31 dicembre il valore complessivo di 3,7 milioni. Contemporaneamente al definitivo avvio in Bulgaria, si sono concluse le prime due fasi del progetto in Romania, ovvero l'allestimento e la formazione, avviate agli inizi del 2007.

Nel mese di dicembre 2008 è iniziata l'attività di erogazione anche in Bosnia. Nel 2011 il riacutizzarsi e l'aggravarsi della crisi economica ha visto una sensibile diminuzione della domanda di finanziamenti: sono stati erogati 100 prestiti per 0,9 milioni di euro (-44 per cento rispetto al 2010).

Nel corso del 2012, nonostante il permanere della crisi economica generale, l'esercizio in esame ha visto un incremento della domanda di finanziamenti: sono stati infatti erogati 119 prestiti (+19 per cento rispetto al 2011) per euro 1.160.105 (+22 per cento rispetto al 2011). La disponibilità finale al 31 dicembre è pari ad euro 3.976.063,35, a fronte di una disponibilità iniziale al 1° gennaio di euro 3.515.577,08.

2.10. Consap S.p.A.

2.10.1. Fondo rotativo per il credito ai giovani

Il decreto interministeriale del 19 novembre 2010, emanato dal Ministro della gioventù di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha rideterminato le finalità e le modalità di utilizzo del "Fondo per lo studio" istituito dall'art. 15, comma 6, del decreto legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, nonché abrogato il previgente Decreto 6 dicembre 2007 che stabiliva i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo medesimo e le modalità di rilascio e di operatività della garanzia.

L'art. 10 del decreto interministeriale, nell'abrogare il decreto 6 dicembre 2007, ha conseguentemente disposto la cessazione dell'efficacia di ogni atto, protocollo, convenzione ed accordo denominato, stipulato con soggetti pubblici e privati, conseguente o connesso allo

stesso.

A decorrere dal 1 febbraio 2011 (data di pubblicazione del decreto interministeriale), il Fondo gestisce - relativamente all'attività abrogata - esclusivamente le garanzie già concesse fino all'estinzione del finanziamento.

Il Fondo per lo studio, prevede l'erogazione di prestiti, anche pluriennali, assistiti da garanzia statale in favore di studenti regolarmente iscritti ad un corso universitario o post-universitario, residenti in Italia e di età compresa tra i 18 e i 40 anni.

Nel corso dell'esercizio sono state istruite n. 587 richieste di accesso al Fondo (a fronte di n. 597 richieste pervenute) di cui n. 297 respinte per mancanza di requisiti e n. 290 accolte ed erogate.

Dal 31 agosto 2011, data di avvio dell'operatività dell'iniziativa "Fondo per Io studio", le garanzie prenotate sono state n. 912 di cui n. 391 confermate al 31 dicembre 2012; i finanziatori hanno comunicato il mancato perfezionamento di n. 30 prenotazioni della garanzia mentre risultano chiuse 5 richieste di prenotazione in seguito a rinuncia del finanziamento da parte del beneficiario.

Relativamente all'attività del Fondo regolata dall'abrogato decreto 6 dicembre 2007, si evidenzia che le garanzie in essere al 31 dicembre 2012 risultano n. 317.

2.10.2. Fondo per il credito per i nuovi nati

Il DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dall'art. 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato nell'anno di riferimento, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo rotativo, denominato Fondo di credito per i nuovi nati, con una dotazione di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011, finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fidejussorie, per l'erogazione di finanziamenti in favore delle famiglie di nuovi nati o bambini adottati nel medesimo anno che siano portatori di malattie rare.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo, di rilascio e di operatività delle garanzie.

Il Dipartimento per le politiche della famiglia, con decreto del 21 ottobre 2009, ha affidato a Consap la gestione del Fondo.

Scaduti i citati termini per l'accesso alle garanzie del Fondo, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - in data 22 maggio 2012 - ha esteso la disciplina relativa all'attuazione ed alla gestione del Fondo rendendo, altresì, ammissibili alla garanzia dello stesso anche le erogazioni di finanziamento relative ai bambini nati o adottati nel 2012, 2013, 2014.

L'esercizio 2012 registra entrate per euro 0,62 milioni ed uscite per 1,14 milioni di euro, chiudendo, pertanto, con un disavanzo di euro 0,52 milioni, che riduce il patrimonio netto ad euro 24,63 milioni al 31 dicembre 2012.

Le entrate si riferiscono, in prevalenza, alle somme da recuperare per garanzie attivate mentre le uscite riguardano la liquidazione delle stesse, gli accantonamenti ai fondi (rischi e svalutazione crediti) nonché le spese di gestione.

Nel corso dell'esercizio, sono state ammesse alla garanzia del Fondo n. 6.079 richieste, a seguito dell'avvenuta erogazione dei relativi finanziamenti per complessivi euro 33 milioni.

L'impegno complessivo del Fondo per le garanzie in essere al 31 dicembre 2012 è pari ad euro 57,5 milioni.

2.10.3. Fondo per la casa

L'art. 13, comma 3bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 2, comma 39 della legge 23 dicembre 2009 n.

191, ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il "Fondo di accesso al credito per le giovani coppie e i nuclei familiari monogenitoriali con figli minori conviventi" (Fondo per la casa), con una dotazione complessiva di 50 milioni di euro.

In data 17 dicembre 2010 è stato emanato il decreto regolamentare n. 256, che disciplina l'accesso e le modalità di funzionamento del fondo.

Sono ammissibili alla garanzia del Fondo i mutui ipotecari per l'acquisto dell'abitazione principale fino ad un ammontare massimo di 200 mila euro, erogati a favore di soggetti, con un lavoro prevalentemente precario, di età inferiore a 35 anni, percipienti un reddito certificato ISEE inferiore a 35 mila euro e che non siano proprietari di altra abitazione.

L'esercizio 2012 registra esclusivamente uscite per euro 0,97 milioni, chiudendo con un disavanzo di pari importo che, al 31 dicembre 2012, riduce il patrimonio netto ad euro 48,28 milioni (euro 49,24 milioni al 31 dicembre 2011).

Nel corso dell'esercizio 2012 sono pervenute n. 233 richieste di ammissione alla garanzia (n. 270 dall'inizio dell'attività), di cui n. 131 (153 dall'inizio dell'attività) ammesse alla garanzia del Fondo, 101 respinte (n. 116 dall'inizio dell'attività) e una in istruttoria.

2.10.4. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura

L'art. 2, comma 6-sexies, della legge n. 10 del 2011 ha disposto l'unificazione, a far data dal 31 marzo 2011, del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (istituito con legge n. 512 del 22 dicembre 1999) e del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (istituito con legge n. 44 del 23 febbraio 1999) nel nuovo Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, demandando al Governo di provvedere, entro tre mesi dalla pubblicazione della legge, all'adozione di un regolamento che lo disciplini.

Il 26 aprile 2011, nelle more del regolamento, è stato sottoscritto l'atto di concessione transitorio che ha attribuito la gestione del nuovo Fondo a Consap. Tale concessione è stata prorogata fino al 30 giugno 2013.

L'esercizio 2012 chiude con un avanzo di euro 86,3 milioni (2011: avanzo di euro 56,2 milioni). Ciò in relazione ad entrate per euro 153,5 mln (2011: euro 139,3 milioni) ed uscite per euro 67,2 milioni (2011: euro 83,1 milioni). Le uscite riguardano, prevalentemente, il complesso dei decreti di elargizione, dei decreti di mutuo e delle delibere di erogazione emessi, nel corso del 2012, in favore delle vittime dell'estorsione, dell'usura e della mafia.

Nel corso del 2012, Consap ha stipulato 100 contratti di mutuo e ha accreditato, sui conti correnti bancari speciali intestati alle vittime dell'usura, 6 milioni; ha disposto delegazioni di pagamento, in favore delle vittime dell'usura, per euro 6,3 milioni; ha erogato, in favore delle vittime dell'estorsione, la somma di 8,3 milioni di euro e ha disposto 865 disposizioni di pagamento in favore delle vittime della mafia, per la somma complessiva di 64 milioni.

Nel corso del 2012 è proseguita l'attività di recupero dei crediti del Fondo relativi ai mutui concessi e revocati alle vittime dell'usura nonché di quelli oggetto dei decreti di revoca delle elargizioni.

2.11. MedioCredito Centrale S.p.A.

2.11.1. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato dell'11 novembre 1998, n. 491, è stato emanato il Regolamento recante condizioni e modalità di concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione temporanea

di partecipazioni di minoranza nel capitale di rischio di piccole e medie imprese, che abroga e sostituisce il precedente decreto n. 636 del 7 novembre 1996.

A seguito del decentramento amministrativo le risorse previste dall'art. 2, comma 2, del DL 20 maggio 1993, n. 149, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 19 luglio 1993, n. 237, sono confluite nei Fondi unici regionali (disponibilità iniziale del fondo di euro 5.474.956,03), ma allo stato nessuna Regione ha avviato l'operatività, e pertanto il Fondo è rimasto inutilizzato.

2.11.2. Fondo per la concessione di anticipazioni finanziarie per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di rischio di imprese

L'intervento del Ministero dello sviluppo economico a sostegno del mercato del Capitale di rischio è stato previsto dalla legge finanziaria per il 2001; tale intervento ha ad oggetto la concessione di anticipazioni finanziarie a banche e intermediari finanziari, preventivamente accreditati presso il Ministero, da utilizzare per l'acquisizione di partecipazioni temporanee e di minoranza nel capitale di: nuove imprese a fronte di programmi pluriennali di sviluppo di processi produttivi, prodotti e servizi nel campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; nuove imprese a fronte di programmi pluriennali di sviluppo innovativi e ad elevato impatto tecnologico; P.M.I. localizzate nelle aree indicate nel regolamento n. 1.260 del 1999, a fronte di programmi pluriennali di sviluppo.

L'anticipazione pubblica è concessa in misura pari al 50 per cento del valore di acquisizione della partecipazione e comunque per un importo non superiore ai 2 milioni di euro per ogni operazione.

In data 24 luglio 2012 la Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello sviluppo economico ha richiesto il versamento di 47.586.985,05 euro alla Tesoreria provinciale di Roma.

Nell'esercizio 2012 la disponibilità finale del Fondo al 31 dicembre è stata pari a 25.437.827,03 euro, a fronte di una disponibilità iniziale di 73.024.844,73.

3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993

3.1. Ministero dell'economia e delle finanze

3.1.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie

Il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie è stato istituito dall'art. 5 della legge n. 183 del 1987.

Per lo svolgimento della gestione finanziaria, il "Fondo" si avvale di due conti correnti infruttiferi, accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità (finanziamenti nazionale c/c n. 23209 e finanziamenti CEE c/c n. 23211).

I complessivi movimenti finanziari posti in essere dal Fondo di rotazione nel corso dell'anno 2012 portano alle seguenti risultanze:

C/C N. 23209

Disponibilità al 1 gennaio 2012	Euro	20.997.953.426,10
Entrate dell'anno 2012	+ "	6.830.933.175,04
Uscite dell'anno 2012	- "	5.064.771.850,86
Disponibilità al 31 dicembre 2012	Euro	22.764.114.750,28

C/C N. 23211

Disponibilità al 1 gennaio 2012	Euro	1.306.929.880,58
Entrate dell'anno 2012	+ "	6.166.407.546,69
Uscite dell'anno 2012	- "	6.308.908.080,04
Disponibilità al 31 dicembre 2012	Euro	1.164.429.347,23

Il "Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali" (c/c n. 23209) è alimentato dalle disponibilità residue di cui alla legge n. 863 del 1977 (legge non più operante), dai contributi e sovvenzioni erogati dall'Unione europea a favore dell'Italia, dalle somme individuate nella legge finanziaria, dalle somme determinate con legge di bilancio e dai recuperi vari e restituzioni.

Come già osservato, l'art. 74 della legge n. 142 del 1992 (legge comunitaria 1991) ha previsto che il Fondo si avvalga, oltre che del c/c di tesoreria dedicato ai finanziamenti di fonte nazionale, di altro c/c infruttifero, dedicato all'attivazione dei finanziamenti di provenienza comunitaria.

Affluiscono nel conto corrente anzidetto le somme versate dalle Istituzioni comunitarie a favore dell'Italia, le restituzioni e rimborsi delle somme non utilizzate dagli assegnatari e altre voci di bilancio della Comunità. Con riferimento alle diverse tipologie di entrata sopra citate sono stati introitati, nel corso dell'anno 2012, 6,8 miliardi di euro.

3.2. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

3.2.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura

L'attività del Fondo, più volte prorogata, da ultimo al 31 dicembre 2008, ai sensi dell'art. 26 comma 2 del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, non è stata ulteriormente protratta e, pertanto, per il Fondo in parola, rimane l'attività residuale di controllo contabile dei rientri delle rate dei prestiti ancora in ammortamento.

In merito a tale scadenza, con circolare ministeriale n. 15620 del 16 ottobre 2009 è stato precisato che ai fini del rilascio dei nulla osta regionali potevano essere prese in considerazione solo le istanze presentate entro e non oltre il 31 dicembre 2008, per le quali le banche dovevano adottare le relative delibere entro il 31 novembre 2009.

Il Ministero dell'economia e delle finanze poteva erogare le anticipazioni come sopra deliberate entro il termine del 31 dicembre 2009.

Nel contempo, con la stessa circolare sono state date disposizioni alle banche per il versamento al Capo X capitolo 3585, di tutte le eventuali somme rimaste inutilizzate ed ancora presenti nella loro contabilità.

Infine, in applicazione del comma 2 art. 8-*octies* del DL 10 febbraio 2009, n. 5, convertito nella legge 9 aprile 2009 n. 33 concernente "misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi" con circolare ministeriale n. 5187 del 10 marzo 2010, sono stati trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze due ordini di prelevamento per complessivi euro 51,5 milioni.

La predetta norma, infatti, ha previsto il versamento al bilancio dello Stato dell'importo di 51,5 milioni di euro, da prelevarsi, per 10 milioni di euro, dalle residue disponibilità del "Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura" e per 41,5 milioni di euro, pari al 51 per cento delle giacenze presenti alla data del 10 marzo 2009, dai conti infruttiferi intestati agli Istituti di credito operanti con il medesimo Fondo.

Infine, in applicazione del comma 4 *bis* art. 2 del DL 30 dicembre 2009, n.194, convertito in legge 26 febbraio 2010, n. 25, ha previsto il versamento al bilancio dello Stato di 40 milioni, per l'anno 2010, quale compensazione degli oneri derivanti dalle agevolazioni riconosciute alla piccola proprietà contadina, di cui alla legge 27 ottobre 1966 n. 910 e successive modifiche ed integrazioni. Pertanto, con circolare ministeriale n. 565 del 18 gennaio 2011 è stato trasmesso l'ordine di prelevamento di 40 milioni dal c/c n. 23512 aperto presso la Tesoreria Centrale dello Stato, con l'accreditamento della relativa somma al Capo XVII - capitolo 3590 "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali".

La dotazione dell'ex "Fondo" ha offerto, in particolare negli ultimi anni, una notevole copertura finanziaria a provvedimenti legislativi, che prevedevano l'utilizzo delle disponibilità del Fondo stesso anche per altre finalità.

La consistenza patrimoniale dell'ex "Fondo" è determinata dalla somma del saldo risultante sul c/c n. 23507, di euro 8.575.951,90; del saldo del c/c n. 23512, pari a 2.694.799,55 e del credito residuo relativo ai mutui erogati che i debitori sono contrattualmente obbligati a rimborsare, di euro 582.612,72; la consistenza al 31 dicembre 2012 è quindi pari a 11.853.364,17 euro, aumentata di euro 331.630,55 rispetto all'esercizio 2011 (11.521.733,62).

3.2.2. Fondo centrale per il credito peschereccio

Il Fondo, dapprima costituito presso l'ex Ministero della marina mercantile è stato poi trasferito per competenza al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali con la legge n. 41 del 1982.

Successivamente all'abrogazione di tale legge e all'istituzione del Fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura, le attività finalizzate agli aiuti nel settore della pesca possono continuare attraverso gli ordinari strumenti di bilancio.

Pertanto, come evidenziato già dalla relazione annuale 2009, sembra configurarsi una gestione "stralcio" la cui attività deve essere limitata all'erogazione delle somme residue cui hanno diritto i beneficiari delle agevolazioni già perfezionate prima del cambio di destinazione delle risorse finanziarie giacenti. Ciò nonostante il Fondo ha continuato a ricevere stanziamenti ancora negli anni 2006 (272 milioni di euro), 2007 (195,5 milioni di euro), 2008 (23,2 mila euro), 2009 (21,9 mila euro), 2010 (59,4 mila euro) e 2011 (46 mila euro). Nel 2012 non ha ricevuto alcun stanziamento.

I rientri per versamenti per rate di ammortamento, interessi di pre-ammortamento e di mora, sono stati di 825.493,66 euro. Al fine di consentire l'attuazione dell'intervento previsto dall'art. 67 del DL n. 1 del 2012 (legge di conversione n. 27 del 2012) che ha modificato l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 226 del 2001, concernente il finanziamento di convenzioni stipulate tra l'Amministrazione e le Associazioni e/o i Consorzi di categoria per lo svolgimento di attività volte allo sviluppo della filiera pesca, è stato effettuato, in data 6 aprile 2012, un prelevamento dal "Fondo" con contestuale versamento su altro capitolo di entrata di una somma pari a euro 5.800.000,00.

Nell'anno 2012 la disponibilità finale al 31 dicembre è stata pari a 500.476,51 a fronte di una consistenza iniziale di 5.474.982,85 euro.

3.2.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice

Il Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice è stato soppresso dall'art. 110 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Il Fondo, reso infruttifero dal Ministero dell'economia e delle finanze a decorrere dal 1982, ha funzione residuale, costituito esclusivamente da somme dovute all'Erario dalle banche convenzionate per rate di ammortamento e relativi interessi di mutui già concessi e per somme versate a seguito di estinzioni anticipate di mutui.

Nell'anno 2012, sono stati versati complessivi 196.851,48 euro di cui 188.286,61 per rate di ammortamento e relativi interessi, al netto di compensi, e euro 8.564,87 per rimborsi effettuati dagli Istituti per estinzioni anticipate. Tali somme sono state versate direttamente al capitolo 3347 del Capo X (Ministero dell'economia e delle finanze) del bilancio dello Stato.

3.3. Ministero del lavoro e delle politiche sociali

3.3.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al fondo sociale europeo

Il Fondo di rotazione è stato istituito dall'art. 25 della legge n. 845 del 1978 per favorire l'accesso al Fondo Sociale Europeo (FSE) ed al Fondo Regionale Europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego. L'art. 9 del DL n. 148 del 1993, ha

disposto il versamento nel "Fondo" di tutte le risorse destinate al finanziamento della formazione professionale.

Il comma 72, dell'art. 1 della legge n. 549 del 1995, ha trasferito, dal 1° gennaio 1996, quota parte delle entrate del "Fondo", che derivano da versamenti da parte dell'INPS, al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie per essere utilizzate per il cofinanziamento del Fondo Sociale Europeo.

Con dPCM del 16 gennaio 2002 al Fondo in esame sono state riconosciute le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione, limitatamente alla gestione degli interventi finanziati con fondi INPS, nonché di quelli finanziati dalla UE e/o dalle Regioni.

Anche nel corso dell'esercizio finanziario 2012, le risorse del Fondo di rotazione sono state principalmente impiegate per rispondere alle necessità imposte dalla situazione di crisi occupazionale in corso, con un particolare riferimento all'occupazione giovanile.

Il bilancio consuntivo evidenzia entrate effettive per euro 191.026.988,14 ed uscite pari a euro 249.111.003,46, con un disavanzo di cassa pari ad 58.084.015,32 euro.

Il bilancio registra residui attivi pari ad euro 16.000.544,32 e una massa di residui passivi pari ad euro 1.014.837.690,25 sia per la gestione originaria che per quelle confluite nella stessa (ex Fondo mobilità manodopera ed ex Fondo progetti speciali).

I pagamenti effettuati sono pari a euro 12.081.291,41 in conto competenza e pari a euro 237.029.712,05 in conto residui.

L'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2012 risulta essere pari a 183.295.333,42 euro.

3.4. Ministero dello sviluppo economico

3.4.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni - Aree depresse e programmazione negoziata

Gli interventi previsti dalla legge n. 488 del 1992 gravano su un fondo rotativo misto, mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni (conto di contabilità speciale 1726 – capitolo 7420, articoli 26, 28 e 29). Nel 2012 non sono stati attivati nuovi bandi e l'attività di gestione ha riguardato solo le iniziative già oggetto di decreti di concessione provvisoria di agevolazioni. Nel settore dell'industria, del turismo e del commercio, le erogazioni hanno interessato 220 imprese.

Il DL n. 81 del 2007, all'art. 8 *bis* ha previsto una semplificazione delle procedure e la modifica dei criteri e modalità per la concessione delle agevolazioni ai sensi della legge n. 488 del 1992.

Peraltro, il decreto che ha nuovamente disciplinato il ruolo degli istituti di credito concessionari ed ha sostituito il decreto di concessione definitiva con l'atto di liquidazione a saldo e conguaglio è stato emanato solo il 3 dicembre 2008, a più di un anno di distanza dalla legge che aveva previsto interventi di semplificazione.

Le entrate complessive dell'esercizio ammontano a circa 403,4 milioni (circa 707 milioni nel 2011), di cui circa 402 milioni da cofinanziamento UE (691 nel 2011) e 1,7 milioni da fondi regionali, sulla base delle convenzioni stipulate con l'Amministrazione. Le uscite sono state pari a euro 259 milioni (circa 758 milioni nel 2011).

3.4.2. Fondo per l'innovazione tecnologica

Il Fondo è stato costituito dall'art. 14 della legge n. 46 del 1982 (contabilità speciale n. 1201 - Fondo per l'innovazione tecnologica e 3103 – Fondo FIT-PIA), per la copertura degli oneri relativi a diversi interventi di sostegno. Trattasi di un fondo misto, che prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, senza l'intermediazione di istituti di credito, parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto.

La quota non rotativa doveva rientrare in bilancio, in attuazione del comma 8 dell'art. 93 della legge n. 289 del 2002, non possedendo le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione.

Sono state mantenute fuori bilancio le gestioni con caratteristiche di fondi rotativi, che prevedono interventi per le aree depresse, limitatamente alle agevolazioni cofinanziate dalla UE caratteristiche di Fondi rotativi.

La legge n. 46 del 1982, in particolare, ha previsto la concessione di finanziamenti a tasso agevolato in favore di imprese che attuano programmi destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici, finalizzati alla realizzazione di nuovi prodotti e processi produttivi, ovvero al miglioramento di quelli esistenti.

Complessivamente, le entrate dell'esercizio 2012 sono pari a euro 173.147.995,85. Alla chiusura dell'esercizio considerato, l'importo complessivo erogato è pari a euro 85.001.240,19.

3.5. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

3.5.1. Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)

Con decorrenza gennaio 2000 il FAR include la gestione residua del Fondo speciale ricerca applicata.

Nel 2012 l'attività del Fondo agevolazioni alla ricerca, istituito dall'art. 5 del d.lgs. 27 luglio 1999 n. 297 e successive modificazioni, è proseguita nel miglioramento/adeguamento delle procedure sia dal punto di vista informatico che gestionale.

E' anche continuata la notevole operosità legata al recupero dei crediti accertati, nella maggior parte dei casi, a seguito della revoca dei finanziamenti conseguenti l'avvio di procedure di liquidazione volontaria o giudiziale delle imprese beneficiarie.

La situazione del recupero crediti sta assumendo, anche dal punto di vista gestionale, particolare rilevanza in conseguenza dell'attuale situazione di crisi.

Le procedure avviate, comprese quelle concluse, per il recupero dei crediti accertati a seguito di provvedimenti di revoca dei finanziamenti evidenziano anch'esse un incremento del 22 per cento rispetto al 18 per cento del 2011.

Le procedure positivamente concluse al 31 dicembre 2012 sono il 12 per cento di quelle avviate, con il recupero del 93 per cento (90 per cento nel 2011) del relativo importo richiesto (comprensivo di interessi di mora).

Tali procedure sono state gestite direttamente dall'ufficio che anche per il 2012, come testimoniato dall'aumento rispetto al 2011 della percentuale di recupero, è riuscito a ricavare il massimo dalle transazioni con i liquidatori.

In totale, nel corso dell'anno, sono stati incassati euro 317.943.531,05 e sono stati effettuati pagamenti per euro 410.932.014,69.

Si evidenzia un trasferimento effettuato ai sensi dell'art.12 della legge n. 122 del 1 agosto 2012 "Interventi a favore della ricerca industriale delle imprese operanti nelle filiere maggiormente coinvolte negli eventi sismici del maggio 2012", che ha previsto il versamento all'entrata del Bilancio dello Stato di una somma di 50 milioni di euro, finalizzata alla concessione di contributi alle imprese operanti nei comuni colpiti dal sisma del 20 maggio 2012, attraverso l'utilizzo delle disponibilità del fondo rotativo.

Notevole rilevanza hanno assunto le poste relative ai trasferimenti dei fondi comunitari e nazionali afferenti il Programma Operativo Ricerca e Competitività 2007/2013 (PON).

Nel corso dell'anno risultano infatti incassati dall'IGRUE 40.706.250,00 euro afferenti il FESR ed 25.638.649,10 euro afferenti il FSE ed 57.585.562,48 euro di cofinanziamento quota nazionale del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

L'avanzo di cassa al 31/12/2012, pari ad euro 351.236.085,23 concorda con quello risultante alla stessa data nell'allegato estratto conto della Sezione di Tesoreria Provinciale di Roma. I versamenti derivanti dal bilancio del Ministero, evidenziati nelle partite di giro, hanno riguardato invece il rimborso delle quote di contributo nella spesa anticipate sul Fondo per pagamenti ad intervento c.d. "misto", così come previsto dalla speciale procedura di cui all'art. 7 del d.m. del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca n. 1563 del 25 novembre 2004.

€ 25,40



170140001270