ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 2

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2013)

Trasmessa alla Presidenza il 26 giugno 2014

VOLUME II

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO 2013

TIPOGRAFIA DEL SENATO

PAGINA BIANCA

INDICE

VOLUME II

La gestione del bilancio dello Stato 2013

CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI . . . . . *Pag.* 7

Premessa . . . . . » 7
La spesa statale . . . . . » 8
La spesa per il personale . . . . . » 8
La razionalizzazione organizzativa . . . . . » 9
La spesa per i consumi intermedi . . . . . » 11
L'andamento dei debiti fuori bilancio . . . . . » 12
La spesa in conto capitale . . . . . » 13
I residui passivi e i residui perenti . . . . . » 14
La *spending review* . . . . . » 16

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI . . . . . » 22

Considerazioni di sintesi . . . . . » 22
Analisi della struttura organizzativa e programmazione strategica e finanziaria . . . . . » 24
Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo 2013 della Presidenza del Consiglio nei raccordi con il bilancio dello Stato . . . . . » 34

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE . . . . . » 47

Considerazioni di sintesi . . . . . » 47
Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria » 48
Struttura organizzativa . . . . . » 51
Analisi della gestione e valutazione dei risultati . . . . . » 54
Le missioni e i programmi . . . . . » 69

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO . . . . . » 74

Considerazioni di sintesi . . . . . » 74
Profili istituzionali e programmazione strategica . . . . . » 77
Analisi della struttura organizzativa . . . . . » 78

Analisi finanziarie e contabili ..... *Pag.* 88
Missioni e programmi ..... » 96

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI ..... » 119

Considerazioni di sintesi ..... » 119
Profili istituzionali e programmazione strategica ..... » 121
Analisi della struttura organizzativa ..... » 125
Analisi finanziarie e contabili ..... » 130
Missioni e programmi. Analisi degli andamenti gestionali delle principali missioni del Ministero ..... » 138

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ..... » 153

Considerazioni di sintesi ..... » 153
Profili istituzionali e programmazione strategica ..... » 156
Analisi della struttura organizzativa ..... » 157
Analisi finanziarie e contabili ..... » 164
Missioni e programmi ..... » 173
Il piano carceri ..... » 183

MISTERO DEGLI AFFARI ESTERI ..... » 189

Considerazioni di sintesi ..... » 189
Profili istituzionali e programmazione strategica ..... » 190
Analisi della struttura organizzativa ..... » 196
Analisi finanziarie e contabili ..... » 201
Missioni e programmi ..... » 207

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA . » 224

Considerazioni di sintesi ..... » 224
Profili istituzionali e programmazione strategica ..... » 227
Analisi della struttura organizzativa ..... » 230
Analisi finanziarie e contabili ..... » 234
Le missioni e i programmi ..... » 240

MINISTERO DELL'INTERNO ..... » 261

Considerazioni di sintesi ..... » 261
Profili istituzionali e programmazione strategica ..... » 263
Analisi della struttura organizzativa ..... » 269
Analisi finanziarie e contabili ..... » 275
Missioni e principali programmi di spesa ..... » 281

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE . . . . . *Pag.* 296

Considerazioni di sintesi . . . . . » 296
Profili istituzionali e programmazione strategica . . . . . » 297
Analisi della struttura organizzativa . . . . . » 303
Analisi finanziarie e contabili . . . . . » 310
Missioni e programmi . . . . . » 317

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI . . . . . » 321

Considerazioni di sintesi . . . . . » 321
Profili istituzionali e programmazione strategica . . . . . » 324
Analisi della struttura organizzativa . . . . . » 328
Analisi finanziarie e contabili . . . . . » 334
Le missioni e programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali . . . . . » 340

MINISTERO DELLA DIFESA . . . . . » 361

Considerazioni di sintesi . . . . . » 361
Profili istituzionali e programmazione strategica . . . . . » 363
Analisi della struttura organizzativa . . . . . » 365
Analisi finanziarie e contabili . . . . . » 372
Missioni e programmi . . . . . » 380

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI . » 394

Considerazioni di sintesi . . . . . » 394
Profili istituzionali e programmazione strategica . . . . . » 395
Analisi della struttura organizzativa . . . . . » 400
I risultati finanziari e contabili . . . . . » 408
Questioni gestionali di particolare interesse associate alle missioni e ai programmi . . . . . » 418

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI . . . . . » 424

Considerazioni di sintesi . . . . . » 424
Profili istituzionali e programmazione strategica . . . . . » 426
Analisi della struttura organizzativa . . . . . » 429
Analisi finanziarie e contabili . . . . . » 441
Le missioni e i programmi . . . . . » 447

MINISTERO DELLA SALUTE . . . . . » 457

Considerazioni di sintesi . . . . . » 457
Profili istituzionali e programmazione strategica . . . . . » 459

Analisi della struttura organizzativa . . . . . *Pag.* 461
Analisi finanziarie e contabili . . . . . » 465
Missioni e programmi . . . . . » 474

ALLEGATO . . . . . » 495

I FONDI DI ROTAZIONE . . . . . » 496

Premessa . . . . . » 497
Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993 . . . . . » 498
Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993 . . . . . » 518

CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Premessa

1.

L'annuale giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e l'approvazione della contestuale Relazione al Parlamento rappresentano il momento di chiusura del sistema di controlli affidati alla Corte, i cui esiti sono istituzionalmente destinati all'organo rappresentativo.

Il giudizio di parificazione, che si estrinseca in un'apposita deliberazione, appare funzionale alla chiusura del percorso di bilancio del precedente esercizio finanziario che si conclude con la legge di approvazione del rendiconto.

La relazione al Parlamento, annessa alla predetta deliberazione, racchiude, invece, in sé tanto considerazioni sulle tendenze della spesa e delle entrate, quanto osservazioni e rilievi riguardanti sia eventuali irregolarità amministrativo-contabili che anomalie negli assetti organizzativi e nelle modalità procedimentali della spesa. In linea con tali obiettivi – seguendo un percorso già avviato nei precedenti esercizi – la relazione si articola pertanto in: a) analisi delle risultanze del conto del bilancio e del conto del patrimonio, al fine di consentire la verifica, da un lato, del contributo effettivo che lo Stato fornisce alla complessiva evoluzione della finanza pubblica e, dall'altro, della correttezza della gestione e della trasparenza ed attendibilità dei dati contabili; b) verifica dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni dello Stato e dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni e ai programmi gestiti.

Sotto tale ultimo profilo, l'analisi della gestione del bilancio dello Stato nell'ambito delle singole Amministrazioni mira a far emergere, da un lato, elementi coerenti con l'avviato, e recentemente potenziato, processo di revisione della spesa e, dall'altro, aspetti concernenti le politiche a sostegno della crescita.

Ampi risultano gli aspetti oggetto di approfondimento che spaziano dai profili organizzativi ancora aperti (gli effetti conseguenti alla rideterminazione delle piante organiche; la razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul territorio e la distribuzione del personale; le misure di contenimento delle spese degli organi collegiali; la rilevanza, anche finanziaria, del complesso degli Enti, Agenzie, Fondazioni, Società ed Organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica facenti capo alle Amministrazioni centrali), all'andamento delle spese di funzionamento (spese per il personale e per l'acquisto di beni e servizi), oggetto di specifiche disposizioni di contenimento, nonché all'evoluzione delle spese di investimento, maggiormente incise dalle politiche restrittive.

Anche l'analisi finanziaria e contabile – che mira ad ottenere il maggior numero di informazioni possibili dal Rendiconto dello Stato - si indirizza, in un'ottica di *spending review*, ad un più mirato scrutinio dei programmi di spesa, all'esame dell'impatto sul bilancio delle misure correttive e dell'utilizzo di strumenti di flessibilità, nonché ad alcuni aspetti significativi della gestione (residui passivi, residui perenti e reiscrizioni, eccedenze di spesa, economie ricorrenti, andamento fondi di riserva e da ripartire, contabilità speciali) con particolare attenzione alla esposizione debitoria.

La spesa statale

2.

L'andamento della spesa statale, come emerge dalle risultanze del Rendiconto generale dello Stato, si discosta, alla luce delle differenze metodologiche illustrate nel volume I, dai dati esposti nei conti economici delle Amministrazioni pubbliche ai fini delle notifiche alla Commissione europea.

La spesa, nel 2013 evidenzia nel complesso, in termini di impegni, una crescita dello 0,5 per cento rispetto al 2012, mentre in termini di pagamenti si riduce di 1,7 per cento. La spesa corrente, al netto della quota per gli interessi, aumenta di 5,1 per cento se si guardano gli impegni e di 4,1, in termini di pagamenti. In tale ambito i redditi da lavoro dipendente mostrano una leggera flessione mentre i consumi intermedi risultano di nuovo in crescita. La spesa in conto capitale sale, rispetto al 2012, di circa il 56 per cento, in termini di impegni e del 28 per cento in termini di pagamenti; risultato influenzato, tuttavia, dalle spese comprese nella categoria relativa alle acquisizioni delle attività finanziarie, oggetto di un significativo incremento sia per la competenza che per i pagamenti, dovuto in gran parte alla istituzione del fondo per i pagamenti dei debiti della Pubblica amministrazione. Al netto di tali spese gli impegni evidenziano una crescita di oltre il 17 per cento, mentre i pagamenti una flessione superiore all'11 per cento.

La spesa per il personale

3.

I dati sull'occupazione nelle Pubbliche amministrazioni tratti dalle più recenti pubblicazioni dell'ISTAT confermano il calo costante degli addetti, con una riduzione nel 2013 di 22.000 unità. A partire dal 2007, si evidenzia un crollo verticale dell'occupazione con circa 285.000 unità di lavoro in meno.

Si tratta di un dato confermato anche dalle rilevazioni della Ragioneria generale dello Stato: le prime anticipazioni del conto annuale 2013 evidenziano una diminuzione dello 0,4 per cento del personale appartenente ai principali comparti di contrattazione del settore pubblico.

Le analisi dell'IGOP evidenziano, inoltre, una graduale riduzione della quota del pubblico impiego sul totale della forza lavoro.

L'analisi disaggregata dei dati evidenzia come la variazione dell'occupazione non derivi dalla riduzione del personale della scuola che, viceversa, è stimato dall'IGOP in aumento dello 0,5 per cento nel 2013, quanto piuttosto da un calo dei dipendenti nel comparto sicurezza-difesa (-2 per cento nelle Forze armate e -1,2 per cento nei Corpi di Polizia).

Con riferimento alle categorie di personale ricomprese nel Rendiconto generale dello Stato (categoria I), la contrazione dell'occupazione, unita alle severe misure di blocco retributivo disposte con il decreto-legge n. 78 del 2010, più volte prorogato, hanno prodotto una ulteriore diminuzione della spesa (-0,5 per cento nel 2013) che si aggiunge a quella più robusta evidenziata nel 2012 (-1,3 per cento) e negli anni precedenti.

Le norme in materia di personale pubblico contenute nella legge di stabilità 2014 ripropongono una tipologia di interventi basata sul blocco del *turnover*, sul rinvio dei contratti e sulla riduzione delle retribuzioni più elevate, già ampiamente praticati.

Si tratta di misure severe, che hanno dato un contributo rilevante al processo di contenimento della spesa pubblica, ma che non sembrano replicabili all'infinito.

È ora necessario che a queste misure, efficaci ma transitorie, si accompagni, in un'ottica di *spending review*, la capacità di correlare le politiche di personale alla revisione dell'organizzazione delle funzioni pubbliche.

Per evitare che la riduzione nel numero dei dipendenti determini il degrado della qualità dei servizi erogati alla collettività occorre affidarsi alla effettiva attivazione di estesi meccanismi di mobilità, al concreto approntamento di moderni sistemi di incentivazione e, soprattutto,

procedere ad una nuova ridefinizione degli assetti organizzativi conseguenti alle misure di contenimento delle piante organiche disposte dal DL n. 95 del 2012.

Quanto ai primi due profili - l'ampliamento dei meccanismi di mobilità, soprattutto quella volontaria, e l'approntamento di moderni sistemi di valutazione - non può non rilevarsi che il blocco, fino al 2014, della contrattazione collettiva nazionale, già previsto nel Regolamento governativo n. 122 del 2013, pur riguardando esclusivamente la parte economica dei contratti, non ha consentito l'attuazione del d.lgs. 150 del 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche amministrazioni.

La scomposizione dei dati concernenti le retribuzioni lorde in denaro conferma, infatti, anche nel 2013 la contenuta quota delle risorse destinate alla produttività ed al merito individuale; risorse spesso drenate dagli ordinari capitoli di bilancio per il finanziamento delle progressioni economiche (congelate peraltro dal 2010) o di altri emolumenti di carattere fisso e continuativo.

In vista del riavvio della contrattazione appare altresì necessaria la razionalizzazione dei comparti di contrattazione che dovrebbe consentire una maggiore armonizzazione del sistema retributivo e contrattualistico del personale pubblico, favorendo in tal modo la mobilità.

In relazione alla ridefinizione degli assetti organizzativi, si rileva che i reiterati interventi, avviati a partire dal 2008, nel privilegiare obiettivi di immediata riduzione lineare delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, hanno prodotto nell'ambito delle Amministrazioni statali la soppressione del 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia, del 45 per cento di quelli di seconda ed del 34 per cento delle posizioni riguardanti il restante personale.

La Corte ha più volte sottolineato, al riguardo, come frequenti e reiterati interventi di revisione delle dotazioni organiche (quattro in cinque anni), pur nell'ottica della revisione della spesa, obbligano ad una defatigante opera di riordino degli uffici, di riaggregazione delle funzioni e di riqualificazione del personale con possibili effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.

La definizione degli organici, in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio, elimina una evidente anomalia organizzativa, ma non esime gli enti interessati dall'obbligo di rivisitare l'organizzazione e le linee di attività, attraverso una stabile rideterminazione delle modalità dell'agire amministrativo.

Era dunque compito dei nuovi previsti regolamenti di organizzazione rivedere le dimensioni, il ruolo e le attribuzioni degli uffici, in modo tale da garantire il migliore svolgimento dei compiti assegnati, da attuare attraverso l'unificazione delle strutture logistiche e strumentali e la rivisitazione delle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali.

Operazione, quest'ultima, che avrebbe richiesto un'attenta verifica in ordine alla ottimale allocazione delle risorse in relazione agli effettivi livelli di domanda del territorio e delle effettive funzioni ad esse affidate, anche alla luce delle difficoltà nel trasferimento di funzioni statali verso gli Enti territoriali.

La razionalizzazione organizzativa

4.

Molti sono stati i Ministeri che, a fronte della riduzione delle dotazioni organiche disposte dal dPCM del 22 gennaio 2013, hanno approvato o predisposto nel corso del 2013 i relativi regolamenti di organizzazione, il cui procedimento è stato nel corso del tempo semplificato (consentendo l'utilizzo dello strumento del dPCM) e il cui termine di adozione è stato più volte posticipato (15 luglio 2014).

Sono stati in particolare adottati nel 2013 i regolamenti concernenti i Ministeri dell'economia e delle finanze, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dello sviluppo economico, della salute, delle infrastrutture e trasporti e dell'istruzione, università e ricerca, mentre risultano approvati dal Consiglio dei Ministri quelli relativi ai Ministeri del lavoro e

delle politiche sociali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Il Ministero dell'economia e delle finanze è stato riorganizzato dal dPCM n. 67 del 27 febbraio 2013, adottato in attuazione dell'articolo 23*quinquies* dello 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, il cui regolamento non è stato ancora adottato, e dell'interno, il cui il riordino organizzativo è stato sospeso fino al mese di giugno 2014 dalla legge 119 del 2013, in attesa della ridefinizione degli assetti organizzativi relativi alle Province e dei conseguenti effetti sulla dotazione organica del personale in servizio presso le prefetture.

I regolamenti fino ad ora adottati si sono, tuttavia, spesso limitati ad introdurre disposizioni modificative dell'organizzazione del Ministero al fine di adeguare la struttura ministeriale alle dotazioni organiche (MIBACT, MAE, MIPAAF, MATTM), rinunciando ad una più profonda revisione, volta, ad esempio, a privilegiare ruoli tecnici spesso carenti nell'organico ministeriale, e rinviando ad un secondo momento l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale.

Le più profonde innovazioni adottate dal Ministero dello sviluppo economico – che, eliminando la precedente organizzazione basata su Dipartimenti, ha previsto un'organizzazione articolata su uffici di livello dirigenziale generale coordinati da un Segretario generale – non hanno ancora trovato completa attuazione.

Anche la razionalizzazione delle strutture periferiche, pur contenuta in alcuni regolamenti, si è incentrata più sulla titolarità degli uffici, alcuni dei quali da assegnare a dirigenti di seconda fascia, che su analisi volte a consentire una idonea allocazione delle risorse in relazione ai livelli di domanda del territorio e alle effettive funzioni ad essi affidate.

In altri casi il processo di razionalizzazione è stato sospeso in considerazione della possibile inclusione all'interno del programma di lavoro previsto dal nuovo Commissario straordinario per la revisione della spesa (Ministero per lo sviluppo economico) o in mancanza di un quadro normativo certo nel quale avviare la riorganizzazione (Ministero dell'interno).

Di particolare importanza, invece, gli interventi sull'organizzazione degli uffici giudiziari disposti in attuazione della delega conferita con l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011.

La riforma, attesa da diversi anni, ha determinato una consistente riduzione degli uffici di primo grado con un cospicuo recupero di personale di magistratura e di personale amministrativo.

Con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012, divenuti pienamente efficaci nel settembre del 2013 e recentemente modificati (d.lgs. n. 14 del 2014), 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 - secondo criteri oggettivi ed omogenei, i cui effetti, sotto il profilo del contenimento della spesa, potranno essere valutati nei prossimi esercizi.

Un rilevo autonomo riveste il processo di razionalizzazione del Ministero della difesa. A seguito dell'approvazione della legge delega n. 244 del 2012 e dell'emanazione dei decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2014, è stato avviato, ed è attualmente in corso, il processo di revisione dello Strumento militare volto a delineare un dimensionamento delle Forze armate tale da consentirne la sostenibilità, nel medio-lungo periodo, in relazione alle risorse finanziarie disponibili nel quadro congiunturale internazionale. Le linee di intervento della revisione dello Strumento militare nazionale hanno riguardato 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, in un termine, peraltro, eccessivamente diluito nel tempo (sei anni). Per ciò che concerne il settore infrastrutture si segnala la prevista riduzione del numero di basi militari, caserme ed enti nel Paese e la conseguente predisposizione di un piano di dismissioni di immobili ed infrastrutture.

Tra le previsioni degne di maggior nota, nel disegno di riforma, rilevano quelle volte a ridurre le spese afferenti al settore del personale rimodulando la spesa complessiva a favore della componente dedicata agli investimenti. Ciò al fine di consentire il conseguimento dell'obiettivo di un dimensionamento dei grandi aggregati di spesa, che compongono la "funzione difesa" rispetto al totale delle disponibilità, adottato in ambito europeo e internazionale.

La spesa per i consumi intermedi

5.

L'altra principale voce di spesa concernente il funzionamento delle Amministrazioni pubbliche e la produzione di servizi pubblici è rappresentata dai consumi intermedi; voce della quale una analisi dell'andamento per sottocategorie contribuisce a chiarire ulteriormente le dinamiche di crescita o di riduzione, atteso che gli effetti di contenimento, in linea con le disposizioni contenute nelle recenti manovre, sono stati in gran parte affidati alla razionalizzazione della gestione degli immobili e delle spese di locazione, alla riduzione di alcune spese di funzionamento e alla revisione degli organi non più necessari.

L'analisi condotta sugli impegni effettuati nel periodo 2010-2013 ha messo in evidenza un andamento diversificato che, in dati assoluti, segna una crescita nel 2013.

Tale incremento risente, tuttavia, delle somme destinate al pagamento dei debiti pregressi formatisi in esercizi precedenti e, limitatamente al 2013, degli effetti dell'accorpamento della Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che ha determinato la contabilizzazione nel rendiconto di circa 2,6 miliardi di somme da corrispondere ai concessionari delle lotterie a titolo di aggio.

Al netto delle somme relative ai debiti pregressi e agli aggi, l'andamento delle spese per i consumi intermedi mostra una contenuta riduzione rispetto al precedente esercizio (-4 per cento).

Hanno contribuito, almeno in parte, alla tenuta delle spese, anche le specifiche disposizioni di contenimento di cui all'art. 6 del citato decreto-legge n. 78 del 2010, concernente misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica .

E' il caso delle spese per manutenzione ordinaria e riparazioni (-6,8 per cento rispetto al 2012), delle spese di rappresentanza (-17,2 per cento), delle spese per il pagamento di compensi per commissioni, comitati e consigli (-54,8 per cento, ascrivibile tuttavia anche alla nuova classificazione di alcune spese nella categoria trasferimenti correnti alle imprese), delle spese per studi e consulenze (-4 per cento) e delle spese per indennità di missione (-10,6 per cento).

Pur trattandosi di voci di spesa oggetto, fin dal 2008, di specifiche disposizioni di contenimento (più volte reiterate nelle successive manovre finanziarie), il loro ammontare appare, tuttavia, ancora consistente per effetto, da un lato, del frequente ricorso, per la voce studi e consulenze, a società ed Enti controllati e vigilati, e dall'altro, delle ampie deroghe consentite dalle disposizioni di legge e della presenza spesso di capitoli promiscui, che rendono difficile enucleare le spese soggette a vincoli.

Considerazioni analoghe meritano le spese per la formazione (rispettivamente 155 e 161 milioni negli ultimi due esercizi), che consentono ulteriori margini contenimento, soprattutto attraverso la razionalizzazione delle strutture.

Diverso è il risultato ove si guardi alle spese per l'acquisto di beni di consumo e alle spese per le utenze, nonché alle spese per noleggi, locazioni e *leasing* operativo.

Le spese per l'acquisto di beni di consumo, pur in flessione, continuano infatti a registrare il formarsi di debiti fuori bilancio (130 milioni nel 2011, 878 milioni nel 2012 e 20 milioni nel 2013), indice, come riferito dalle Amministrazioni, di stanziamenti spesso sottostimati in conseguenza dei profondi tagli operati della manovre finanziarie. Anche le spese per le utenze e le spese postali, che si riferiscono generalmente ad impegni pluriennali non facilmente

comprimibili, segnano un *trend* ancora crescente nel periodo considerato, registrando il pagamento di debiti pregressi nell'ultimo esercizio.

Anche l'andamento delle spese per noleggi, locazioni e *leasing* non evidenzia una significativa flessione nel periodo considerato (799 milioni impegnati nel 2013) pur essendo molte le Amministrazioni che, sia in sede di piano triennale di razionalizzazione delle spese di funzionamento (art. 16 del DL 98/2011), che in sede di prime analisi effettuate ai sensi della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012, hanno proposto e talvolta avviato progetti concernenti la ricognizione degli immobili in uso, la riduzione delle spese per le locazioni e l'ottimizzazione degli spazi necessari alle attività istituzionali.

Si tratta peraltro di misure di non immediata attuazione, in quanto presuppongono profonde riorganizzazioni degli uffici e del personale soprattutto delle sedi periferiche, di più difficile attuazione, nonché onerosi progetti per il rilascio delle sedi in affitto a favore di immobili di proprietà pubblica bisognosi, spesso, di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Contribuirebbe al processo di razionalizzazione anche una semplificazione della relativa normativa stratificatasi nel tempo, non sempre coerente con le politiche di contenimento delle spese e, comunque, di complessa applicazione.

Sempre in tema di consumi intermedi, va infine sottolineata l'ampiezza della voce di spesa destinata ad "altri servizi" (2.964 milioni in termini di impegno nel 2013), diversi da quelli riconducibili alle mere spese di funzionamento, che attengono ai compiti istituzionali e all'organizzazione delle stesse amministrazioni (vi rientrano ad es. le spese imputate al Ministero per l'interno per esigenze connesse ai servizi elettorali e le spese di giustizia o per intercettazioni telefoniche del Ministero della giustizia). Il contenimento di tali spese, in un'ottica di *spending review*, richiede un'attenta analisi su cui parametrare l'entità delle riduzioni, soprattutto se queste devono essere realizzate "con invarianza dei servizi ai cittadini", come peraltro dimostra la nuova crescita della esposizione debitoria maturata nel 2012.

L'andamento dei debiti fuori bilancio

6.

Come già accennato, una valutazione più consapevole dell'andamento delle spese per i consumi intermedi non può non considerare l'ammontare dei debiti pregressi agli esercizi di competenza che, lungi dall'esaurirsi, segna un nuovo consolidamento nel 2012 e sembra confermare il *trend* anche nel 2013.

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.

Tale fenomeno, 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.

Nell'ambito degli interventi volti all'eliminazione delle situazioni debitorie a carico della Pubblica amministrazione, sono stati emanati il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 e il decreto-legge n. 102 del 2013, contenenti misure tese all'estinzione dei debiti della Pubblica amministrazione contratti per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali maturati alla data del 31 dicembre 2012.

La ricognizione effettuata da tutte le Amministrazioni centrali ha evidenziato, nel complesso, un'esposizione debitoria, accertata al termine del 2012 pari a 680,7 milioni, a fronte dei quali il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto n. 40124 del 15 maggio 2013, ha disposto il rifinanziamento del c.d. Fondo per i debiti pregressi, istituito dall'art. 2 della legge n.

191 del 2009, per complessivi 500 milioni di euro, ed ha attribuito risorse per 500 milioni (di cui 342 impegnati a favore dei consumi intermedi e 111,5 a favore degli investimenti fissi lordi) concentrati, al pari del precedente esercizio, nei Ministeri dell'interno e della giustizia.

Le posizioni debitorie ripianate dallo Stato e discendenti da una situazione di insufficienti stanziamenti di bilancio, sono riferite all'esercizio finanziario 2012 e, malgrado il consistente ricorso a strumenti di flessibilità gestionale, sono da ricondursi, in maniera significativa, nell'alveo generale delle c.d. "spese ineludibili".

Tali spese rappresentano in alcune Amministrazioni la parte più significativa delle criticità riscontrate, in particolare nei Ministeri dell'economia e delle finanze, della difesa, dei beni e per le attività culturali e del turismo, 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).

Di rilevo appare la situazione del Ministero dell'interno ove si registra un costante incremento della esposizione debitoria per spese di funzionamento solo in parte coperta con le risorse del Fondo per il pagamento dei debiti pregressi e con l'approvazione del piano di rientro.

In altri Ministeri, invece, più ampia appare la quota ascrivibile a spese diverse da quelle di funzionamento; spese non sempre rientranti tra quelle finanziate dello Stato e quindi coperte attraverso la predisposizione dei piani di rientro e che, dalle rilevazioni effettuate ai sensi del DL 35 del 2013, ammontano a oltre 180 milioni, concentrati nell'ambito dei Ministeri dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture e trasporti e per i beni e le attività culturali e del turismo.

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, le spese riconducibili alla Amministrazione penitenziaria e le spese per intercettazioni telefoniche), i debiti del Ministero per le politiche agricole (ascrivibili quasi per intero all'attività della soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI in relazione a residui passivi che non sono confluiti nel bilancio del Ministero); i debiti del Ministero per l'ambiente (concentrati nelle spese concernenti l'esecuzione di convenzioni internazionali in materia ambientale e per la conservazione dell'assetto idrogeologico, nelle restituzioni di somme alle Amministrazioni di appartenenza per il personale comandato che presta servizio presso il Ministero e nei rimborsi per il funzionamento del Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente), i debiti del Ministero dell'interno (tra cui la spesa sanitaria per gli stranieri non regolari che necessitano di cure urgenti) 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).

Appare pertanto necessario, prima ancora di prospettare nuovi tagli ai consumi intermedi, sostenere l'avvio di misure volte a realizzare da parte delle amministrazioni una reale programmazione finanziaria, sia attraverso l'utilizzo delle potenzialità che consentono la flessibilità di bilancio a favore delle spese effettivamente ineludibili, sia attraverso una maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni relative a quelle tipologie di spese che più di altre presentano debiti fuori bilancio, in modo da limitare la formazione di nuovi debiti ed individuare una base certa sulla quale programmare efficaci interventi di razionalizzazione.

La spesa in conto capitale

7.

Nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica si dà ampio conto della prosecuzione del percorso, fortemente discendente, della spesa produttiva, in termini di contabilità nazionale. Il conto consolidato delle Amministrazioni Centrali rilevato da ISTAT a marzo 2014 quantifica, in valore assoluto, la spesa in conto capitale 2013 in poco più di 22,5

miliardi, con un decremento del 19,2 per cento rispetto al valore 2012 di 27,9 miliardi. Gli investimenti fissi lordi mostrano una riduzione di 980 milioni: rispetto alla previsione DEF 2013, la riduzione è di 2,5 miliardi, pari al 38,8 per cento. I contributi agli investimenti diminuiscono in una percentuale ancora più accentuata: 30,7 per cento agli investimenti esterni e 9,4 per cento a Enti pubblici. Su tali valori hanno inciso i minori esborsi alle società Ferrovie dello Stato e ANAS, a causa della mancata sottoscrizione dei relativi contratti di programma, parte investimenti, ed alle Regioni e Province autonome, alle quali sono stati trasferiti 1,4 miliardi di euro per pagamento debiti arretrati e che hanno utilizzato solo in minima parte le assegnazioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma.

Con riferimento al Rendiconto dello Stato, l'andamento è diverso, registrandosi nella categoria degli investimenti fissi lordi, anche la spesa per armamenti militari e per la ricerca (che nel consolidato nazionale è, invece, registrata tra i consumi intermedi). Il bilancio dello Stato, infatti, evidenzia un incremento rispetto al 2012 del 30 per cento, con riguardo agli stanziamenti definitivi, e del 35 per cento, con riguardo agli impegni. In realtà, il quadro torna ad essere preoccupante ove si consideri la voce dei pagamenti complessivi, che rispetto al 2012 si riducono del 2,5 per cento.

Anche la complessiva spesa in conto capitale dello Stato è in aumento (del 52 per cento in termini di stanziamenti definitivi, del 44 per cento in termini di impegni e del 27,8 in termini di pagamenti complessivi), ma il dato è fortemente inciso dalle risorse destinate al pagamento dei debiti arretrati, da quelle destinate a partecipazione a banche, fondi, e organismi internazionali e da quelle destinate alla contribuzione per la sottoscrizione al capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità, che, complessivamente, hanno determinato un'integrazione di risorse in corso d'anno di circa 24 miliardi. Al netto di tali voci i pagamenti si riducono di oltre l'11 per cento.

La flessione dei pagamenti deve inoltre ricondursi, almeno in parte, alla possibilità di utilizzare gli stanziamenti di spese in conto capitale per fronteggiare sopravvenute esigenze di flessibilità o crisi di liquidità. Un'analisi effettuata nell'ambito del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, e confermata dai risultati del rendiconto, evidenzia una maggiore stabilità degli stanziamenti e di capacità di spesa per gli investimenti in ambito militare, maggiormente condizionati da impegni internazionali, mentre più consistente risulta il trasferimento di risorse da capitoli in conto capitale a capitoli di parte corrente nel Ministero delle infrastrutture e trasporti (in particolare nell'ambito del sostegno all'auto trasporto e dei contributi in conto impianti). Contribuisce a tale ultimo fenomeno un'eccessiva permanenza in bilancio degli stanziamenti di risorse che solo in minima parte vengono utilizzate in conto competenza determinando una scarsa elasticità della spesa e un incremento eccessivo di residui passivi.

I residui passivi e i residui perenti

8.

Un'approfondita analisi dell'andamento dei residui passivi e quella, più problematica, della perenzione degli stessi, appare 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 2013 è pari a 84,2 miliardi, superiore al valore del 2012 (74 miliardi), ma nettamente inferiore ai precedenti esercizi (93 miliardi nel 2011 e 108 miliardi nel 2010).

Tale andamento si riconduce, da un lato, alla modifica dei termini di conservazione dei residui in bilancio (art. 10, commi 8-10 del decreto-legge n. 98 del 2011) e, dall'altro, alla possibilità di prorogare di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi delle spese in conto capitale (art. 30 legge 196 del 2009 e art. 1, comma 20*sexies* del DL n. 126 del 2013). Ulteriore deroga è inoltre consentita in ordine alle autorizzazioni di spese pluriennali i cui stanziamenti, totalmente non impegnati alla chiusura dell'esercizio, possono essere reiscritti, con legge di bilancio, dopo l'anno terminale (art. 6, comma 15 del DL 95 del 2012).

La ripartizione per categoria economica evidenzia una crescita più contenuta dei residui nell'ambito della spesa corrente (+10,8 per cento) rispetto alla spesa in conto capitale (+19,5 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 (1,9 miliardi a fronte dei precedenti 2,1 miliardi, concentrati nei Ministeri ove più ampia è la consistenza del personale, come l'istruzione, l'interno e la difesa) e una nuova e consistente crescita nella voce consumi intermedi (3,3 miliardi a fronte dei precedenti 2,6 miliardi) concentrati nel Ministero dell'economia e delle finanze, della giustizia 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 crescita nel 2013, 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 (concentrati nei Ministeri dell'economia e delle finanze, del lavoro, delle infrastrutture e trasporti e dell'istruzione, università e ricerca) e dei contributi alle imprese (in particolare nel Ministero dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico).

Rilevante appare inoltre l'ammontare dei residui concernenti gli altri trasferimenti in conto capitale (+44 per cento rispetto al 2012), ascrivibile in particolare al Ministero dello sviluppo economico (riferiti in gran parte alla gestione del Fondo sviluppo e coesione), delle infrastrutture e dei trasporti e dell'istruzione, università e ricerca (ove spicca la quota di somme derivanti da reiscrizioni per pagamento dei residui perenti, solo in parte utilizzate).

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 e del decreto-legge n. 95 del 2012, che hanno previsto una serie di misure per migliorare la tempestività dei pagamenti e accelerare l'estinzione dei debiti delle amministrazioni statali.

Di rilievo risulta, inoltre, l'avviato monitoraggio dello *stock* delle partite andate in perenzione (circolare del Mef n. 6 del 2012) 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, anche nel 2013, un rilevante ammontare di residui perenti (11,7 miliardi) nettamente inferiore, tuttavia, alle perenzioni registrate nel precedente esercizio (21,3 miliardi).

L'analisi economica registra, in primo luogo, una crescita consistente dei residui passivi perenti di parte corrente - cui risulta spesso sottesa una obbligazione verso terzi - che si attestano a 9,5 miliardi (in netto calo rispetto alla crescita eccezionale del 2012 pari a oltre 15,9 miliardi), concentrati nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Significativa appare la flessione delle nuove perenzioni concernenti i redditi da lavoro dipendente (14,2 milioni a fronte dei 232,2 milioni del 2012) e i consumi intermedi (220,8 milioni rispetto ai 376 milioni del 2012).

Particolarmente elevato si presenta, inoltre, il dato concernente i trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche che contribuisce, con oltre 8,5 miliardi (13,9 miliardi nel 2012), alla forte crescita delle perenzioni di parte corrente, concentrate essenzialmente nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nettamente inferiore si presenta, invece, il flusso delle somme in perenzione di parte capitale (2,2 miliardi a fronte dei 5,3 miliardi del 2012) - più della metà relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – il cui valore, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, si riconduce in gran parte ai programmi pluriennali di investimento e ricerca che richiedono tempi lunghi di realizzazione.

Le consistenze finali dei residui perenti iscritti nel Conto del patrimonio ammontano a 55 miliardi per la parte corrente (57 per cento del totale), ascrivibili in particolare ai trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, e a 41,7 miliardi di parte capitale, concentrati nell'ambito dei contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche.

La contenuta crescita dello *stock* registrato nel conto del patrimonio (96,7 miliardi nel 2013 a fronte dei 95,4 miliardi nel 2012) risente, oltre che dell'aumento delle riassegnazioni in bilancio effettuate nel 2013, anche dell'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, risultano, infatti, assentite reiscrizioni per circa 5,4 miliardi (4,5 miliardi nel 2012), destinate in gran parte (3,4 miliardi) alle partite relative alle spese in conto capitale, cui hanno fatto seguito pagamenti per 2,7 miliardi.

Crescono, ma in misura nettamente inferiore rispetto al 2012, anche le somme che riducono le poste patrimoniali per prescrizioni ed economie, pari a circa 5 miliardi (oltre 16,1 miliardi del 2012), due terzi dei quali riferiti a partite correnti e concentrate nei Ministeri dell'economia e delle finanze (trasferimenti a pubbliche amministrazioni e a imprese, poste correttive e contributi per investimenti alle PA) e del lavoro e delle politiche sociali (residui verso l'INPS).

La *spending review*

9.

Il recente decreto-legge n. 69 del 2013 (c.d. "decreto del fare"), nel rinviare i termini relativi ad alcuni adempimenti previsti nel decreto-legge 95 del 2012, reca una nuova disciplina dell'attività volta alla razionalizzazione della spesa pubblica, che sostituisce - semplificandola e rifondendola in un unico articolo - quella attualmente disposta dagli articoli da 1 a 6 del decreto-legge n. 52 del 2012. La nuova disciplina, tra l'altro, conferma gli organi cui è affidata l'attività in esame: il Comitato interministeriale (nel quale peraltro, rispetto alla attuale composizione, viene inserito anche il Ministro dell'interno) ed il Commissario straordinario, la cui durata, prevista in un anno dalla disciplina vigente, viene ora estesa a tre anni.

Il Commissario straordinario ha presentato alle Camere, nel novembre 2013, il programma di lavoro per la revisione della spesa pubblica con l'obiettivo di coinvolgere nelle attività le amministrazioni pubbliche e le società controllate e istituzionalizzare il processo avviato, in modo che diventi parte integrante della procedura di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche.

Di particolare rilievo appaiono gli obiettivi quantitativi e qualitativi, nonché la possibile destinazione delle risorse liberate.

Sotto il profilo quantitativo, decisamente impegnativo si presenta, rispetto alle stime originarie, il contributo chiesto nei prossimi esercizi alle misure di riduzione della spesa (il Documento di economia e finanza 2014 prevede minori spese per circa 4,5 miliardi nell'anno in corso, fino a 17 per il 2015 e a 32 per il 2016).

Condivisibili appaiono, peraltro, gli obiettivi qualitativi che, accanto ai guadagni di efficienza (riduzione degli sprechi), intendono affrontare la questione del perimetro dell'intervento pubblico e, cioè, l'individuazione di programmi di spesa a bassa priorità, i cui benefici non giustificano il costo per il contribuente o, viceversa, i programmi di rilievo strategico che necessitano di maggiori risorse.

Accanto a tematiche di natura orizzontale, già peraltro ben individuate nella precedente Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, (procedure di acquisto di beni e servizi, razionalizzazione nell'uso degli immobili, organizzazione amministrativa, mobilità del lavoro e armonizzazione del sistema contributivo e contrattualistico nel pubblico impiego, fabbisogni e costi standard, costi della politica, qualità delle spese di investimento, razionalizzazione delle società partecipate pubbliche), un particolare rilievo viene, quindi, assegnato alle analisi per centri di responsabilità e di costo. Analisi, queste, volte, da un lato, ad evidenziare l'organizzazione della struttura e le attività di minore utilità che potrebbero essere svolte da privati senza svantaggio per la collettività e a consentire, dall'altro, una valutazione ed eventualmente una riconsiderazione dei programmi di spesa alla luce degli indicatori di *performance* associati agli stessi.

In tale logica merita, altresì, attenzione l'utilizzo delle risorse così liberate da destinare possibilmente all'accelerazione del processo di riduzione della pressione fiscale, nonché a misure da indirizzare in modo preminente alla crescita.

Le misure fino ad oggi adottate dal Governo italiano, tuttavia, hanno solo marginalmente assunto come obiettivo la riconsiderazione globale dei processi di produzione o la riduzione di servizi pubblici.

Hanno invece perseguito una rigorosa politica di contenimento della dinamica della spesa pubblica, particolarmente accentuata nei confronti delle spese di funzionamento, affidata, in prevalenza, ad un susseguirsi di norme volte al contenimento di specifiche forme di spesa ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili attraverso interventi non selettivi di tipo generale, concentrati essenzialmente nella riduzione del numero e della retribuzione del personale pubblico, nel controllo della spesa per i consumi pubblici, in tagli lineari e nella riduzione delle spese per investimenti.

Anche le iniziative avviate autonomamente dalla singole Amministrazioni hanno prevalentemente operato nell'ambito delle materie oggetto della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 maggio 2012.

Il gruppo di lavoro istituito presso il MIPAAF ha formulato alcune proposte in tema di locazioni passive e spese per l'informatica, mentre il MAE ha puntato sulla razionalizzazione della rete diplomatico-consolare, sul ripensamento del sistema delle scuole italiane e degli istituti di cultura all'estero e sulla riduzione complessiva della spese per il personale da conseguire intervenendo anche sulla misura delle indennità di servizio corrisposte al personale diplomatico e amministrativo, nonché sulla spesa per i viaggi di trasferimento; sempre nell'ottica di riduzione della spesa è stato avviato un processo di dematerializzazione documentale e delle comunicazioni, la digitalizzazione delle procedure contabili, l'automazione delle attività di gestione del personale, nonché l'uso intensivo della posta elettronica.

Analoghe le iniziative avviate nell'ambito del Ministero per lo sviluppo economico (che ha proseguito nell'attuazione del piano di razionalizzazione delle sedi in locazione passiva e nel processo di sostituzione, per i servizi di *front office*, del personale dipendente da società terze con proprio personale in esubero ed ha ultimato il processo di voltura di tutte le linee telefoniche a seguito dell'adesione alla convenzione Consip "Telefonia fissa") e del Ministero della salute (intervenuto dismettendo due immobili in locazione, riducendo il parco automezzi, affidando alla Consip la gara per la gestione del flusso documentale e intervenendo in tema di spesa per missioni, formazione, utenze e servizi vari).

Nell'ambito del Ministero dell'interno è stata già avviata, accanto alla riduzione delle spese connesse alla locazione delle sedi, la concentrazione dei servizi amministrativi, contabili e contrattuali nelle Direzioni Regionali dei Vigili del Fuoco (d.P.R. 19 luglio 2012, n. 159); sono state esaminate le modalità di impiego delle risorse finanziarie destinate alla Pubblica Sicurezza e sono stati predisposti appositi piani di razionalizzazione degli immobili condotti in locazione dagli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione, dismettendo le sedi relative a 19 prefetture e 4 immobili sedi degli uffici centrali.

Il Ministero della giustizia, ha infine individuato, a fianco della riforma delle circoscrizioni giudiziarie, la gara unica per le intercettazioni e l'avvio, a decorrere dal 2014, dell'informatizzazione delle procedure (processo civile telematico).

Rientra nella *spending review* anche il programma di razionalizzazione degli acquisti, volto a ridurre la spesa rendendo più efficiente e trasparente l'acquisizione di beni e servizi. Nel programma, un ruolo fondamentale è attribuito a Consip, società per azioni con unico azionista, il Ministero dell'economia e delle finanze, che gestisce il programma e sviluppa il sistema informatico di *e-procurement* realizzato a supporto.

La normativa ha reso sempre più stringente l'utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione Consip, o delle centrali regionali di committenza sia per le spese per telefonia, energia elettrica, gas, carburanti e combustibili, sia per le altre categorie merceologiche.

Il recente decreto-legge n. 69 del 2013 è intervenuto nuovamente in materia, introducendo, tra l'altro, obblighi di trasparenza degli acquisti; la rinegoziazione dei contratti in essere; l'elenco e la drastica riduzione del numero delle centrali di acquisto, oltre a Consip; l'attribuzione dei relativi controlli all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici della quale è peraltro prevista la soppressione e le cui funzioni dovrebbero essere trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'ampliamento della platea di enti tenuti all'utilizzo degli strumenti di acquisto e l'incremento dell'impiego della negoziazione telematica hanno prodotto nel 2013 un aumento del transato (inteso come il valore dei consumi, degli acquisti e degli ordini stipulati attraverso le convenzioni Consip) del 42 per cento nel sistema delle convenzioni, mentre nel mercato elettronico è più che raddoppiato in valore assoluto rispetto all'anno precedente.

In netto aumento risulta anche il valore dell'erogato (inteso come il valore complessivo delle forniture e dei servizi erogati in relazione a contratti attivi) che nel 2013 cresce di oltre il 15 per cento nell'ambito delle convenzioni e registra un valore più che raddoppiato per il mercato elettronico.

Nell'ambito delle convenzioni, gli incrementi del valore del transato sono particolarmente significativi nell'ambito delle amministrazioni del comparto Stato ove, dopo la flessione del 2012, il dato relativo al 2013 mostra un valore del transato quasi doppio rispetto a quello consuntivato nel 2012; incremento verosimilmente ascrivibile all'ampliamento dei vincoli introdotti dalla normativa in materia di *spending review*.

Meno rilevante, invece, il valore dell'erogato, relativo alle convenzioni già attive.

Tali andamenti, pur in crescita, sembrano consentire ulteriori spazi di miglioramento alla luce del rapporto tra la spesa affrontata/presidiata, vale a dire la spesa per la quale è stata aggiudicata o è attiva una convenzione Consip, e la spesa transata o erogata.

Limitatamente alle amministrazioni del comparto Stato (comprensive anche degli organi costituzionali, enti pubblici, scuole, e società partecipate), nel 2013 sono state gestite 75 convenzioni afferenti a diverse merceologie per un valore complessivo di spesa presidiata (affrontata) di circa 6.092 milioni (erano 5.757 milioni nel 2012) con un risparmio potenziale[1] di 1.490 milioni a fronte dei quali si contrappone un ammontare erogato pari a 880 milioni con un risparmio[2] diretto di circa 192 milioni.

Appare quindi un obiettivo raggiungibile un incremento della spesa erogata rispetto a quella presidiata, superiore all'attuale 14,4 per cento e ciò, sia pur scontando classificazioni del tutto disomogenee, anche alla luce della dimensione della spesa presidiata (affrontata) rispetto alla spesa per i consumi intermedi.

Conferma tale obiettivo l'analisi dell'attività contrattuale svolta dalle Amministrazioni centrali nell'esercizio 2013, che ha evidenziato un basso indice di ricorso alle convenzioni

[1] Tale valore viene stimato sulla base dell'effetto benchmark delle convenzioni Consip e delle percentuali di risparmio ottenute da indagini Istat o a valle dell'aggiudicazione di gara.

[2] Tale valore corrisponde alla stima del risparmio da prezzi unitari sulla base dell'erogato o del transato e delle percentuali di risparmio ottenute da indagini Istat o a valle dell'aggiudicazione di gara.

Consip e al mercato elettronico, sia nell'ambito delle spese correnti (con una media del 18 per cento) che in quelle in conto capitale (con una media del 7 per cento).

Le spese effettuate al di fuori delle procedure centralizzate sono motivate dalla mancanza di convenzioni attive, da esigenze di urgenza, da richieste inferiori al minimo d'ordine e in particolare dalla specificità di alcuni beni e servizi da acquisire in relazione alle funzioni assegnate alle Amministrazioni.

Maggiori sono gli spazi di azione nel medio periodo ove si tratta di valutare l'avvio di effettive procedure di *spending review*; procedure che, a prescindere da analisi sottostanti alla definizione di nuovi tagli di spesa, dovrebbero essere indirizzate a rivisitare le modalità di produzione dei servizi pubblici per favorire tecniche meno costose e a selezionare con maggiore rigore i beneficiari di programmi di trasferimento finanziario.

Si tratta di un obiettivo ben individuato anche dal Commissario straordinario nel programma presentato a novembre che configurava, quale componente fondamentale, il processo di istituzionalizzazione della revisione della spesa, con il duplice obiettivo di renderla parte integrante della procedura di preparazione del bilancio dello Stato e degli Enti decentrati e di mantenere un appropriato livello di efficienza della spesa pubblica, indirizzandola verso le priorità economiche emergenti.

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.

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, nonché dei fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti alle Missioni e ai Programmi del bilancio dello Stato.

Di rilevo appaiono le nuove schede predisposte dalla RGS che costituiscono un aggiornamento degli indicatori di risultato e di contesto già presentati nell'appendice del Rapporto sulla Spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato 2012, articolati per Ministero. Aggiornamento che ha comportato, in alcuni casi, la revisione di serie storiche o la modifica di alcuni indicatori, nonché l'individuazione di indicatori per programmi precedentemente non esaminati.

In attesa dei primi risultati derivanti dall'applicazione degli indicatori, va sottolineata l'importanza delle analisi volte a riconsiderare i margini dell'intervento pubblico, anche nel breve medio periodo, al fine di rivedere leggi e provvedimenti non più necessari, nonché di razionalizzare le linee di attività maggiormente onerose e caratterizzate da scarsa efficienza ed efficacia.

In tale direzione un approfondimento meritano le spese per interventi e trasferimenti e il fenomeno, strettamente connesso, della rilevanza, anche finanziaria, del complesso degli enti, agenzie, fondazioni, società ed organismi comunque denominati, facenti capo alle Amministrazioni centrali.

Sotto il primo profilo, l'esame volto ad individuare un possibile spazio di razionalizzazione deve, in primo luogo, tener conto di programmi e importi che non possono essere tagliati o ridotti perché trattasi di somme che risultano già impegnate a favore di soggetti terzi sotto forma di contratti di servizio, limiti d'impegno, contributi per il pagamento di interessi su prestiti, versamenti all'entrata del bilancio a fronte di agevolazioni fiscali.

Devono, inoltre, essere attentamente considerate le erogazioni volte a finanziare funzioni con specifica valenza allocativa come, ad esempio, le risorse che contribuiscono a calmierare le tariffe per i servizi resi all'utenza, a finanziare attività culturali senza un immediato ritorno economico o a sostenere la ricerca di base e cioè la ricerca non destinata a portare immediate ricadute operative di natura industriale o commerciale.

Più ampi margini di intervento presentano invece i trasferimenti a favore di una molteplicità di soggetti pubblici e privati (enti culturali, enti di ricerca, enti del terzo settore, ecc.) con l'attribuzione spesso di quote minime a singoli enti.

La natura di contributi a pioggia, privi di ogni ricaduta positiva, unita ai costi di gestione ed al rallentamento delle procedure di erogazione, ne suggerisce una profonda razionalizzazione, rendendo, in ogni caso preferibile, una distribuzione fondata su progetti concreti da finanziare e rendicontare piuttosto che attraverso un sovvenzionamento diretto agli enti.

Sempre nell'ambito di una riconsiderazione dell'attuale perimetro dell'intervento pubblico una attenta riflessione merita il complesso degli enti, agenzie, fondazioni, società ed organismi che fanno capo ad Amministrazioni centrali.

A partire dal 2001 le leggi finanziarie annuali hanno sistematicamente introdotto disposizioni per il riordino degli Enti pubblici affrontando, tuttavia, il tema sotto il profilo meramente finanziario, privilegiando immediati effetti in termini di tagli di spesa. E' mancata invece una riflessione sulle linee strategiche di riordino sostenuta da una approfondita ricognizione dei settori di intervento, delle funzioni e delle risorse loro dedicate.

La rilevanza del fenomeno, emersa dai primi risultati della ricognizione effettuata dalla Corte dei conti nel recente Rapporto di coordinamento della finanza pubblica, comincia ad influenzare le politiche di revisione della spesa delle Amministrazioni che hanno fatto maggior ricorso a tale modulo organizzativo, tra le quali si segnala, ad esempio, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - cui la legge di stabilità per il 2014 ha dato la possibilità di predisporre con decreto un piano di ristrutturazione e razionalizzazione, anche mediante operazioni di fusione e di incorporazione, delle società direttamente o indirettamente controllate e di quelle interamente detenute – o il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali, in ordine al quale il disegno di legge AS 1328, recante *"Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)"* contiene una delega al Governo per la riorganizzazione degli enti vigilati, ispirato a criteri di efficienza e di valorizzazione delle politiche agricole.

Particolare attenzione merita ancora la struttura organizzativa del Ministero per lo sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della difesa del territorio e del mare ove non risulta ancora concluso il riordino degli Enti vigilati con riferimento, in particolare, alle Autorità di distretto e agli Enti Parco.

Nella stessa logica, una profonda attività di razionalizzazione richiede il quadro delle società strumentali partecipate dalle Amministrazioni statali e vigilate dai Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle politiche agricole, alimentari e forestali e dei beni e delle attività culturali e del turismo (43 società quotate e non quotate).

In un'ottica di revisione generale degli assetti organizzativi, finalizzata soprattutto al contenimento dei costi, andrebbe attentamente valutata, da un lato, la strategicità e l'essenzialità delle partecipazioni e, dall'altro, il rapporto tra le funzioni esercitate e quelle tipiche dell'amministrazione di riferimento. La compresenza, infatti, di strutture ministeriali e società partecipate, quando non sia finalizzata a fornire ben identificati servizi alla collettività, non consente di distinguere con immediatezza i rispettivi ambiti di competenza, duplicando, talvolta, costi e funzioni.

Numerosi sono gli esempi che possono trarsi dall'analisi della struttura amministrativa dei Ministeri; si segnalano in particolare: la R.A.M. S.p.A. che svolge funzioni per la promozione e il sostegno all'attuazione del Programma autostrade del mare (nel settore opera anche una direzione generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti); la Difesa Servizi S.p.A. che ha per oggetto la gestione economica di beni e servizi derivanti dalle attività istituzionali del ministero della difesa; la Sogesid S.p.A. che svolge funzioni di supporto tecnico all'attività del Ministero per l'ambiente e della tutela del territorio e del mare; l'Ales S.p.A. che, nata con lo scopo di dare occupazione a lavoratori socialmente utili, ha acquisito un vasto spettro di attività proprie del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (da valutare in relazione alla possibile sovrapposizione con le competenze affidate agli organi ministeriali e soprattutto alle regioni e agli enti locali in materia di promozione e servizi al pubblico); l'Arcus S.p.A. che opera nel campo della selezione dei progetti degli interventi di

tutela e restauro di beni culturali da ammettere a finanziamento; la ISA S.p.A., partecipata dal Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali, con il compito di promuovere e sostenere progetti di sviluppo agricolo, le cui funzioni, in un quadro di razionalizzazione del sistema dei servizi creditizi e finanziari a favore delle imprese agricole, dovrebbero confluire presso l'ISMEA.

LA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Considerazioni di sintesi
1. Analisi della struttura organizzativa e programmazione strategica e finanziaria: *1.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi; 1.2. Programmazione strategica e finanziaria; 1.3. Funzioni di indirizzo e di vigilanza*
2. Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo 2013 della Presidenza del Consiglio nei raccordi con il bilancio dello Stato: *2.1. Raccordi con il bilancio dello Stato: missioni e programmi; 2.2. Risorse trasferite dal Ministero dell'economia e finanze ed effetti delle manovre; 2.3. Il conto finanziario 2013; 2.4. Obiettivi di razionalizzazione della spesa e prime risultanze; 2.5. Risultati di sintesi riferiti ad alcune politiche attive; 2.6. L'attività di supporto alle politiche europee*

Considerazioni di sintesi

Nell'analisi del conto finanziario della Presidenza del Consiglio dei Ministri[1] assumono particolare rilievo i raccordi contabili e finanziari con le risultanze derivanti dal Rendiconto generale dello Stato, nell'esigenza di verificarne la coerenza funzionale sia sul piano della aggregazione delle risorse per missioni e programmi, sia con riguardo alle manovre di contenimento della spesa ed alle misure di *spending review*. In tale prospettiva rilevano le principali risultanze gestionali nel più vasto quadro degli interventi e delle politiche che coinvolgono la struttura amministrativa.

In tale approccio, coerente con la impostazione generale della relazione sul Rendiconto, sono, peraltro, evidenziati i profili di autonomia contabile, finanziaria, organizzativa, che caratterizzano il quadro normativo in cui opera la stessa PCM, anche in relazione alle funzioni di indirizzo, di impulso e di coordinamento nei riguardi delle altre amministrazioni pubbliche.

Tale complessità emerge dalla stessa peculiare conformazione della struttura del bilancio, caratterizzato da una ricorrente modificazione dei centri di responsabilità in ragione delle diversità riconducibili al succedersi delle compagini di Governo e delle conseguenti priorità programmatiche.

La struttura di bilancio risente, infatti, degli effetti delle misure organizzative adottate in considerazione della mutevole conformazione degli Esecutivi e di talune priorità di intervento: l'insediamento del Governo ad aprile del 2013 ha comportato un nuovo quadro delle competenze e una conseguente ridefinizione delle attribuzioni delle strutture e dei centri di responsabilità. In particolare la struttura del bilancio è stata adeguata al nuovo quadro funzionale delle competenze, attraverso l'istituzione - in relazione alle politiche in materia di integrazione, delegate ad un ministro senza portafoglio - di un apposito centro di responsabilità

[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.

denominato "Integrazione", al fine di dare specifica evidenza a tale politica. Inoltre, a seguito dell'attribuzione al dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane delle competenze in materia di coordinamento delle amministrazioni centrali interessate ai processi di ricostruzione e di sviluppo nella città dell'Aquila e dei comuni del cratere abruzzese e delle funzioni di autorità di gestione del POIN "Attrattori culturali e turismo", è stato istituito uno specifico centro di responsabilità denominato "Sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane". Va, altresì, considerato l'avvalimento da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del dipartimento per le pari opportunità, per l'esercizio delle funzioni delegate dal Presidente del Consiglio.

Sul piano ordinamentale permane, invero, una discrasia riconducibile alle svariate competenze che si sono via via stratificate su di un apparato, il cui disegno dovrebbe ancorarsi alle sole funzioni di supporto all'esercizio delle prerogative di impulso, direzione e coordinamento, proprie del Capo del Governo. A fronte del ruolo peculiare di guida e di indirizzo, l'articolazione di bilancio fa emergere il rilievo, anche finanziario, delle "politiche attive" innestatesi, come precisato nelle scorse relazioni, sulla struttura originaria, in particolare a partire dalla XV Legislatura[2]. Tali funzioni, in un ridisegno complessivo degli apparati, potrebbero essere ricondotte più propriamente ad altre Amministrazioni, in coerenza, anche, alla configurazione funzionale del bilancio, fermi restando i compiti di coordinamento della PCM.

In questa direzione si inquadrano gli interventi di snellimento dell'apparato conseguenti al trasferimento al Ministero dei beni e delle attività culturali – MIBACT delle funzioni in materia di turismo, così come, all'Agenzia dell'Italia digitale, delle funzioni prima allocate presso il dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica. Va, peraltro, segnalato che al trasferimento delle funzioni all'Agenzia non si sono accompagnate parallele "cessioni di personale", atteso che gli interessati hanno esercitato il diritto di opzione a permanere nei ruoli della PCM[3]. Materia da considerare è, sotto questo profilo, la piena rispondenza della previsione di un autonomo comparto di contrattazione in ordine a competenze che almeno in parte paiono simmetriche e fungibili con quelle di altre amministrazioni.

Per converso va segnalata la ripartizione delle competenze in materia di politiche di coesione disciplinata dal DL n. 101 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 2003, tra la Presidenza e la costituenda Agenzia per la coesione territoriale[4], che si innesta nel quadro precedente delle attribuzioni del Presidente del Consiglio (delegate al Ministro per la coesione territoriale) di cui all'art. 7, comma 26, del DL n. 78 del 2010 e di cui al d.lgs. n. 88 del 2011. Si tratta di una materia di intervento nella quale la Presidenza è chiamata a svolgere particolari adempimenti finalizzati al rafforzamento dell'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione. Spetta, infatti, alla Presidenza, tra le altre, la funzione di assicurare il raccordo con le amministrazioni statali e regionali competenti nella fase di predisposizione delle proposte di programmazione economica e finanziaria e di destinazione territoriale delle risorse di natura finanziaria e non finanziaria, attinenti la politica di coesione europea e nazionale, miranti ad accrescere la coesione territoriale, anche ai fini dell'adozione degli atti di indirizzo e di programmazione relativi all'impiego dei fondi a finalità strutturale dell'Unione europea, nonché all'impiego del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Tali funzioni si affiancano a quelle svolte dalla Presidenza nella più vasta materia delle politiche europee. Queste si sostanziano nelle attività tese al miglioramento connesso alla fase di

---

[2] In base al DL n. 181 del 2006, convertito con legge n. 233 del 2006, erano state affidate alla PCM competenze in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo, attribuzioni sostanzialmente confermate dal DL n. 85 del 2008, convertito dalla legge n. 121 del 2008, riportando anche alla Presidenza del Consiglio i compiti in materia di politiche antidroga, assegnati, nella precedente Legislatura, al Ministero della solidarietà sociale.

[3] Ai sensi dell'art. 22 del DL n. 83 del 2012 convertito dalla legge n. 134 del 2012.

[4] Per ulteriori approfondimenti si rinvia a quanto riportato in questa Relazione nel capitolo relativo al Ministero dello sviluppo economico.

formazione delle norme e politiche dell'Unione europea e della relativa attuazione, anche alla luce del più ampio processo di integrazione[5].

La rilevanza di tali funzioni va considerata anche alla luce del ruolo che assume il sistema delle Conferenze con le Autonomie, sistema amministrativamente incardinato presso la PCM ed intorno a cui si riconnettono anche modalità programmatiche e di erogazione di risorse finanziarie dedicate a famiglia, politiche giovanili, sport. Si tratta di risorse che affluiscono nel bilancio della Presidenza tramite capitoli di spesa del bilancio dello Stato, anche in relazione all'incrocio per missioni e programmi.

Atteso il ruolo di guida e di impulso anche per le altre amministrazioni, che si traduce in una rilevante pluralità di atti a contenuto generale, risulta, dunque, di rilievo l'analisi della funzionalità delle strutture interne, a fronte di competenze plurime e soggette a ricorrenti variazioni, riconducibili alla stessa natura di supporto alle politiche generali di Governo.

Vanno segnalate anche le parallele misure di semplificazione nelle quali la stessa PCM svolge un ruolo prioritario, di cui è cenno nel capitolo della presente relazione dedicato alla revisione degli assetti organizzativi, in una logica coerente alle complessive misure di *spending review*.

Peculiare il ruolo della PCM nei confronti delle altre amministrazioni anche al fine della revisione degli assetti organizzativi esistenti in base alla previsione di cui all'art. 2, comma 10, del DL n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, norma che ha previsto l'utilizzo dello strumento del dPCM anche per l'emanazione dei regolamenti di organizzazione[6].

Con riguardo specifico alla funzionalità dell'apparato interno, si riscontra una crescente attenzione e qualità della programmazione strategica e finanziaria a cui sono seguiti primi risultati in termini di contenimento e razionalizzazione della spesa, più analiticamente evidenziati nei successivi paragrafi.

Sotto il profilo più squisitamente attinente alla gestione, si segnala positivamente il miglioramento del dato relativo all'indice di realizzazione finanziaria (determinato dal rapporto tra risorse pagate e risorse impegnate), registrando una netta flessione nell'accumulo di residui passivi di competenza, pari a 343,8 milioni, a fronte di quelli registrati nel 2012, pari a 666 milioni.

1. Analisi della struttura organizzativa e programmazione strategica e finanziaria

1.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Coerente con le logiche sottese a processi di riorganizzazione e razionalizzazione ordinamentale e istituzionale, appare quanto previsto dalla legge n. 71 del 2013, di conversione del DL n. 43 del 2013, che ha disposto il trasferimento al MIBACT delle funzioni della PCM in materia di turismo. Si tratta, infatti, di un provvedimento che segue alla delega già disposta con il dPCM 4 giugno 2013 all'allora Ministro per i beni e le attività culturali (oggi Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo) con riguardo alle funzioni statali di promozione, programmazione, indirizzo e coordinamento, di tutte le attività e iniziative normative, nonché di ogni altra competenza attribuita dalle disposizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri. In attuazione del citato DL n. 43 del 2013, con dPCM 21 ottobre 2013, sono state stabilite le modalità di trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie della Presidenza al MIBACT. In parallelo, il dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport, cui erano affidate le competenze relative al turismo in base al dPCM 1 ottobre 2012, è stato riorganizzato, assumendo la denominazione "dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport". Il citato dPCM del 2013 ha previsto la riduzione nella pianta organica di un posto di dirigente di

[5] Si rinvia al paragrafo 2.6 per una più dettagliata descrizione delle attività.

[6] Il termine massimo del 31 dicembre 2013, previsto per l'adozione dei regolamenti di organizzazione è stato dapprima differito al 28 febbraio 2014 e di recente ulteriormente prorogato al 15 luglio 2014: art. 1, comma 6, DL n. 150 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 15 del 2014, e art. 16, comma 4, del DL n. 66 del 2014.

prima fascia, 4 dirigenti di seconda fascia, 48 posizioni di qualifiche funzionali; come comunicato dall'Amministrazione, peraltro, il personale effettivamente trasferito ha riguardato un dirigente di prima fascia e 32 unità di qualifiche funzionali. In base al citato decreto, la gestione delle risorse finanziarie relative al personale trasferito è stata esercitata, fino al 31 dicembre 2013, a valere sui capitoli iscritti nel bilancio della PCM; dal 2014 sono state trasferite e iscritte sui pertinenti capitoli dello stato di previsione del Dicastero dei beni culturali risorse, pari a 30,8 milioni, comprensive delle spese di funzionamento e di quelle finalizzate direttamente alle politiche in materia di turismo.

Va evidenziato, altresì, che, in base all'art. 20 del DL n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, la Presidenza è stata interessata anche dal trasferimento delle funzioni, prima allocate presso il dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica, alla Agenzia dell'Italia digitale[7].

Il trasferimento delle funzioni avvenuto *ope legis* non ha comportato il passaggio all'Agenzia del personale inquadrato nell'ambito del dipartimento, in quanto è stato fatto valere, ai sensi dell'art. 22 del citato DL, il diritto di opzione a permanere nei ruoli della PCM. Quanto alle risorse finanziarie gestite dal dipartimento, le relative modalità di trasferimento sono state definite con dPCM 20 dicembre 2013 e concretamente trasferite con dPCM 2 aprile 2014; con successivo provvedimento (dPCM 7 aprile 2014) è stato conseguentemente soppresso il predetto centro di responsabilità[8]. Va, peraltro, segnalata, in base al DL n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013, l'istituzione della struttura di missione per l'attuazione dell'agenda digitale (dPCM 10 luglio 2013) al fine di fornire il necessario supporto tecnico documentale ed organizzativo per l'espletamento delle attività in materia di attuazione dell'agenda digitale. Alla struttura è preposto, con funzioni di responsabile, il Commissario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale di cui al dPCM 28 giugno 2013 ed è assegnato un contingente di non più di 16 unita di personale; tale contingente, in base al decreto, non determina variazioni nella consistenza organica del personale di cui agli articoli 9*bis* e 9*ter* del d.lgs. n. 303 del 1999. Con dPCM 30 settembre 2013 è stato istituito, altresì, presso la struttura, un nucleo di supporto per la programmazione e il monitoraggio degli interventi in materia di Agenda digitale, le cui attività sono coordinate dal responsabile della struttura di missione. Ai componenti del nucleo spetta solo il rimborso delle spese di missione per la partecipazione a riunioni e per lo svolgimento delle altre attività previste.

Le più recenti rimodulazioni si innestano sul percorso, intrapreso nel 2012, di adeguamento della struttura amministrativa alle effettive esigenze organizzative e istituzionali in attuazione delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, con l'adozione di tre

---

[7] L'articolo 19 del DL n. 83 del 2012, convertito in legge n. 134 del 7 agosto 2012, prevede l'istituzione 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. 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 decreto all'Agenzia si applicano gli articoli 8 e 9 del d.lgs. n. 300 del 1999. 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 DL n. 179 del 2012, convertito nella legge n. 221 del 2012. Non risulta ancora concluso il complesso degli adempimenti normativamente previsti.

[8] Va segnalato che nel 2013 non si è proceduto alla soppressione del centro di responsabilità riferito all'area funzionale del dipartimento per la digitalizzazione della pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica per consentire di operare, nell'esercizio finanziario 2014, il trasferimento all'Agenzia per l'Italia digitale, delle risorse finanziarie afferenti i residui passivi e perenti iscritti nel bilancio della Presidenza definitivamente accertati al 31 dicembre 2013.

dPCM 1 ottobre 2012, intesi a procedere contestualmente alla riorganizzazione delle strutture generali della Presidenza ed alla riduzione delle dotazioni organiche[9].

La struttura organizzativa risulta definita da uno dei tre dPCM recante "Ordinamento delle Strutture generali della Presidenza del Consiglio", come modificato dal dPCM 21 ottobre 2013.

Nel riquadro che segue si rappresenta l'articolazione delle Strutture generali e degli Uffici, di cui si avvale il Presidente del Consiglio per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico - istituzionali[10], nonché, per le funzioni di coordinamento e di indirizzo politico generale e per il supporto tecnico - gestionale[11].

STRUTTURE GENERALI PER LE FUNZIONI DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO RELATIVE A SPECIFICHE AREE POLITICO – ISTITUZIONALI

Dipartimento per gli affari regionali, autonomie e sport
Dipartimento della funzione pubblica
Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale
Dipartimento per le pari opportunità
Dipartimento per le politiche antidroga
Dipartimento per le politiche europee
Dipartimento per le politiche della famiglia
Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica
Dipartimento della protezione civile
Dipartimento per i rapporti con il Parlamento
Dipartimento per le riforme istituzionali
Dipartimento per lo sviluppo delle autonomie territoriali e delle aree urbane
Ufficio per il programma di Governo
Ufficio di Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano
Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato - Città ed autonomie locali

STRUTTURE GENERALI PER LE FUNZIONI DI COORDINAMENTO E INDIRIZZO POLITICO GENERALE NONCHÉ PER IL SUPPORTO TECNICO - GESTIONALE

Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
Dipartimento per il coordinamento amministrativo
Dipartimento per l'informazione e l'editoria
Ufficio controllo interno, trasparenza ed integrità
Ufficio del Segretario generale
Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche di gestione, promozione e sviluppo delle risorse umane e strumentali
Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo - contabile
Ufficio del cerimoniale di Stato e per le onorificenze

[9] In base ai dPCM del 1 ottobre 2012 sono state così ridotte le dotazioni organiche dirigenziali: i posti di funzione di Capo dipartimento sono passati da 26 a 23, i posti di funzione di coordinatore d'ufficio o incarichi di staff di livello generale sono passati da 87 a 64 e i posti di funzione di coordinatore di servizi o incarichi di staff di livello non generale da 214 a 171. Analoga riduzione è stata compiuta sulle dotazioni organiche dei dirigenti della Protezione civile che prevedono una posizione da Capo dipartimento, il passaggio da 11 a 9 posti di funzione di livello generale e il passaggio dei coordinatori di servizio da 43 a 34. La dotazione organica del personale non dirigenziale è passata da 2.026 unità a 1.800, mentre il ruolo di protezione civile relativo alle qualifiche funzionali passa da 718 a 670 unità.

[10] Di cui all'art. 2, commi 1 e 2, del dPCM 1 ottobre 2012, come modificato dal dPCM 21 ottobre 2013.

[11] Di cui all'art. 2, comma 3, del dPCM 1 ottobre 2012, come modificato dal dPCM 21 ottobre 2013.

Va evidenziato che l'articolo 2, comma 9, del DL n. 101 del 2013, come modificato dalla legge di conversione n. 125 del 2013, ha disposto che i posti di funzione relativi ai Capi dei dipartimenti e degli Uffici autonomi, concorrono alla determinazione della complessiva dotazione organica dei dirigenti di prima fascia della PCM e al computo del rispetto dei limiti percentuali di incarichi conferibili a soggetti esterni ai ruoli dei dirigenti di prima fascia della PCM, senza incremento degli incarichi attribuibili alla data di entrata in vigore della medesima legge ai dirigenti non appartenenti ai medesimi ruoli.

Nella peculiare conformazione organizzativa della PCM si segnala la revisione delle strutture di missione, istituite ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del d.lgs. n. 303 del 1999 ed oggetto di considerazione in un'ottica intesa a razionalizzare la struttura e la spesa. Nel processo di riordino avviato si è disposta la soppressione della struttura di missione per il rilancio dell'immagine dell'Italia, della struttura di supporto al Ministro per la cooperazione internazionale e della struttura per la *spending review*.

A fronte di tali soppressioni si registra la contestuale istituzione della struttura di missione in materia di integrazione, della struttura di missione per il supporto alle attività della Commissione e del Comitato per l'elaborazione delle proposte di riforma costituzionale in materia elettorale. Sono state, inoltre, confermate la struttura di missione per la commemorazione del centenario della I guerra mondiale nonché, pur se con diminuzione degli oneri, la struttura con compiti di studio, analisi e valutazioni delle implicazioni economico – finanziarie dei provvedimenti normativi e quella con il compito di rafforzare il coordinamento delle attività per la risoluzione delle procedure di infrazione europee.

Tavola 1

STRUTTURE DI MISSIONE

(in migliaia)

CDR di riferimento	*Denominazione struttura*	*Spese di funzionamento*	*Spese per esperti*	*Retribuzioni*	*Costo totale*
1	Struttura di missione con compiti di studio analisi valutazioni delle implicazioni economico finanziarie dei provvedimenti normativi nonché per il supporto degli adempimenti connessi all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali etc.	-	-	455,01	455,01
1	Struttura di missione per la commemorazione del centenario della I guerra mondiale	29,04	406,53	406,03	841,60
1	Struttura di missione per l'attuazione dell'Agenda digitale	-	53,87	76,41	130,28
4	Struttura di missione atta a prevenire l'insorgere del contenzioso e a rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure di infrazione.	36,44	223,37	588,62	848,42
5	Struttura di missione di supporto tecnico documentale e organizzativo alle attività della commissione di esperti e del comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della legislazione in materia elettorale e per le connesse iniziative del Governo in materia di riforme	72,63	229,54	39,85	342,03
7	Struttura di missione per il rilancio dell'immagine dell'Italia	129,07	41,77	368,52	539,36
10	Struttura di missione per la *spending review* istituita con dPCM 7 maggio 2012 ivi compresi gli oneri per il coordinatore per il personale e per gli eventuali compensi da corrispondere	-	-	8,20	8,20
16	Struttura di missione a supporto del ministro in materia di cooperazione internazionale	-	134,61	199,41	334,03
20	Struttura di missione per l'integrazione	2,62	119,85	87,43	209,90
	Totali generali	**269,80**	**1.209,55**	**2.229,50**	**3.708,84**

Fonte: Documentazione PCM

Nel prendere atto di una maggiore attenzione al contenimento dei costi delle strutture stesse, permane, peraltro, l'esigenza di una costante verifica dei presupposti di temporaneità e di specificità funzionale e programmatica a fronte dei compiti delle strutture dipartimentali e degli uffici in cui si articola la PCM in base al d.lgs n. 303 del 1999.

La complessità e diversità delle funzioni attribuite alla PCM si riscontra anche nella conformazione degli organismi collegiali, la cui ricognizione è operata nella tabella che segue, corredata dagli importi dei relativi capitoli di bilancio.

Tavola 2

ORGANISMI COLLEGIALI

(in migliaia)

ORGANISMI COLLEGIALI	CDR	CAP	IMPEGNI 2013
Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi	01 - Segretariato Generale	169	76,77
Comitato nazionale per la bioetica	01 - Segretariato Generale	177	64,65
Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita	01 - Segretariato Generale	179	106,14
Commissione per la garanzia dell'informazione statistica	01 - Segretariato Generale	175	-
Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione	06 - Funzione pubblica	131 - 125	716,33
Comitato dei Garanti, previsto dall'art. 22 del d.lgs. n. 165 del 2001	06 - Funzione pubblica	393	-
Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale	07 - Affari regionali, Turismo e Sport	485	1,60
Comitato istituzionale paritetico per i problemi delle minoranze slovene	07 - Affari regionali, Turismo e Sport	438	19,60
Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna	08 - Pari opportunità	510	-
Nucleo tecnico per il coordinamento della politica economica	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	614	832,40
Unità tecnica finanza di progetto (UTFP)	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	613	224,81
Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	621	455,63
Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	639	583,40
CIPE	11 - Programmazione e coordinamento della politica economica	622	31,44
Comitato interministeriale per le politiche urbane	21 - Sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane	196	-
Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile	08 - Pari opportunità	832	115,09
Osservatorio nazionale permanente sulle droghe e sulle tossicodipendenze	14 - Politiche antidroga	787	-
Commissione adozioni internazionali	15 - Politiche della famiglia	518	521,78

Fonte: Documentazione PCM

1.2. Programmazione strategica e finanziaria

Con il dPCM 30 novembre 2012 sono state adottate le linee guida previste dall'art. 2 del dPCM n. 131 del 2011, che reca disposizioni in materia di *performance*, valutazione e trasparenza, in attuazione dell'articolo 74, comma 3, del d.lgs. 150 del 2009. Tali linee guida

costituiscono uno strumento necessario per la valorizzazione della funzione di programmazione strategica finalizzata all'individuazione di indirizzi ed obiettivi strategici ed operativi ed alla definizione di indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'Amministrazione e di quella individuale.

Ha fatto seguito, nel febbraio 2013, la Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione dei Dipartimenti e Uffici del Segretariato generale, per definire le priorità politiche e strategiche della struttura di supporto del Governo nell'obiettivo di ottimizzare la realizzazione delle attività amministrative connesse ai compiti istituzionali.

L'insediamento del Governo formatosi all'indomani delle elezioni dell'aprile 2013, con il contestuale processo di riorganizzazione delle strutture e rivisitazione degli incarichi di vertice che ne è seguito, ha indotto il Segretariato a modificare la Direttiva di inizio anno, sia per quanto riguarda i destinatari della stessa (con aggiunta dei Dipartimenti per le politiche della famiglia, per le politiche antidroga, e dell'Ufficio di Segreteria del Consiglio dei Ministri), sia con riguardo all'integrazione di alcuni obiettivi strategici e operativi. Così sono state individuate quattro aree strategiche:

- contenimento della spesa;
- crescita della produttività;
- buona amministrazione;
- qualificazione delle competenze.

Il monitoraggio, da parte dell'Ufficio di controllo interno, trasparenza e integrità (UCI) della Presidenza, delle undici Direttive dipartimentali, seguite a quella del Segretariato Generale, sia per quanto concerne gli aspetti legati all'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, sia per quanto concerne il rispetto delle fasi programmate, si è svolto su due livelli:

- il primo tramite l'utilizzo di un sistema informatico da alimentare con le informazioni necessarie da parte dei responsabili delle strutture;
- il secondo attraverso l'elaborazione delle Relazioni semestrali predisposte dall'ufficio controllo interno anche sulla base della reportistica predisposta dalle strutture[12].

Sulla base di questo monitoraggio è risultato che l'azione amministrativa dei Dipartimenti "anche se è stata influenzata dagli avvicendamenti intervenuti ai vertici di alcune strutture a seguito del cambio della compagine governativa, mostra un'aderenza di tutte le attività ai tempi e agli output programmati fino al 30 giugno attraverso quanto dichiarato nei singoli report di chiusura degli obiettivi strategici"[13].

La valutazione di questa fase programmatoria, tuttavia, non può non essere coordinata con quella che è stata l'impostazione di bilancio (che fissa le risorse) per creare un collegamento funzionale tra ciclo della programmazione e performance e ciclo di bilancio, in cui stringente deve essere considerata la connessione, per ciascun area strategica, per ciascun obiettivo strategico ed operativo, non solo con il capitolo di spesa da cui trarre le risorse necessarie ma anche con la quantificazione delle risorse disponibili a quello scopo.

Si può rilevare, secondo quanto riportato dall'Ufficio di Controllo interno della Presidenza, che la valutazione complessiva del processo può mostrare qualche disomogeneità non limitata alle sole definizioni degli obiettivi e degli indicatori, del grado di realizzazione degli stessi e del periodo temporale di conseguimento, ma anche nel confronto diretto con i dati di bilancio, nell'ottica di rendere questi più trasparenti e significativi possibili[14]. In base ai documenti programmatici la definizione delle proposte da parte dei responsabili della spesa va

[12] Fonte: documentazione PCM trasmessa alla Corte.

[13] Cfr. nota precedente.

[14] Il percorso di avvicinamento logico temporale tra programmazione finanziaria e strategica sembra aver caratterizzato l'esercizio 2014, con l'emanazione degli atti di bilancio e degli atti programmatici di dicembre 2013. Con tali atti si è inteso perseguire lo scopo prioritario di incentivare l'uso efficiente ed efficace delle risorse pubbliche attraverso la connessione tra la scelta di allocazione delle risorse in bilancio e l'individuazione delle priorità strategiche e delle azioni atte a realizzarle a risorse date, collegando i due processi decisionali in modo da renderli pienamente coerenti e suscettibili di essere monitorati attraverso indicatori di capacità, sia finanziari che gestionali.

inclusa nel più generale percorso di riequilibrio e rigore non solo delle regole fiscali fissate per talune tipologie di spesa direttamente dalle norme di contenimento della spesa ancora in vigore, ma anche in una più generale ed interna attività di "riesame delle effettive esigenze" con particolare riguardo alle spese per beni e servizi, volta, qualora si renda necessario, "alla soppressione o alla riduzione di quelle voci di spesa che risultino incompatibili con l'attuale congiuntura di finanza pubblica".

Sul piano più strettamente finanziario e previsionale, il ciclo di bilancio 2013 ha preso avvio con la Direttiva del Segretario generale di settembre 2012, indirizzata ai titolari dei centri di responsabilità nonché ai capi delle unità organizzative di primo livello, di definizione degli indirizzi per la formulazione delle previsioni di spesa per l'anno 2013 e per il triennio 2013-2015.

Nell'adozione di interventi che accentrano la spesa in specifici Dipartimenti, centri di responsabilità, sono state quindi individuate modalità per dare concreta attuazione alla *spending review*[15]. L'accentramento delle spese per comunicazione istituzionale, acquisti di spazi pubblicitari e pubblicazioni, è stata fatta ricadere sul centro di responsabilità riferito al dipartimento per l'informazione e l'editoria, per l'atteso vantaggio conseguibile in termini di minore costo e di ottimizzazione del servizio. Anche le spese per oneri di mobilità sono state accentrate al dipartimento per le politiche di gestione e di sviluppo delle risorse umane[16]. Risultano, così, accentrati 57 capitoli di bilancio afferenti a diversi Centri di Responsabilità su 19 capitoli esistenti. Si segnala, inoltre, che tale operazione di accentramento, nel bilancio di previsione della PCM del 2013, ha comportato il passaggio all'Agenzia del Demanio del capitolo 925 del centro di responsabilità "Funzione pubblica" per le spese per l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria egli immobili.

In attuazione del dPCM 25 maggio 2011, n. 131, la Presidenza del Consiglio ha individuato, con decreto del Segretario generale del 29 agosto 2012, l'Ufficio per il controllo interno quale struttura competente a dare attuazione alla normativa in materia di trasparenza e integrità.

Sul versante della trasparenza è stato emanato il dPCM 20 dicembre 2013, che individua talune modalità di applicazione del d.lgs. n. 33 del 2013 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; è stato, inoltre, elaborato il documento "Mappatura degli obblighi di pubblicità in PCM" ed attivata la sezione "Amministrazione trasparente" sul sito del Governo; è proseguito il monitoraggio sistematico sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza, con particolare riguardo alle attività del cronoprogramma allegato al Piano triennale per la trasparenza e l'integrità.

Sul fronte della prevenzione della corruzione, il responsabile dell'UCI è stato individuato quale responsabile della prevenzione per la PCM ed ha svolto le attività propedeutiche alla predisposizione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC): coordinamento di una rete di dirigenti referenti anti-corruzione all'interno di tutti i Dipartimenti e Uffici, analisi di tutti i processi/linee di attività per la valutazione del rischio corruttivo, formazione dei dirigenti della rete e predisposizione del PTPC che è stato approvato con dPCM entro il termine del 31 gennaio 2014.

Nell'ambito del controllo di gestione, è stata realizzata la revisione delle linee di attività e dei relativi indicatori di prodotto per tutta la PCM e sono stati aggiornati i *driver* di attribuzione e ribaltamento dei costi per la contabilità economico analitica. E' stata, infine, sperimentata su tutte le strutture della PCM una metodologia per il calcolo del costo medio annuo riferito alle quattro categorie di personale (Dirigenti I fascia, Dirigenti II fascia, qualifica A e qualifica B), sulla base di un paniere delle voci di costo più significative[17].

---

[15] "Per favorire il conseguimento di opportune economie di scala nonché l'adozione di costi standard".
Fonte: dPCM 14 dicembre 2012 di approvazione del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'anno 2013 e per il triennio 2013-2015.

[16] Per le peculiari esigenze organizzative le spese riferite al dipartimento della protezione civile hanno una separata evidenza contabile.

[17] Fonte: documentazione PCM.

Tema rilevante è rappresentato dai criteri di valutazione della dirigenza. La modalità di attribuzione del premio di risultato per i dirigenti di prima fascia è stata rivista con il dPCM 26 novembre 2013, in coerenza con l'orientamento di favorire le differenziazioni delle valutazioni.

Sulla complessa articolazione delle direttive nella PCM va considerato l'apporto reso nella sede istruttoria del controllo preventivo sulle direttive per l'anno 2013 le cui indicazioni sono state recepite dall'Amministrazione nella formulazione della direttiva generale dell'anno 2013 del Ministro per l'integrazione e nella formulazione delle direttive generali per l'anno 2014[18].

1.3. Funzioni di indirizzo e di vigilanza

Nel delineare sinteticamente il quadro dei rapporti tra la Presidenza e gli enti pubblici vigilati, le società partecipate, gli enti di diritto privato controllati, in coerenza con le disposizioni vigenti in tema di trasparenza e pubblicità di cui al d.lgs. n. 33 del 2013, gli aspetti legati alle funzioni di vigilanza e di indirizzo svolte dalla Presidenza assumono caratteri significativi in relazione al delineato assetto organizzativo e funzionale.

Con riferimento agli enti pubblici vigilati, per l'AeCI, ente di diritto pubblico regolato dalla legge n. 340 del 1954 e s.m.i, per il CONI, ente pubblico regolato dal d.lgs. n. 242 del 1999 e s.m.i. e dalla Carta Olimpica, per l'ICS, ente di diritto pubblico con gestione autonoma, regolato dalla legge n. 1295 del 1957 e s.m.i., le funzioni di vigilanza sono esercitate dal Presidente del Consiglio dei Ministri in base all'articolo 19 del DL n.181 del 2006, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge n. 233 del 2006. Rientrano queste funzioni tra quelle delegate in materia di sport al Ministro per gli affari regionali e le autonomie (delega avvenuta con il dPCM 5 luglio 2013). Il Ministro si avvale del dipartimento per gli affari regionali le autonomie e lo sport incardinato tra le strutture generali della Presidenza.

Per l'Agenzia Nazionale per i Giovani, agenzia di diritto pubblico istituita con DL n. 297 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 15 del 2007, le funzioni di indirizzo e vigilanza sono esercitate dal Presidente del Consiglio sulla base del DL n. 85 del 2008 (art. 1, comma, 4) convertito, con modificazioni, dalla legge n. 121 del 2008. Tali funzioni rientrano tra quelle delegate dal Presidente al Ministro per l'integrazione, di cui al dPCM 10 luglio 2013, che si avvale del dipartimento per la gioventù e del servizio civile nazionale (dPCM 1 ottobre 2012 e s.m.i.).

Per l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) il Presidente del Consiglio esercita le funzioni di vigilanza in base a quanto previsto dal d.lgs. n. 322 del 1989[19] (recante norme sul sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 400 del 1988). Il dPCM 27 maggio 2013, contenente la delega di funzioni al Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, prevede, all'art. 1, comma 4, lettera g) che è, altresì, delegata al Ministro l'attuazione del d.lgs. n. 322 del 1989. Il dipartimento della funzione pubblica partecipa all'attività del comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT) e del collegio dei revisori dei conti. La vigilanza si esercita sia nella fase di approvazione delle deliberazioni del consiglio dell'ISTAT concernenti le modifiche dei regolamenti interni, sia nella fase di approvazione del bilancio preventivo e consuntivo e delle sue variazioni, nonché nella nomina dei componenti degli organi interni.

---

[18] Osservazioni sono state formulate, dall'Ufficio controllo di legittimità, sulle direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione dei Dipartimenti ed Uffici del Segretariato Generale per l'anno 2013, in particolare sul rispetto degli standard di contenuto minimi nell'individuazione degli obiettivi strategici ed operativi, osservando che, sia il d.lgs. n. 286 del 1999 sia il d.lgs. n. 150 del 2009 sia, in particolare, le linee guida dettate dalla PCM, con dPCM 30 novembre 2012, prevedono che "gli obiettivi sono definiti in modo tale che sia possibile valutare, nelle modalità della loro realizzazione, le qualità e le capacità professionali della dirigenza e consentire, nella successiva fase di valutazione, la valorizzazione del merito superando ogni eventuale tendenza ad una distribuzione indifferenziata della premialità".

[19] Vedi pure d.P.R. n. 166 del 2010.

Si segnalano, in particolare, taluni aspetti, conseguenti al passaggio di funzioni in materia di turismo al MIBACT, di cui si è sopra riferito, che coinvolgono l'ambito dei rapporti già facenti capo all'Ufficio per le politiche del turismo con Enit[20] - Agenzia nazionale del turismo - (così definita in base all'articolo 12, comma 2 del DL n. 35 del 2005, convertito dalla legge n. 80 del 2005). Si ricorda che l'articolo 12, comma 74, del DL n. 95 del 2012, modificando il comma 8 *bis* dell'articolo 12 del DL n. 35 del 2005, prevedeva (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. Nella definizione delle attribuzioni trasferite e dei rapporti tra Presidenza, Ministero ed Agenzia, si innesta il DL n. 83 del 2014, recante norme per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo, che prevede, all'art. 16, la trasformazione di ENIT in ente pubblico economico[21], la vigilanza del MIBACT e la liquidazione di Promuovi Italia S.p.A (partecipata da ENIT).

Da un punto di vista finanziario, nel prospetto seguente si evidenziano le risorse trasferite agli enti, a carico del bilancio della Presidenza nel biennio 2012 - 2013.

Tavola 3

(in migliaia)

	Previsioni finali		Impegni		Pagamenti	
Capitoli di bilancio	**2012**	**2013**	**2012**	**2013**	**2012**	**2013**
793 - Spese di funzionamento dell'ENIT	2.997,36	2.424,20	2.997,36	2.424,20	2.997,36	2.424,20
864 - Spese di natura obbligatoria a favore dell'ENIT	15.600,00	15.600,00	15.600,00	15.600,00	15.600,00	15.600,00
991 - Somme da corrispondere all'Istituto per il credito sportivo per la concessione di contributi e finanziamenti	908,88	-	908,88	-	908,88	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Tra gli enti di diritto privato controllati si annovera il Comitato Italiano Paralimpico (C.I.P.), associazione riconosciuta con personalità giuridica di diritto privato, regolata dalla legge n. 189 del 2003, recante norme per la promozione della pratica dello sport da parte delle persone disabili, e dal successivo dPCM 8 aprile 2004. Le funzioni di vigilanza attengono a quelle disciplinate dall'art. 19 del già citato DL n. 181 del 2006, così come indicate nell'ambito del richiamato dPCM 5 luglio 2013.

Il dipartimento della funzione pubblica detiene, quale socio fondatore del FORMEZ (Centro servizi assistenza studi e formazione per l'ammodernamento delle PA, ora Formez-PA), associazione riconosciuta dotata di personalità giuridica di diritto privato, una quota associativa maggioritaria pari al 76 per cento. Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, in base al dPCM 27 maggio 2013, esercita le funzioni del Presidente del Consiglio con riferimento al FORMEZ, unitamente a quelle esercitate nei confronti dell'ARAN - Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (art. 1, comma 4, lettera h).

[20] Oltreché con ACI e con il Club Alpino Italiano.

[21] Al fine di assicurare risparmi della spesa pubblica, di migliorare la promozione dell'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e favorirne la commercializzazione, anche in occasione della Presidenza italiana del semestre europeo e di EXPO 2015, l'ENIT - Agenzia nazionale del turismo, è trasformata in ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo.
L'ENIT, nel perseguimento della missione di promozione nazionale del turismo, interviene per individuare, organizzare, promuovere e commercializzare i servizi turistici, culturali ed i prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero, con particolare riferimento agli investimenti nei mezzi digitali.

Queste le risorse finanziarie trasferite:

Tavola 4

(in migliaia)

	Previsioni finali		Impegni		Pagamenti	
Capitoli di bilancio	**2012**	**2013**	**2012**	**2013**	**2012**	**2013**
849 - Spese a favore del Comitato italiano paraolimpico	11.033,51	5.990,11	11.033,51	5.990,11	11.033,51	5.990,11
413 - Somme da corrispondere al Formez per esigenze di funzionamento	4.806,10	4.598,14	4.806,10	4.598,14	4.682,25	4.598,14
421 - Somme da corrispondere al Formez per spese di natura obbligatoria	15.100,00	15.100,00	15.100,00	15.100,00	15.100,00	15.100,00
418 - Spese di funzionamento S.S.P.A.	803,71	970,94	803,71	970,94	803,71	970,94
422 - Fondo occorrente per le spese di natura obbligatoria della S.S.P.A.	14.656,29	11.656,29	14.656,29	11.656,29	14.656,29	11.656,29
419 - Spese per il funzionamento dell'ARAN	3.887,65	3.906,00	3.887,65	3.906,00	3.887,65	3.906,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Va anche segnalato il ruolo del dipartimento della funzione pubblica nella gestione della banca dati CONSOC, istituita dall'articolo 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), che regolamenta la dichiarazione dell'elenco dei consorzi e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle Amministrazioni pubbliche[22]. Nel quadro di un rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici, l'art. 6 del DL n. 95 del 2012, come modificato dalla legge di conversione n. 135 del 2012, ha stabilito che le disposizioni di cui ai commi 587, 588 e 589 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2007, costituiscono principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea e si applicano anche alle fondazioni, associazioni, aziende speciali, agenzie, enti strumentali, organismi e altre unità istituzionali non costituite in forma di società o consorzio, controllati[23] da amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali indicate nell'elenco ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e di finanza pubblica) e successive modifiche e integrazioni. Da segnalare, al riguardo, che il comma 591 stabilisce, altresì, che "i dati raccolti ai sensi del comma 587 sono pubblici e sono esposti nel sito web del dipartimento della funzione pubblica. Il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere".

Il dipartimento per l'informazione e l'editoria ha la vigilanza su SIAE e sul nuovo IMAIE.

[22] In particolare, la norma prevede che le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali comunichino al dipartimento della funzione pubblica, l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante.

[23] Per controllo si deve intendere la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale, se necessario scegliendo gli amministratori o i dirigenti.

2. Il bilancio di previsione ed il conto consuntivo 2013 della Presidenza del Consiglio nei raccordi con il bilancio dello Stato

2.1 Raccordi con il bilancio dello Stato: missioni e programmi

Le attività assegnate e svolte dalla Presidenza si declinano in termini finanziari e contabili nel conto finanziario che sulla base dell'autonomia riconosciuta dal d.lgs. n. 303 del 1999 viene a rappresentare il documento di sintesi della gestione.

La struttura ormai consolidata del bilancio autonomo della Presidenza per missioni e programmi rappresenta un'importante conferma delle ragioni di continuità poste alla base di una rappresentazione contabile tesa ad una coerente impostazione secondo le logiche che sovraintendono la gestione del bilancio dello Stato.

In tale prospettiva potrebbe essere assicurata una valenza informativa maggiore, in ordine al significato funzionale delle risorse, reimpostando, anche in via sperimentale, una classificazione dei dati di bilancio a partire dalle missioni e dai programmi per individuare i centri di responsabilità ed i macroaggregati. In questa logica funzionale, ulteriori margini di affinamento potrebbero rinvenirsi nella possibile disaggregazione delle risorse che affluiscono alla PCM dai capitoli 2115 e 2120, in ordine alle risorse finalizzate alla programmazione e al coordinamento generale dell'attività dell'Amministrazione, alla produzione e diffusione di informazioni generali, alla predisposizione della legislazione sulle politiche di settore (attività di diretta collaborazione all'opera del Ministro), alla valutazione, al controllo strategico e all'emanazione degli atti di indirizzo.

Sempre in una prospettiva di compiuta leggibilità dei dati si segnala, tra le novità che hanno caratterizzato la gestione del bilancio 2013 della Presidenza, l'attività di ricodificazione dei capitoli di spesa iscritti nel bilancio, secondo le esigenze di omogeneizzazione con la classificazione prevista dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali "Sec 95"[24], corrispondendo anche a quanto dalla Corte già prospettato[25]. L'impostazione del bilancio evidenzia in tal modo le varie voci che caratterizzano la classificazione economica quali, tra le principali, per la parte relativa alle spese correnti: redditi di lavoro dipendente; consumi intermedi; imposte pagate sulla produzione; trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche, a famiglie, ad imprese; interessi passivi; ammortamenti. Per la parte relativa alla spesa in conto capitale: investimenti fissi lordi; contributi agli investimenti ad amministrazioni, a famiglie, ad imprese; altri trasferimenti in conto capitale.

2.2. Risorse trasferite dal Ministero dell'economia e finanze ed effetti delle manovre

Nell'ottica di raccordo con le risultanze derivanti dal Rendiconto dello Stato va considerato il collegamento contabile delle risorse derivanti dallo stato di previsione del Ministero dell'economie e finanze che affluiscono al bilancio della Presidenza. Tale operazione che consente di evidenziare oltre che le risorse finalizzate al funzionamento della struttura anche quelle correlate alle finalità fissate dalla normativa con riferimento a determinate politiche pubbliche, va considerata in relazione agli effetti delle manovre di contenimento della spesa pubblica.

Il bilancio di previsione della Presidenza è stato formulato sulla base delle quantificazioni finanziarie esposte nei disegni di legge di stabilità e di bilancio per il 2013 (A.S. n. 3584, A.S. 3585 e nota di variazioni A.S. 3585 *bis*) relative a quei capitoli dello stato di previsione del MEF che trasferiscono le relative risorse. A seguito dell'approvazione definitiva parlamentare dei due rispettivi disegni di legge, il Segretario generale ha, poi, provveduto, con decreti di

[24] Tale classificazione è stata implementata, rispetto a quella effettuata nel 2011, tenendo conto dell'esigenza di avere una aggregazione delle spese per tipologia e natura dei flussi finanziari, tale da facilitare il monitoraggio e la raccolta dei dati in macroaggregati, con possibilità di una loro disaggregazione per specifiche voci di spesa. In tal modo i dati di monitoraggio potranno essere facilmente ed agevolmente ottenuti secondo un grado di maggior dettaglio, già dai pagamenti a valere sull'esercizio finanziario 2014. Fonte: Relazione di accompagnamento al conto finanziario 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[25] Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2011, volume II.

variazione, ad apportare al proprio bilancio, ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del dPCM 22 novembre 2010, le conseguenti integrazioni di stanziamenti.

Nel bilancio di previsione per il 2013, approvato con dPCM 14 dicembre 2012, le risorse derivanti dal bilancio dello Stato, sulla base dei disegni di legge di stabilità e di bilancio per il 2013, erano quantificate in 3,18 miliardi, mentre a seguito dell'approvazione della legge di bilancio dello Stato le risorse allocate sugli stessi capitoli elencati nel bilancio di previsione della Presidenza del MEF ammontano a 3,24 miliardi.

In termini di stanziamenti definitivi di competenza le risorse da trasferirsi alla Presidenza appostate sul bilancio dello Stato, per effetto di decreti di variazione del Ministro, aumentano a 3,69 miliardi. Può, dunque, essere utile raffrontare i dati del bilancio di previsione della PCM per il 2013 (approvato con dPCM 14 dicembre 2012), quelli conseguenti all'approvazione del bilancio statale e quelli definitivi, cosi evidenziando i raccordi con l'evoluzione delle grandezze finanziarie e contabili, almeno per le componenti e le variazioni più significative.

Si rileva un incremento di risorse sul capitolo di parte corrente, allocato nello stato di previsione del Dicastero dell'economia, relativo al fondo occorrente per gli interventi nel settore dell'editoria (capitolo di spesa MEF 2183 - capitolo d'entrata PCM 801). Incluso nella tabella C del disegno di legge di stabilità insieme al capitolo di parte capitale 7442, relativo agli investimenti del dipartimento dell'editoria, riporta, in sede di approvazione del bilancio, una dotazione iniziale di risorse, in termini di competenza, pari a 172 milioni.

Ulteriori disponibilità finanziarie risultano a favore del capitolo 7446 per somme da trasferirsi al dipartimento della Protezione civile, che ammontano a circa 427 milioni, in termini di stanziamenti iniziali di competenza e 477 milioni in termini di stanziamenti iniziali di cassa, per poi aumentare in corso di gestione ad oltre 464 milioni in termini di competenza ed oltre 963 milioni in termini di cassa.

La dotazione iniziale del capitolo 2120, riguardante il fondo per le spese di natura obbligatoria della Presidenza, pari a 300 milioni in termini di competenza, aumenta, in termini definitivi, a circa 302 milioni. Da evidenziare sul capitolo 2115, di funzionamento della struttura (con riferimento alle spese di natura non obbligatoria), la variazione delle risorse, che, inizialmente individuate nel disegno di legge di bilancio di previsione in 37,8 milioni (per l'importo iscritto nella nota di variazioni A.S. 3585/2*bis*) risultano, in termini di stanziamento iniziale di competenza, pari a 37,5 milioni e, in termini di previsioni definitive di competenza, pari a 37,8 milioni.

Da segnalare, inoltre, che le risorse prima allocate sul capitolo di parte capitale relativo ai contributi in conto impianti da corrispondere ad Anas per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture, hanno avuto una variazione di cassa, tramite DMT, a favore di altri capitoli di parte capitale, ma anche di parte corrente, tra i quali anche quelli del MEF da assegnare alla Presidenza (il fondo di funzionamento e il fondo per il servizio civile nazionale).

Ulteriori risorse in applicazione del DL n. 93 del 2013 recante "disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province", risultano allocate sul capitolo 7441, di nuova istituzione, relativo al "Fondo per le emergenze nazionali", con stanziamenti definitivi di competenza pari a 25 milioni.

Sempre sul piano del raccordo finanziario che lega le risorse della Presidenza a quelle di riferimento allocate sui capitoli dello stato di previsione del MEF, sono da evidenziare gli effetti conseguenti alle manovre di contenimento della spesa pubblica, disposte anche su base pluriennale ed aventi impatto anche sul 2013, così come le ulteriori specifiche variazioni riconducibili a puntuali disposizioni normative.

In applicazione dell'art. 2, comma 1, del DL n. 78 del 2010[26], con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, è stata disposta una variazione di bilancio per 4,5 milioni, di cui 2,5 di riduzione lineare. Con il decreto di variazione è stato anche disposto, sul capitolo 2120, relativo alle risorse per le spese obbligatorie, un incremento di risorse pari a circa 2 milioni.

Per effetto, invece, dell'applicazione delle misure di risparmio, razionalizzazione e qualificazione della spesa, di cui all'art. 16, commi 1 e 3, del DL n. 98 del 2011, con ulteriore decreto di variazione, sono state disposte riduzioni sui capitoli afferenti la PCM per 1,2 milioni[27].

Nella tavola che segue si riepilogano le variazioni disposte con i due decreti del Ministro dell'economia e finanze, in applicazione delle norme di cui al DL n. 78 del 2010 e di cui al DL n. 98 del 2011, i cui importi sono stati aggregati secondo la categoria economica dei capitoli di trasferimento delle risorse alla Presidenza.

Tavola 5

(in migliaia)

VARIAZIONI			DMT 18325	DMT 018329
Categoria economica		Cap	Competenza	
02	CONSUMI INTERMEDI	5210	-9,53	-1,74
04	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMM.NI PUBBLICHE	2102	-212,00	-32,26
		2106	-67,00	-10,12
		2107	-97,29	-16,01
		2108	-122,00	-18,60
		2111		-9,89
		2113	-69,65	-10,58
		2115	-413,00	-61,22
		2116	-27,06	-5,42
		2118	-10,77	-3,29
		2183	-1.371,00	-338,95
		2184	-25,00	-3,46
		2185	-772,31	-115,06
		2194	-31,00	-5,59
		5200	-59,26	-10,59
		5217	-12,00	-2,24
12	ALTRE USCITE CORRENTI	5211	-10,73	-1,96
23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	7442	-105,00	-19,08
26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	7439	-202,92	-27,75
		7446	-938,37	-568,96
	TOT		**-4.555,87**	**-1.262,77**
	REINTEGRAZIONI			
04	TRASFERIMENTI CORR AD AMM.NI PUBBLICHE	2120	**2.032,54**	
	VALORI NETTI		**-2.523,33**	**-1.262,77**

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Più consistenti il contenimento della spesa per le strutture di missione e la riduzione degli stanziamenti per le politiche dei singoli Ministri senza portafoglio e Sottosegretari per l'applicazione, nel 2013, del DL n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012. Risultano, infatti, risparmi complessivi per 40 milioni individuati con dPCM 28

[26] La norma ha disposto, a decorrere dall'esercizio 2011, la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che per la Presidenza ammontano, per il 2013, a complessivi 4,6 milioni.

[27] L'articolo 16, commi 1 e 3, del DL n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, ha disposto misure di risparmio, razionalizzazione e qualificazione della spesa, per complessivi 1,26 milioni sui capitoli di entrata e di spesa afferenti la Presidenza del Consiglio dei ministri per l'esercizio 2013.

giugno 2013 e versati all'entrata del bilancio dello Stato con provvedimento del Segretario generale.

Gli interventi normativi con efficacia a decorrere dall'esercizio 2013 hanno riguardato, in particolare, l'art. 20 del DL n. 74 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2012 e l'art.67*septies* del DL n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, in attuazione dei quali è stata disposta sul capitolo 2177, relativo al fondo per la ricostruzione delle zone colpite dal sisma del 20 e 29 maggio 2012, una riduzione di 107,7 milioni (registrate come economie sulla competenza del capitolo). L'adeguamento alla legge di bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2013 e per il bilancio pluriennale 2013/2015, ha previsto, rispetto al disegno di legge aggiornato alla nota di variazioni A.S. 3585/*bis*, su cui è stato predisposto il bilancio di previsione della Presidenza, una riduzione complessiva di 2,8 milioni.

In attuazione del DL n. 93 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013, recante "disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province" è stata disposta una riduzione di 5 milioni sul capitolo 7446.

Il DL n. 102 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 124 del 2013, ha previsto la riduzione complessiva di 0,63 milioni sui capitoli di entrata e di spesa afferenti al bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'esercizio finanziario 2013.

La tavola 6, che segue, riporta i valori finanziari riferiti ai capitoli, inclusi nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze secondo la ripartizione per missioni e programmi, che trasferiscono risorse alla Presidenza.

Sotto questo profilo emerge il rilievo della missione 08 - Soccorso civile, programma 05 - Protezione civile, con 2,58 miliardi in termini di previsioni definitive di competenza.

La missione 01 - Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM, programma 03 - PCM, evidenzia 461,6 milioni in termini di previsioni definitive di competenza.

Alla missione 32 - Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche, sono allocati 42,13 milioni, in termini di previsioni definitive di competenza, che risultano destinati, tra l'altro, anche alle spese di funzionamento del Centro di formazione e studi - Formez, della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni.

Al programma 04 - Sostegno all'editoria, incluso nella missione, 15 - Comunicazioni, risultano destinati 180,3 milioni, in termini di previsioni definitive di competenza.

Alla missione 24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, sempre in termini di previsioni definitive di competenza, sono assegnate 65,8 milioni, mentre 73,3 milioni competono alla missione 30 - Giovani e sport.

In questa sintetica individuazione delle risorse già funzionalmente individuate nello stato di previsione del MEF, circa 30 milioni attengono alla missione 31 – Turismo, settore in cui le funzioni, prima attribuite alla Presidenza, sono state, come detto, oggetto di trasferimento al MIBACT.

Tavola 6

(in migliaia)

MISSIONI	PROGRAMMI	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA	PREVISIONI DEFINITIVE DICOMPETENZA	PAGAMENTI DI COMPETENZA
01 - Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM	03 - PCM	410.311,66	461.594,32	455.388,67
08 - Soccorso civile	05 - Protezione civile	2.463.059,71	2.580.288,63	2.464.764,99
15 – Comunicazioni	04 - Sostegno all'editoria	182.472,00	180.298,87	177.131,30
24 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	05 Protezione sociale per particolari categorie (minoranze linguistiche)	41.771,05	65.794,76	41.962,43
	08 - Promozione dei diritti e delle pari opportunità			
	04 - Lotta alle dipendenze			
	07 - Sostegno alla famiglia			
30 - Giovani e sport	02 - Incentivazione e sostegno alla gioventù	73.408,00	73.305,57	73.095,05
31 – Turismo	01 - Sviluppo e competitività del turismo	28.269,30	30.098,93	29.846,73
32 - Servizi istituzionali e generali delle Amm.ni pubbliche	04 - Servizi generali, formativi, assistenza legale e approvvigionamenti per le AA.PP	42.257,27	42.131,62	41.892,48

Nota: la missione 01 - Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM include, tra gli altri, i capitoli 2185 di finanziamento del Servizio civile nazionale e 2126 relativo al Fondo nazionale integrativo per i Comuni montani.
Fonte: elaborazione Corte dei conti

2.3. Il conto finanziario 2013

Il conto finanziario 2013, per la cui predisposizione valgono le norme contenute nel dPCM 22 novembre 2010 che disciplina l'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio, espone, per competenza e residui, i dati finanziari, distinti per ciascuna fase contabile, di entrata e di spesa.

Rispetto all'esercizio 2012, le entrate provenienti dal bilancio dello Stato risultano in aumento, da 2,41 miliardi in termini di previsioni iniziali, a 3,18 miliardi e da 2,93 miliardi in termini di previsioni definitive, a 3,69 miliardi. L'incremento maggiore delle risorse 2013, in termini di stanziamenti definitivi, è riconducibile alla maggiore allocazione di risorse sul capitolo 7446 del MEF, relativo a spese di protezione civile.

Altre risorse derivano da restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi, diversamente affluite sul conto corrente di tesoreria intestato alla Presidenza, pari a 69,5 milioni e dalle entrate, pari a 1,96 miliardi, derivanti dall'avanzo di esercizio accertato in sede di conto finanziario passato e confluito, con decreti di variazione, nel bilancio 2013. Complessivamente le entrate per il 2013 ammontano a 5,7 miliardi.

Tavola 7

GESTIONE DELLE ENTRATE DI COMPETENZA 2013

(in migliaia)

ENTRATE	PREVISIONI INIZIALI	PREVISIONI DEFINITIVE	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI
Entrate dal bilancio dello Stato	3.181.820,98	3.690.572,11	3.690.572,11	3.690.572,11
Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari		69.517,42	69.517,42	69.517,42
Avanzo di esercizio precedente		1.961.628,22	1.961.628,22	1.961.628,22
TOTALE	**3.181.820,98**	**5.721.717,75**	**5.721.717,75**	**5.721.717,75**

Fonte: Conto finanziario PCM

Va ricordato che, tra gli strumenti di flessibilità nella gestione del bilancio, l'articolo 11 del dPCM 22 novembre 2010[28] prevede l'istituto del riporto, che caratterizza il bilancio fin dalla fase previsionale. Tale istituto concerne la riassegnazione nell'esercizio successivo degli stanziamenti non impegnati negli ultimi due anni dalla loro prima iscrizione in bilancio. Significativi gli effetti finanziari derivanti dall'utilizzo di tale strumento, anche per il 2013, confermando la rilevanza quantitativa del fenomeno e l'opportunità di un suo attento monitoraggio. Si ricorda che, dando seguito a quanto già rappresentato dalla Corte sul profilo della maggiore trasparenza e leggibilità delle risorse allocate nel bilancio per effetto dell'utilizzo dell'istituto del riporto, 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. Come già rilevato, tale distinzione appare necessaria anche per l'esercizio delle attività di cui all'articolo 8 del dPCM 22 novembre 2010, in tema di variazioni compensative[29]. In tale prospettiva sono, dunque, da sviluppare modalità di rappresentazione, in termini quantitativi e qualitativi, delle relative componenti sia in termini di provenienza che di nuova allocazione.

Nel 2013 a fronte delle previsioni definitive di spesa pari a 5,72 miliardi (5,69 nell'esercizio passato) sono stati impegnati 3,543 miliardi, di cui 1,732 di parte corrente e 1,811 miliardi di parte capitale. I pagamenti di competenza risultano, invece, pari complessivamente a 3,2 miliardi (3,3 miliardi nell'esercizio 2012) e determinano, nel raffronto con la spesa impegnata, un ammontare di residui passivi di competenza pari a 343,8 milioni, circa la metà di quelli registrati nel 2012, pari a 666 milioni.

Tale consistente diminuzione va positivamente considerata e sembra rispondere coerentemente alle indicazioni espresse dal Segretario generale con la Direttiva del 19 giugno 2012 di richiamo a tutti i centri di responsabilità ad effettuare i pagamenti in maniera tempestiva e comunque nell'anno di competenza per evitare il formarsi di eccessive partite debitorie. La stessa Presidenza aveva del resto riconosciuto nelle passate relazioni che accompagnano il conto finanziario[30] la fondatezza delle considerazioni espresse dalla Corte su questa problematica, essendo il fenomeno dei residui passivi sintomo di scarsa capacità di realizzazione finanziaria che incide sull'efficienza dell'azione amministrativa.

---

[28] 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.

[29] 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 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.

[30] Tra gli altri il dPCM 29 marzo 2013 di approvazione del conto finanziario della Presidenza del Consiglio per l'anno 2012.

Tavola 8

GESTIONE DELLE SPESE DI COMPETENZA 2013

(in migliaia)

	PREVISIONI INIZIALI	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI	PAGAMENTI	RESIDUI PASSIVI	ECONOMIE
Spese di parte corrente	1.551.981,17	3.592.282,16	1.732.875,19	1.520.616,36	212.258,83	1.859.406,98
Spese in conto capitale	1.629.839,81	2.129.435,60	1.810.780,11	1.679.221,20	131.558,91	318.655,48
TOTALE	**3.181.820,98**	**5.721.717,76**	**3.543.655,30**	**3.199.837,56**	**343.817,74**	**2.178.062,46**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Ai residui passivi registrati sulla competenza, pari ad oltre 343,8 milioni, occorre aggiungere quelli risultanti dalla gestione residui. A fronte di oltre 969 milioni di residui finali del 2012 (residui iniziali nel 2013), quelli del 2013 sono quantificati in 224,5 milioni (per residui che permangono nel conto dei residui) e per 343,8 - come sopra detto - determinati dalla gestione di competenza. L'ammontare complessivo dei residui finali per il 2013 è, dunque, pari ad oltre 568,36 milioni, in netta diminuzione rispetto a quelli registrati nell'esercizio precedente.

Tavola 9

GESTIONE RESIDUI 2013

(in migliaia)

	Residui iniziali	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Differenza
	a	b	c	a-b-c
Parte corrente	646.243,07	349.548,92	177.295,72	119.398,44
Parte capitale	322.840,36	147.700,02	47.248,84	127.891,49
TOT	**969.083,43**	**497.248,94**	**224.544,56**	**247.289,93**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Con riguardo ad una più analitica esposizione dei dati contabili (relativi alla spesa in termini di competenza) suddivisi per centri di responsabilità si può fare riferimento alla tavola di seguito riportata.

Tavola 10

GESTIONE DELLA SPESA DI COMPETENZA PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ 2013

(in migliaia)

CENTRI DI RESPONSABILITA'		PREVISIONI INIZIZIALI COMPETENZA	PREVISIONI DEFINITIVE COMPETENZA	IMPEGNI	PAGAMENTI DI COMPETENZA	RESIDUI DI COMPETENZA
Segretariato Generale	0001	278.315,12	1.346.160,57	396.259,92	365.378,48	30.881,44
Conferenza Stato-Regioni	0002	80,38	80,38	10,65	8,65	2,01
Rapporti con il Parlamento	0003	52,50	140,50	81,46	74,83	6,63
Affari Europei	0004	1.486,22	683,09	635,32	355,57	279,75
Riforme istituzionali	0005	606,72	569,67	206,77	86,13	120,64
Funzione pubblica	0006	45.804,44	48.012,95	47.381,57	44.122,50	3.259,07
Affari regionali, autonomie e Sport	0007	95.056,46	181.663,80	130.597,08	73.721,33	56.875,75
Pari opportunità	0008	11.586,74	31.320,47	24.604,79	14.956,01	9.648,78
Informazione ed Editoria	0009	178.110,25	271.718,22	269.577,52	197.735,23	71.842,29
Attuazione del Programma di Governo	0010	595,90	614,90	206,52	24,80	181,72
Programmazione e coordinamento della politica economica	0011	8.535,19	8.851,62	2.603,56	2.076,52	527,04
Digitalizzazione della pubblica amministrazione e per l'innovazione tecnologica	0012	22,00	42.069,56	42.049,36	42.049,36	0,00
Protezione civile	0013	2.456.059,71	3.595.501,56	2.456.667,20	2.315.379,26	141.287,94

CENTRI DI RESPONSABILITA'		PREVISIONI INIZIZIALI COMPETENZA	PREVISIONI DEFINITIVE COMPETENZA	IMPEGNI	PAGAMENTI DI COMPETENZA	RESIDUI DI COMPETENZA
Politiche Antidroga	0014	6.243,06	11.575,02	10.874,62	1.216,62	9.658,00
Politiche per la famiglia	0015	21.065,63	33.952,37	16.404,97	9.642,56	6.762,41
Gioventù e Servizio civile nazionale	0016	78.159,67	147.268,35	145.396,86	132.938,89	12.457,97
Integrazione	0020	0,00	429,75	57,62	31,81	25,81
Sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane	0021	41,00	1.104,98	39,49	39,01	0,48
	Totale	**3.181.820,98**	**5.721.717,76**	**3.543.655,29**	**3.199.837,56**	**343.817,74**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Come già accennato, risultano istituiti, rispetto al bilancio di previsione 2013 della Presidenza (approvato con DPCM 14 dicembre 2012), due nuovi centri di responsabilità: CDR 20 "Integrazione" in relazione alle politiche in materia di integrazione e CDR 21 "Sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane", a seguito dell'attribuzione al dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali e delle aree urbane delle competenze in materia di coordinamento delle amministrazioni centrali interessate ai processi di ricostruzione e di sviluppo nella città dell'Aquila e dei comuni del cratere abruzzese e delle funzioni di autorità di gestione del POIN "Attrattori culturali e turismo". Nel 2013, inoltre, non è avvenuta la soppressione del CDR 12 riferito all'area funzionale del dipartimento per la digitalizzazione della PA e l'innovazione tecnologica per consentire il passaggio, nell'esercizio 2014, delle risorse finanziarie afferenti i residui passivi e perenti iscritti nel bilancio della Presidenza definitivamente accertati al 31 dicembre 2013[31].

2.4. Obiettivi di razionalizzazione della spesa e prime risultanze

Come riportato nella relazione di accompagnamento al conto finanziario della Presidenza, la spesa di personale, in termini di impegni, registra una diminuzione nell'esercizio 2013 (275 milioni rispetto ai 284,47 milioni impegnati nel 2012). La riduzione nel 2013 è da correlare, sostanzialmente, al contenimento della spesa per il personale in servizio presso le strutture di missione, alla diminuzione del personale di prestito, nonché, agli effetti del DL n. 54 del 2013, convertito con legge n. 85 del 2013, che ha disposto, per Ministri e Sottosegretari di Stato, parlamentari e non, la non cumulabilità dello stipendio con l'indennità di cui alla legge n. 418 del 1999, ovvero, per i soli parlamentari, con il trattamento economico per il quale abbiano eventualmente optato come dipendenti pubblici. Inoltre, la diminuzione delle spese di personale è stata determinata dalla riduzione dell'organico di cui al dPCM 1° ottobre 2012, pari al 20 per cento dei dirigenti di I e II fascia, che ha comportato la riduzione dei fondi per il trattamento accessorio del personale dirigenziale[32].

La spesa per beni e servizi ammonta complessivamente a 131 milioni. Tale somma ricomprende le risorse, pari a 33,4 milioni, erogate a seguito delle pronunce giurisdizionali per mancata attuazione di direttive comunitarie. Conseguentemente la spesa netta sostenuta per beni e servizi è pari a 97,5 milioni. Essa presenta, rispetto al 2012, una diminuzione di 28,4 milioni che è riferita per 10,5 milioni alla spesa della Protezione civile e per 17,9 milioni alle restanti articolazioni della Presidenza del Consiglio. La diminuzione della spesa per beni e servizi è conseguenziale alla prosecuzione del processo di razionalizzazione, nell'ottica della *spending review*, attraverso l'adozione di specifiche misure di contenimento, quali l'attuazione di un piano di dismissione e di razionalizzazione degli immobili in locazione onerosa e di dismissioni delle auto di servizio; la promozione di comportamenti virtuosi da parte dei differenti livelli

[31] Il definitivo trasferimento delle risorse all'Agenzia per l'Italia digitale è stato effettuato con dPCM del 2 aprile 2014. Con dPCM 7 aprile 2014 è stato conseguentemente soppresso il predetto centro di responsabilità. Per quanto concerne il personale, tutti hanno esercitato il relativo diritto di opzione di permanere in Presidenza.

[32] Fonte: Relazione di accompagnamento al conto finanziario 2013, predisposta dall'Amministrazione.

organizzativi in tema di missioni e di ricorso al *turn over* per gli arredi, per le apparecchiature informatiche e qualunque altro strumento di lavoro, la cui sostituzione non sia effettivamente necessaria.

In ordine all'applicazione degli specifici limiti previsti dalle vigenti disposizioni legislative per alcune tipologie di spesa, quali le spese per studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, missioni, attività di formazione, acquisto, manutenzione, noleggio autovetture, nonché per acquisto di mobili ed arredi, può schematicamente riferirsi alla seguente tavola, secondo i dati trasmessi dalla Presidenza.

Tavola 11

LIMITI DI SPESA

(in migliaia)

Tipologia di spesa	Spesa impegnata 2009	Spesa impegnata 2013	Limite di spesa 2013	Limite di spesa 2014
Incarichi studi e consulenze	2.880,86	308,01	576,17	460,94
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	2.070,81	247,01	414,16	414,16
Missioni	7.758,48	2.746,68	3.879,24	3.699,52
Attività di formazione	601,56	298,02	300,78	300,78
Acquisto manutenzione noleggio autovetture	2.700,41	1.314,83	1.357,38	868,13

Fonte: documentazione PCM trasmessa alla Corte dei conti

Per l'azione già avviata negli anni precedenti di riduzione e razionalizzazione della spesa, la spesa per consumi intermedi, nel 2013 si attesta, al netto di quella sostenuta per la Protezione civile e per il contenzioso statale derivante dalla violazione di direttive comunitarie da parte dello Stato, ad oltre 44 milioni.

Al riguardo l'Amministrazione riporta, nella relazione che accompagna il conto finanziario 2013, che i risparmi conseguiti su questa tipologia di spesa non includono gli effetti finanziari del passaggio a CONSIP, relativamente alla convenzione di *Facility Management,* approvata alla fine dell'esercizio 2013, per la manutenzione di immobili, impianti, giardini, apparati tecnologici, nonché per la pulizia dei locali, per il facchinaggio e il trasporto di beni, la cui quota, relativa al secondo semestre 2013, è stata imputata all'esercizio finanziario 2014, per un importo di 5,3 milioni. Inoltre in virtù dell'adesione alla convenzione CONSIP - LAN 4, in fase di approvazione, la quota relativa al secondo semestre 2013, viene fatta gravare sul 2014, per un importo pari a 0,8 milioni.

Da segnalare l'adozione di un piano di dismissione e di razionalizzazione degli immobili in locazione onerosa operato attraverso una riconsiderazione degli spazi e una riorganizzazione degli immobili, che ha permesso di ottenere un risparmio complessivo pari ad oltre 5 milioni[33].

Come già accennato, in coerenza ai documenti programmatici, anche per il 2013 sono proseguiti gli interventi volti all'accentramento di alcune tipologie di spesa su un unico centro di responsabilità, al fine di ottenere economie di scala ed evitare duplicazioni dei costi.

In particolare l'accentramento ha riguardato le spese di comunicazione istituzionale e quelle per l'acquisto di spazi di comunicazione pubblicitaria che sono state accorpate sul centro di responsabilità "Informazione e Editoria"; sul Segretariato generale sono state accentrate le spese per il minuto funzionamento, per gli oneri di mobilità, per la manutenzione degli immobili, delle apparecchiature, attrezzature, impianti, e dei sistemi informativi, per il restauro degli arredi nonché quelle per la pulizia e il facchinaggio, nonché le spese di personale relative ai trattamenti fondamentali ed accessori, al trattamento accessorio del personale in servizio

[33] L'Amministrazione riporta che è stata emanata la direttiva del Segretario generale del 9 gennaio 2014, di programmazione degli ulteriori interventi di razionalizzazione, comportanti, tra gli altri, la sostituzione di alcuni immobili locati con immobili demaniali, da utilizzare come archivi e magazzini.

presso gli uffici di diretta collaborazione dei Ministri senza portafoglio e dei Sottosegretari di Stato. Anche la spesa relativa al personale e agli esperti assegnati alle strutture di missione, cosi come agli esperti nominati ai sensi dell'articolo 9 del d.lgs. n. 303 del 1999 e successive modificazioni, è stata gestita unitariamente dal Segretariato. Le spese di interpretariato sono state accentrate sull'Ufficio del cerimoniale di Stato. A decorrere dal 2014 saranno gestite in forma accentrata dal dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, oltre le spese di comunicazione, anche quelle per le acquisizioni finalizzate all'organizzazione dei convegni[34].

2.5. Risultati di sintesi riferiti ad alcune politiche attive

Nella sintetica esposizione dei risultati finanziari riferiti ad alcune politiche attive, una riconduzione, sul piano generale, ad altre Amministrazioni delle risorse destinate, appare più coerente al disegno inteso a privilegiare il ruolo di coordinamento della Presidenza.

In sede di approfondimento dei valori finanziari riferiti ai capitoli inclusi nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze che trasferiscono risorse alla Presidenza secondo la ripartizione per missioni e programmi, emerge il rilievo anche quantitativo della missione - Soccorso civile - Protezione civile, con 2,6 miliardi di previsioni definitive di competenza.

Nella tavola seguente si riepilogano i dati finanziari per il 2013 relativi al CDR Protezione civile del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tavola 12
(in migliaia)

C.d.R.	PREVISIONI INIZIZIALI COMPETENZA	PREVISIONI DEFINITIVE COMPETENZA	IMPEGNI	PAGAMENTI COMPETENZA	RESIDUI DI COMPETENZA
Protezione civile	2.456.059,71	3.595.501,56	2.456.667,20	2.315.379,26	141.287,94

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

In ordine alle risultanze finanziarie a valere sui capitoli di competenza del dipartimento della Protezione civile, a fronte di una dotazione finale complessiva di 3,6 miliardi, gli impegni di spesa sono stati di 2,46 miliardi, così sintetizzati per macro voci.

Nell'ambito delle spese di funzionamento, pari a 63,9 milioni, le spese di personale relative alle voci accessorie sono pari a 10,6 milioni (a cui occorre aggiungere 45 milioni trattenuti e riversati direttamente al Segretariato Generale per il pagamento in forma accentrata degli ulteriori oneri connessi al trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale di ruolo).

Relativamente alle spese di funzionamento nel loro complesso, si registra una diminuzione del 14 per cento rispetto al dato del 2012 (ammontanti ad 74,5 milioni) in esito alle politiche di contenimento della spesa avviate nel corso degli ultimi anni.

Le spese per beni e servizi (tra cui quelle relative ad utenze, locazioni, *facility management*, missioni, automezzi) ammontano a 53,3 milioni, di cui oltre 20 milioni per gli accordi e le convenzioni con i centri di competenza per le attività di previsione e prevenzione delle emergenze.

Le spese per interventi ammontano a 731,1 milioni mentre quelle per investimenti, che rappresentano la parte più significativa in ordine alle attività del dipartimento, si attestano ad 1,66 miliardi. Oltre 1,15 miliardi rappresentano spese per rate di mutui.

I trasferimenti di risorse ad enti ed amministrazioni diverse ammontano ad oltre 833,14 milioni.

[34] Fonte: Relazione di accompagnamento al conto finanziario 2013 PCM.

Si segnalano alcuni aspetti di rilievo che hanno caratterizzato la gestione 2013 in relazione a modifiche normative avvenute in corso di anno. In particolare con il d.P.R. n. 40 del 2013 recante disciplina del trasferimento della flotta aerea antincendio della Protezione civile al dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, è stata data attuazione all'articolo 7, comma 2 bis, della legge n. 353 del 2000, come introdotto dalla lettera a), del comma 2, dell'articolo 1, del DL n. 59 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 100 del 2012. Conseguentemente agli oneri derivanti dall'impiego della flotta aerea, il dipartimento ha provveduto fino all'effettivo passaggio di consegne della titolarità delle posizioni contrattuali al dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'Interno avvenuta a maggio 2013.

Altro aspetto di rilievo è l'istituzione del Fondo per le emergenze nazionali di cui all'articolo 5, comma 5*quinqiues*, della legge n. 225 del 1992, così come integrato dal DL n. 93 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013, destinato alla copertura finanziaria dei primi interventi conseguenti agli eventi calamitosi per i quali è stato deliberato lo stato di emergenza dal Consiglio dei Ministri. A fronte di un iniziale stanziamento per il fondo di 5 milioni previsto per le prime esigenze dalla stessa norma e di una integrazione successiva di 20 milioni da destinare agli eventi alluvionali occorsi nella Regione autonoma della Sardegna nel mese di novembre 2013, il dipartimento non ha proceduto all'assunzione degli atti di spesa relativi, in quanto le variazioni di bilancio si sono rese effettive ad esercizio finanziario ormai chiuso.

Significative anche le risorse in materia di editoria: il dipartimento per l'informazione e l'editoria, ha provveduto ad effettuare pagamenti per interventi finalizzati alle politiche di sostegno al settore per complessivi 197,19 milioni.

Di seguito vengono illustrati i dati finanziari relativi al CDR Informazione ed Editoria.

Tavola 13

(in migliaia)

C.d.R.	PREVISIONI INIZIZIALI COMPETENZA	PREVISIONI DEFINITIVE COMPETENZA	IMPEGNI	PAGAMENTI COMPETENZA	RESIDUI DI COMPETENZA
Informazione ed Editoria	178.110,25	271.718,22	269.577,52	197.735,23	71.842,29

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

Si è trattato dell'erogazione dei contributi diretti alla stampa previsti dalla legge n. 250 del 1990 e s.m.i. a favore di diverse categorie di imprese editrici di giornali quotidiani e periodici per circa 89 milioni, nonché dell'editoria speciale per non vedenti, per un importo di poco più di 1 milione. Al riguardo si segnala che, anche nel 2013, ha trovato applicazione il principio stabilito dall'articolo 2, comma 62, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010) in base al quale i contributi e le provvidenze spettano, nel limite dello stanziamento iscritto sul pertinente capitolo di bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio, procedendo ove necessario al riparto proporzionale dei contributi tra gli aventi diritto. L'Amministrazione segnala che l'introduzione di criteri più selettivi incidenti sia sui requisiti di accesso alle provvidenze, sia sulle modalità di calcolo e di rimborso dei costi di edizione[35], in applicazione delle nuove norme introdotte dal DL n. 63 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 103 del 2012, ha comportato effetti positivi in ordine al contenimento della platea delle imprese beneficiarie, ed alla riduzione del fabbisogno con maggiore aderenza alle vendite effettive e ai costi reali delle imprese. Attraverso questo percorso di razionalizzazione del processo di

[35] Con il DL n. 63 del 2012 sono stati integralmente rivisti sia i requisiti di accesso alla contribuzione ancorati al raggiungimento di una percentuale minima tra copie vendute e copie distribuite fissata in misura più elevata rispetto a quanto stabilito dal d.P.R. n. 223 del 2010 e con una più rigorosa delimitazione delle fattispecie riconducibili alla distribuzione e vendita sia i criteri per il calcolo del contributo improntati ad una maggiore selettività e rigore nell'erogazione dei contributi.

erogazione dei contributi diretti alla editoria prefigurato dall'articolo 29, comma 3, del DL n. 201 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 2011, l'Amministrazione riporta che nell'anno 2013, nonostante la riduzione degli stanziamenti per questa specifica politica, i contributi diretti erogati alla stampa sono stati corrisposti nella misura del 72,7 per cento di quanto spettante a ciascuna impresa a fronte del 66,72 per cento erogato nel 2012.

Le erogazioni di provvidenze a favore delle emittenti radiofoniche, organi di partiti o movimenti politici o che abbiano svolto attività di informazione di interesse generale, è risultato pari a 10,09 milioni, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente.

Per quanto concerne la concessione di sostegni indiretti al settore, ivi compresa, anche nel 2013, la corresponsione, quale onere inderogabile, del rateo di rimborso del debito con la società Poste italiane Spa, previsto dall'art. 2, comma 135, del DL n. 262 del 2006, sono stati erogati oltre 50,79 milioni sul capitolo 472 del bilancio della Presidenza. In favore della società Poste italiane è stato altresì effettuato il pagamento dell'importo di circa 46 milioni a fronte di quanto ancora dovuto per il rimborso delle agevolazioni tariffarie postali per il settore dell'editoria per l'anno 2010, ai sensi dell'art. 10*sexies,* comma 2, del DL n. 194 del 2009.

2.6. *L'attività di supporto alle politiche europee*

Pur avendo le risorse assegnate al dipartimento per le politiche europee una minima incidenza sulla spesa totale, si è comunque operato un approfondimento istruttorio connesso al rilievo delle funzioni svolte dalla PCM.

Tavola 14
(in migliaia)

CDR	PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA	PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA	IMPEGNI	PAGAMENTI DI COMPETENZA	RESIDUI
04. Affari Europei	1.486,22	683,09	635,32	355,57	279,75

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati bilancio PCM

In questa ottica si colloca l'attività svolta dall'Amministrazione finalizzata a migliorare i meccanismi di partecipazione dei soggetti (Autonomie territoriali e parti sociali) coinvolti nella fase di formazione delle norme e politiche dell'Unione Europea e a sviluppare, tra le amministrazioni centrali, un maggiore coinvolgimento con riguardo ai progetti di atti legislativi europei[36].

Sulla base di quanto rappresentato dal dipartimento, il processo ricognitivo e organizzativo ha consentito di migliorare il coordinamento intragovernativo sotto il profilo della qualità, quantità e tempistica delle relazioni inviate dal Governo al Parlamento e in generale, del flusso di informazioni e documenti necessari alla definizione della posizione italiana nella fase ascendente.

Con riferimento all'attività di competenza del dipartimento per le politiche europee, nel contesto delle più generali politiche di Governo, l'amministrazione segnala la possibilità, ancora in fase di valutazione, di sviluppare specifiche azioni che potranno essere realizzate all'interno del più ampio processo di liberalizzazione in corso ai sensi dell'art. 1 del DL n. 1 del 2012, in attuazione del quale si dovrebbe provvedere alla riscrittura della disciplina vigente in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche a livello statale, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di delegificazione.

[36] L'analisi ha evidenziato la necessità di potenziare il dialogo intra governativo soprattutto sui *dossier* europei trasversali e di perfezionare la fase di programmazione delle attività di informazione qualificata del Governo, intervenendo in particolare su alcuni dei suoi pilastri: le modalità di invio e segnalazione degli atti; la predisposizione delle relazioni da parte del Governo; l'importanza ai fini della definizione della posizione italiana degli atti di indirizzo del Parlamento e delle osservazioni delle Regioni.

Significative anche le attività di coordinamento con le amministrazioni centrali ai fini della piena applicazione e attuazione in Italia della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

A livello nazionale è stato attivato un confronto tra le diverse amministrazioni nazionali (Ministero dello Sviluppo Economico; dipartimento Funzione pubblica; dipartimento Affari regionali) per fare il punto sullo stato di attuazione in Italia dell'art. 16 della Direttiva, riguardante la libera prestazione dei servizi, con riguardo sia all'aspetto dell'attuazione legislativa sia all' attuazione operativa e informativa di più stretta competenza dello "Sportello unico".

Con riguardo alla direttiva 2005/36/CE, relativa alle qualifiche professionali, nel 2013 si è concluso il negoziato riguardante la revisione legislativa della direttiva e del regolamento UE n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di Informazione del Mercato Interno "IMI". La direttiva 2013/55/CE, entrata in vigore il 17 gennaio 2014, introduce molti elementi di novità rispetto alla legislazione europea esistente e dovrà essere recepita dagli stati membri entro due anni dalla data di entrata in vigore.

Per quanto riguarda le competenze relative alla fase ascendente della normativa UE, nel corso del 2013 è stata svolta l'attività di coordinamento delle amministrazioni centrali, delle regioni e dei rappresentanti degli operatori economici e delle parti sociali interessate, per definire la posizione italiana, da rappresentare in seno al Gruppo appalti pubblici del Consiglio dell'Unione europa sul pacchetto appalti pubblici composto da due proposte di direttiva in materia di appalti pubblici nei settori, rispettivamente, ordinari e speciali e da una proposta di direttiva sulle concessioni.

Con specifico riferimento all'attività di adeguamento del diritto interno al diritto dell'Unione europea svoltasi nel corso del 2013, sono state approvate la legge n. 96 del 2013 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – legge di delegazione europea 2013) e la legge n. 97 del 2013 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – legge europea 2013)[37].

Per quanto riguarda le iniziative intraprese dalla Struttura di missione per le procedure di infrazione, in termini complessivi, all'inizio del 2013 risultavano ufficialmente pendenti, nei confronti dell'Italia, 99 procedure di infrazione. Di queste 82 riguardavano casi di violazione del diritto dell'Unione e 17 attenevano a casi di mancata trasposizione di direttive nell'ordinamento italiano. Al 31 dicembre 2013 le procedure di infrazione si sono attestate a 104[38].

---

[37] L'Amministrazione riporta che l'esercizio di 27 deleghe è iniziato nel 2013 con l'approvazione in via preliminare di 36 schemi di decreti legislativi di attuazione di 27 direttive e si è concluso nel 2014 con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di 26 decreti legislativi. La produzione di tali atti consegue ai rallentamenti causati dalla mancata approvazione dei disegni di legge comunitaria del 2011 e del 2012. L'entrata in vigore della legge n. 97 del 2013, invece, ha consentito la chiusura di 11 casi di pre-infrazione avviati nel quadro del sistema di comunicazione UE *Pilot* e di 19 procedure di infrazione.

[38] La Presidenza del Consiglio ha provveduto a ripianare, con propri risparmi di gestione, le partite debitorie pregresse relative ai pagamenti in conto sospeso effettuati dalla Banca d'Italia per conto della Presidenza, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge 28 febbraio 1997, n. 30, per un importo complessivo di 29.030.291,70, in esecuzione di pronunce giurisdizionali riguardanti, tra l'altro, condanne subite dallo Stato italiano per mancata attuazione di direttive comunitarie, e quindi non connesse con l'ordinario esercizio delle funzioni istituzionali della Presidenza del Consiglio. Per il soddisfacimento di tali obbligazioni, in particolare di quelle relative al contenzioso relativo alle borse di studio per i medici specializzandi, è stato previsto nella legge di stabilità 2014, in tabella C) uno specifico finanziamento per un ammontare pari a 15 milioni.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali, programmazione strategica e finanziaria: *1.1. L'organizzazione operativa; 1.2. Programmazione strategica e finanziaria*
2. Struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione; 2.2. Criticità organizzative e operative; 2.3. Altri profili di* spending review
3. Analisi della gestione e valutazione dei risultati: *3.1. Gestione delle spese; 3.2. Gestione delle entrate extratributarie:* 3.2.1. Entrate extratributarie; 3.2.2. Entrate riassegnate; *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. Reiscrizione e revisione residui perenti; 3.3.5. Controllo amministrativo-contabile; 3.3.6. Economie debito pubblico; 3.3.7. Controllo Agenzie fiscali; 3.3.8. Federalismo demaniale e culturale; 3.3.9. Rendiconto patrimoniale a valori di mercato; 3.3.10. Debiti fuori bilancio; 3.3.11. Ecorendiconto; 3.3.12. Controllo pagamenti debito pubblico; 3.3.13. Quantificazione residui attivi; *3.4. Valutazione dei risultati*
4. Le missioni e i programmi: *4.1. Missioni, programmi e centri di responsabilità; 4.2. Struttura del bilancio*

Considerazioni di sintesi

Il Dicastero accentra le principali competenze in materia economico-finanziaria, anche in relazione alla nuova *governance* europea: politica economica, finanziaria e di bilancio, programmazione degli investimenti pubblici, coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti, politiche fiscali e sistema tributario, demanio e patrimonio statale, programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale.

Nella programmazione operativa, emerge ancora il ritardo nell'emanazione della direttiva generale per la gestione e l'azione amministrativa, nonché una dissonanza nell'individuazione degli obiettivi tra la direttiva ministeriale e le Note integrative al bilancio e al rendiconto, mentre nella valutazione dei risultati si palesa ancora non significativo l'utilizzo di parametri diversi da quelli meramente finanziari, che, in taluni casi, andrebbero prontamente sostituiti da misuratori più adeguati.

E' stato varato, nel 2013, il nuovo regolamento di organizzazione, che prevede una struttura dipartimentale articolata in direzioni generali[1]. Non risulta ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che definisce i limiti di applicabilità al dicastero delle norme in materia di principi generali e di misurazione, valutazione e trasparenza delle *performances*[2].

---

[1] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 67 del 2013, con cui è stata definita la nuova struttura del Ministero dell'economia e delle finanze, recante il regolamento di organizzazione del dicastero, a norma degli articoli 2, comma 10*ter*, e 23*quinquies*, del decreto-legge n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012.

[2] Decreto legislativo n. 235 del 2010, articolo 57, comma 21, che demanda a specifico dPCM i limiti di applicabilità al Ministero dell'economia e delle finanze delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009, recante

L'esigenza di maggiore impulso, sul piano operativo, da conferire all'attività di *spending review,* già ribadita con l'art. 6 del decreto legge n. 174, convertito dalla legge n. 213 del 2012, che fa riferimento alla Ragioneria generale e, in particolare, ai Servizi ispettivi di finanza pubblica, quale strumento del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa, è stata ulteriormente ribadita con l'art. 49*bis* del decreto-legge n. 69, convertito dalla legge n. 98 del 2013, rendendo più urgente un adeguamento, anche organizzativo, dell'amministrazione interessata. Da segnalare anche la carenza di adeguati strumenti informatici, denunziata dall'Agenzia delle Entrate, che non consente di rilevare o stimare *ex post* gli effetti, in termini di minore o maggior gettito, delle singole misure di entrata contenute nelle manovre finanziarie.

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, considerando tra le missioni proprie, oltre alla 29- *Politiche economico-finanziarie e di bilancio* e alla 34- *Debito pubblico*, 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 nei dicasteri con competenze specifiche.

Sul versante delle entrate extra tributarie, si segnala in via generale che il dicastero ha gestito, nel 2013, il 90 per cento circa delle entrate del titolo II. Pur migliorando nel complesso, in termini di cassa, l'indice di attendibilità delle previsioni, permangono criticità per taluni capitoli/articoli, nei quali si è riscontrato un notevole scostamento dei versamenti rispetto alle previsioni. Le entrate complessive riassegnate allo stato di previsione della spesa del dicastero rappresentano la quota preponderante delle riassegnazioni: 18,3 miliardi su 23,9; di esse, ben 8 miliardi riguardano entrate extratributarie (titolo II).

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 specifica di altre amministrazioni; all'emersione di cospicue economie sul rimborso di prestiti; al palese ritardo dell'avvio della banca dati unitaria; all'esigenza di rendere operativo, per le Agenzie fiscali delle Entrate e delle Dogane-Monopoli, il sistema di controllo previsto dalla legge n. 259 del 1958; all'esigenza di un raccordo tra conto patrimoniale a valore di mercato, elaborato dal dipartimento del Tesoro, e conto generale del patrimonio, di competenza della Ragioneria generale; a significativi ritardi nel processo di attuazione del federalismo demaniale; a sofferenze nello smaltimento, mediante reiscrizione, dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi; all'armonizzazione delle procedure di controllo dei pagamenti per i titoli del debito pubblico.

1. Profili istituzionali, programmazione strategica e finanziaria

1.1. L'organizzazione operativa

Nel 2013, il Ministero ha perseguito le proprie finalità attraverso i centri di responsabilità amministrativa, i quali, oltre al Gabinetto e all'Avvocatura generale, sono:

- quattro dipartimenti (Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, Finanze e Amministrazione generale, personale e servizi);
- 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 - Monopoli e del Demanio, che si configura giuridicamente come Ente pubblico economico.

"Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche amministrazioni".

La *mission* del dicastero ha come supporto alcune società strumentali a capitale interamente posseduto, tra le quali:

- CONSIP S.p.A. nel settore dell'acquisizione centralizzata di beni e servizi;
- SOGEI S.p.A., nel comparto dei sistemi informativi;
- SOSE S.p.A., nelle elaborazioni negli studi di settore;
- SICOT S.r.l., nella consulenza.

Nelle prime due società, è stato avviato un complessivo disegno di razionalizzazione, in base all'art. 3*bis* della legge n. 135, di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012, mediante la concentrazione delle attività informatiche in SOGEI e di acquisizione di beni e servizi in CONSIP; l'operazione è parte della riorganizzazione degli organismi pubblici, che ha portato alla cancellazione di DigitPA e Agenzia per l'innovazione, con l'istituzione dell'Agenzia per l'Italia digitale e con l'attribuzione a CONSIP di alcune funzioni finora esercitate dall'ex Cnipa.

La SOSE ha aggiunto alla sua attività istituzionale, prevista dall'articolo 10, comma 12, della legge n. 146 del 1998 (esercizio in concessione della elaborazione degli studi di settore, studi e ricerche in materia tributaria) la predisposizione di metodologie e l'elaborazione dei dati per la definizione di fabbisogni e costi *standard* delle funzioni e dei servizi resi da Regioni e Enti locali, nei settori diversi dalla sanità[3].

Un caso particolare è costituito da EQUITALIA S.p.A. e dalle società da essa controllate, con capitale posseduto dall'agenzia delle Entrate e dall'INPS, struttura che agisce nel settore della riscossione dei tributi e dei contributi sociali.

Nel 2013, ai sensi della legge n. 190 del 2012, è stato nominato il responsabile per la prevenzione della corruzione, che, consultati i dirigenti responsabili di uffici di particolare rilevanza, ha delineato la mappa dei rischi, elaborando una metodologia di valutazione basata sugli *standard* internazionali ISO 31000, individuando i referenti (i dirigenti generali delle direzioni a rischio) per il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) per il triennio 2014-2016, escluse le Agenzie fiscali e la Guardia di finanza, che assumono iniziative analoghe nella loro autonomia. Il Piano, adottato con decreto ministeriale del 31 gennaio 2014, individua puntualmente le azioni da svolgere per ridurre o eliminare il rischio di corruzione, distintamente per ufficio interessato, con precise scadenze per la loro attuazione e uno stringente monitoraggio. Un'apposita sezione del piano è dedicata al programma triennale per la trasparenza e l'integrità, disposto dal decreto legislativo n. 33 del 2013, elaborato con l'ausilio delle linee guida emanate dalla CIVIT, ora ANAC, che costituisce, per il dicastero, il primo atto programmatico in materia di trasparenza; è allegato al Piano anche il programma per la formazione sui temi della prevenzione della corruzione. Pur non essendo stato ancora emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previsto per l'individuazione di limiti e modalità applicative dei titoli II e III del decreto legislativo n. 150 del 2009, comprese le disposizioni in materia di trasparenza[4], il dicastero ha adempiuto, negli anni, a tutti gli obblighi di pubblicazione previsti dalla disciplina vigente: le informazioni sono pubblicate, prevalentemente, nell'ambito dei siti istituzionali dei diversi dipartimenti del Ministero, in relazione alle rispettive competenze.

L'articolazione territoriale del Ministero è passata, nel periodo di qualche anno, da 206 a 103 sedi periferiche.

1.2. Programmazione strategica e finanziaria

L'atto d'indirizzo delle priorità politiche per l'esercizio 2013, definito in anticipo il 1 ottobre 2012, è stato seguito dalla direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione solo il 24 aprile 2013, divenuta pienamente efficace con la registrazione della Corte dei conti a giugno, ad esercizio ormai inoltrato. Permane un evidente problema di tempestività della

[3] Art. 1, comma 23, della legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità 2011).
[4] Art. 57, comma 21, del decreto legislativo n. 235 del 2010.

programmazione operativa, in gran parte riferibile alle vicende politiche seguite alla consultazione elettorale.

La direttiva per il 2013 ha attribuito per la prima volta alla Guardia di finanza il "contrasto degli illeciti in materia di spesa pubblica, mercato dei capitali e dei beni e servizi" come obiettivo strategico, al pari della lotta all'evasione fiscale.

La direttiva comprende gli obiettivi di natura finanziaria, relativi a meri trasferimenti ad altri soggetti, che non implicano alcuna attività discrezionale; non comprende, invece, i Centri di Responsabilità "impropri", costituiti dal Gabinetto del Ministro e dall'Avvocatura generale, non destinatari di obiettivi strategici. Gli obiettivi finanziari, parte di quelli strutturali, e questi ultimi centri di responsabilità sono, invece, considerati nelle Note integrative al bilancio di previsione e al consuntivo, dove non è considerata la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, gestita su unico capitolo del dipartimento delle Finanze.

La Nota integrativa al bilancio di previsione indica, nell'ambito delle 8 priorità politiche, 33 obiettivi strategici e 90 strutturali, comprensivi di quelli finanziari. La loro ripartizione per Centri di Responsabilità presenta 46 obiettivi, di cui 11 strategici, assegnati al dipartimento del Tesoro; 28, di cui 8 strategici, al dipartimento delle Finanze; 26, di cui 6 strategici, alla Ragioneria generale; 16, di cui 6 strategici, al dipartimento Affari generali; 3, di cui 2 strategici, alla Guardia di finanza; 3 al Gabinetto e 1 all'Avvocatura generale, tutti strutturali. Per il 2013, i 33 obiettivi strategici si riferiscono alle seguenti 8 priorità politiche:

- *governance* europea, riforme strutturali, stabilità e efficienza mercati (7 obiettivi);
- risanamento finanziario (7);
- contenimento costi, miglioramento efficienza (7);
- modernizzazione pubblica amministrazione (4);
- utilizzo prudente leva fiscale (2);
- contrasto evasione e elusione fiscale (3);
- completamento riforma del bilancio (1);
- capitale umano e adeguamento offerta formativa (3).

La programmazione dell'attività si basa su 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 tavola che segue compendia, per il 2013, le predette differenze, distintamente per Centri di Responsabilità:

OBIETTIVI 2013

NOTA INTEGRATIVA

Cdr	Totale complessivo	Strategico	Strutturale	Finanziario
DAG	**16**	6	9	1
DT	**46**	11	9	26
RGS	**26**	6	10	10
DF	**28**	8	10	10
GdF	**3**	2	1	0
sub totale	**119**	**33**	**39**	**47**
TOTALE	**119**	**33**	**86**	
AVVOC.	**1**	0	1	0
GABINETTO	**3**	0	3	0
TOT. GEN.	**123**	**33**	**90**	

DIRETTIVA

Cdr	Totale complessivo	Strategico	Strutturale	Finanziario
DAG	14	5	8	1
DT	63	11	22	30
RGS	26	6	6	14
DF	28	8	10	10
GdF	3	2	1	0
sub totale	**134**	**32**	**47**	**55**
TOTALE	**134**	**32**	**102**	
SSEF	4	2	2	0
TOT. GEN.	**138**	**34**	**104**	

Nella Nota integrativa non sono menzionati 2 obiettivi strategici collegati alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, non considerata Centro di Responsabilità; invece, un obiettivo strategico del dipartimento Affari generali è presente solo in Nota, mentre nella direttiva risulta nell'ambito dell'obiettivo strategico "Garantire il livello dei servizi di supporto al funzionamento delle Pubbliche amministrazioni e la realizzazione di sviluppi che consentano miglioramenti di efficienza e riduzioni di spesa".

La differenza di 8 obiettivi strutturali tra Nota e direttiva è dovuta a 2 obiettivi accorpati nel dipartimento Affari generali; a 13 del dipartimento del Tesoro dettagliati in direttiva e accorpati in unico obiettivo in Nota; a 4 della Ragioneria generale dettagliati in Nota e unificati in direttiva. L'analoga differenza negli obiettivi finanziari va riferita a 4 obiettivi classificati come strutturali in Nota e, più correttamente, come finanziari in direttiva, sia per il dipartimento del Tesoro[5] che per la Ragioneria generale[6], trattandosi sostanzialmente di trasferimenti. Inoltre, l'obiettivo strutturale "Effettuare pagamenti per interessi e rivalutazione monetaria" è presente in Nota ma non in direttiva, in quanto inserito in sede di gestione e rendicontazione.

Riguardo alle richiamate differenze, si confermano le perplessità già espresse, auspicando l'allineamento della direttiva e dei documenti di bilancio nella prioritaria materia della programmazione degli obiettivi e della rilevazione dei risultati.

Lo stato di realizzazione della programmazione per il precedente esercizio, sintetizzato nella sezione V della direttiva, segnala che tutti gli obiettivi sono stati sostanzialmente raggiunti, tranne che per l'attuazione dell'art. 14 della legge n. 196 del 2009 (controllo e monitoraggio dei conti pubblici), nell'ambito dell'obiettivo strategico "*Pieno supporto al Governo per l'attuazione della riforma del bilancio*", demandato alla Ragioneria generale, a causa di una proposta emendativa di soppressione dell'Unità tecnica di finanza di progetto, che non ha avuto seguito, ma ha determinato un rinvio dell'attività al 2013; nonché per un travaso di ore di docenza da un'attività all'altra per la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, dovuta ad esigenze di adeguamento della programmazione in corso d'esercizio.

2. Struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione

A fine 2013, l'organico complessivo del dicastero, al netto della Guardia di Finanza, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 67 del 2013, era di 12.225 unità, di cui 632 dirigenti, con una riduzione di circa il 9 per cento rispetto all'anno precedente (13.418, di cui 773 dirigenti); la riduzione sul 2010 risulta del 24,7 per cento. Il personale effettivamente in servizio era, secondo l'Amministrazione, di 11.444 unità, di cui 602 dirigenti, a fronte delle 11.320 unità, di cui 607 dirigenti, previste nella direttiva generale, al netto del personale *ex* A.A.M.S. che, dal 1° dicembre 2012, risulta incorporato nell'Agenzia delle Dogane –Monopoli; andrebbe chiarita, in proposito, la sensibile differenza che emerge dal Referto di valutazione e controllo strategico redatto dall'Organismo indipendente di valutazione della *performance* – OIV, che valuta lo stesso personale in servizio in 11.160 unità, di cui 590 dirigenti. La quota di acquisti effettuati tramite Consip o mercato elettronico non supera la metà del totale. In relazione alle misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito, l'adempimento di maggiore interesse posto in essere nell'acquisto di beni e servizi riguarda la pubblicazione dei dati sugli affidamenti, mediante lo specifico sistema informativo (SIGMA. – Sistema informativo gestione manutenzione e acquisti), che consente di registrare e gestire tutte le informazioni prodotte nello svolgimento dell'iter procedurale delle diverse fasi delle attività di spesa.

---

[5] Trattasi degli obiettivi: "Sicurezza democratica", "Rimborso dei titoli di Stato", "Pagamento degli oneri relativi ai titoli di Stato" e "Trasferimento di parte corrente e in conto capitale".

[6] Trattasi degli obiettivi: "Trasferimento fondi per analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio", " Trasferimento fondi per rimborsi del debito statale", "Trasferimento per oneri per il servizio del debito statale" e "Trasferimento fondi per missioni militari di pace".

Il corpo militare della Guardia di Finanza espone un organico di 68.130 unità, di cui 458 dirigenti; i militari effettivamente in servizio risultano, a fine anno, 59.335 unità, di cui 415 dirigenti, rispetto alle 60.220 unità, di cui 306 dirigenti, previste nella direttiva ministeriale. Sul complesso degli acquisti, la quota effettuata tramite Consip o mercato elettronico non supera il 23,5 per cento. La direttiva annuale del Ministro per l'anno 2013 ha attribuito al Corpo, per la prima volta, il controllo della spesa pubblica come obiettivo strategico, al pari della lotta all'evasione fiscale.

L'Agenzia delle Entrate, che ha incorporato la soppressa Agenzia del Territorio, presenta una pianta organica di 43.886 unità, di cui 1.430 dirigenti. A fine 2013, il personale effettivamente in servizio risultava di 40.347 unità, di cui 446 dirigenti. L'articolazione organizzativa direzionale si compone di 10 direzioni centrali più un Ufficio comunicazione; 34 direzioni regionali, di cui 15 dell'ex Agenzia del Territorio, che entro il 2014 dovrebbero confluire nelle altre direzioni regionali; 2 direzioni provinciali a Trento e Bolzano. Quella periferica conta su 108 direzioni provinciali, 7 centri di assistenza multicanale (Bari, Cagliari, Pescara, Roma, Salerno, Torino e Venezia), 3 centri operativi (Pescara, Venezia e Cagliari) e 103 uffici provinciali *ex* Territorio, con 138 servizi di pubblicità immobiliare. Appaiono evidenti ampi spazi per una razionalizzazione complessiva delle strutture dell'agenzia, soprattutto in periferia; l'Agenzia ha comunicato che tale riassetto sarà completato entro il 2015. Il piano predisposto prevede la chiusura di 58 uffici territoriali di minori dimensioni, di livello non dirigenziale e ubicati in località diverse dal capoluogo di provincia; al 31 dicembre 2013 ne erano stati chiusi 26, gli altri 32 saranno chiusi nel corrente anno. Ai sensi della legge n. 190 del 2012, l'agenzia ha adottato e pubblicato sul sito istituzionale il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2014-2016, che descrive le azioni intraprese per l'analisi delle attività a rischio e la definizione dei presidi di controllo interno, nonché per le attività formative sui temi della prevenzione della corruzione. In attesa della nomina ministeriale, al fine di rispettare il termine previsto dalla legge, l'Agenzia ha provvisoriamente designato quale responsabile della prevenzione della corruzione il titolare della direzione centrale Audit e sicurezza, che ha assunto anche l'incarico di responsabile per la trasparenza. Quanto agli acquisti del 2013, risultano effettuati tramite Consip o mercato elettronico solo il 44 per cento, in quanto, per il restante 56 per cento, l'Amministrazione afferma l'assenza di convenzioni o di offerte MEPA con le caratteristiche richieste, l'esaurimento del massimale, ovvero condizioni più vantaggiose di quelle centralizzate.

L'agenzia delle Dogane e Monopoli, che ha incorporato la soppressa Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, ha provveduto alla rideterminazione della pianta organica con delibera del Comitato di gestione n. 196 del 2013, stabilendo 12.863 unità di personale, di cui 313 dirigenti non generali e 21 generali; alla riduzione delle 7 posizioni di dirigenti generali attualmente in soprannumero l'Amministrazione provvederà nell'ambito del piano triennale di riorganizzazione, rappresentando, comunque, la già avvenuta eliminazione delle duplicazioni nelle macrostrutture di supporto. Il personale in servizio al 31 dicembre 2013 risulta, complessivamente, di 11.472 unità (area Dogane: 9.089; area Monopoli: 2.383), di cui 112 dirigenti (area Dogane: 85; area Monopoli: 27). La struttura organizzativa, a fine 2013, contempla 15 direzioni centrali, 8 uffici centrali, 26 direzioni territoriali e ben 338 uffici periferici (dogane, sezioni operative, laboratori chimici, sezioni staccate), mostrando, ad avviso della Corte dei conti, ancora ampi margini di razionalizzazione e di riduzione. Va notato il ricorso a procedure negoziate nella quasi totalità dei casi di acquisto di beni e servizi, necessario, a detta dell'Amministrazione, per l'indisponibilità delle caratteristiche richieste sia nell'ambito delle convenzioni attive Consip, sia sul mercato elettronico.

L'agenzia del *Demanio*, qualificato dalla legge Ente pubblico economico, non ha un vero e proprio organico, anche se è possibile, ovviamente, definire una dotazione ottimale di personale in base alle attività affidate. L'Amministrazione, comunque, lamenta un sensibile sottodimensionamento. Il personale effettivamente in servizio a fine 2013 è di 1.025 unità, di cui 53 dirigenti. La struttura organizzativa si compone di 8 direzioni centrali, 16 regionali o

interregionali e 9 altre sedi. Circa la metà delle acquisizioni di beni e servizi risulta effettuato con l'utilizzo delle convenzioni Consip o del mercato elettronico.

Le tre agenzie fiscali non hanno operato riduzioni delle spese di funzionamento, avvalendosi della possibilità di riversamento sostitutivo all'entrata del bilancio dello Stato dell'1 per cento delle dotazioni previste sui capitoli relativi ai costi di funzionamento.

Nel complesso, il personale in servizio al 31 dicembre 2013 presso il Ministero dell'economia e delle finanze, comprese Agenzie fiscali e Guardia di finanza, era di 123.623 unità, di cui 1.628 dirigenti.

2.2. Criticità organizzative e operative

Si sottolinea, come peraltro segnalato nelle precedenti relazioni, che non è stato ancora adottato il piano della *performance*, a seguito della mancata emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che dovrebbe definire i limiti di applicabilità al dicastero delle norme in materia di principi generali e di misurazione, valutazione e trasparenza.

I ritardi nell'invio delle delibere CIPE al controllo della Corte dei conti sono stati sottolineati dall'Ufficio di controllo in numerosi rilievi, ponendo in luce che la circostanza può comportare, di fatto, l'impossibilità di raggiungere le finalità previste dalla legge che ha assegnato i relativi finanziamenti[7]. Inoltre, è stato osservato che l'omessa puntuale e corretta individuazione delle risorse finanziare, idonee ad assicurare la copertura finanziaria delle opere, costituisce violazione dei principi dettati dalla normativa in materia contabile[8]. E' stato, altresì, rilevato che è necessaria in materia un'idonea programmazione finanziaria, in quanto la mancanza di indicazioni chiare e congrue sulle fonti di copertura può pregiudicare la realizzazione di un'opera pubblica, così come il mantenimento di aspetti contraddittori nell'approvazione di un progetto preliminare, in particolare su profili rilevanti quali l'articolazione dell'opera, contrasta con le esigenze di chiarezza richieste dall'ordinamento[9].

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 prezioso supporto per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche con l'individuazione di aree passibili di maggiore efficienza, efficacia e economicità dell'azione amministrativa.

Nel 2013, il Nucleo di valutazione del dicastero, oltre a partecipare alle attività trasversali con gli altri Nuclei (supporto al completamento della revisione strutturale del bilancio, revisione dei consumi intermedi, situazione e eliminazione dei debiti pregressi, contributo al potenziamento bilancio di cassa, etc.), ha partecipato all'implementazione del Rapporto sulla spesa per le amministrazioni centrali, pubblicato nel 2012, ai sensi dell'articolo 41 della legge quadro di contabilità, mediante l'individuazione degli indicatori di risultato riferibili ai programmi di spesa, per consentire un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e della qualità di offerta realizzata, nonché degli effetti degli interventi sottostanti le missioni e i programmi del bilancio

[7] In particolare, nella deliberazione n. 2014/PREV, rilevando il ritardo dell'invio al controllo della Corte dei conti, ha esaminato la fattispecie del decreto-legge n. 69 del 2013, art. 18, commi 3 e 11, che aveva assegnato finanziamenti per la riqualificazione, con caratteristiche autostradali, della strada provinciale 46 Rho-Monza-Lotto 2, indicando il termine del 31 dicembre 2013 per la conclusione degli atti contrattuali, pena la revoca dei finanziamenti stessi, revoca intervenuta proprio a causa del mancato raggiungimento delle finalità previste dalla legge.

[8] Trattasi della deliberazione n. 7/2013/PREV, con la quale è stato rifiutato il visto alla delibera CIPE n. 86 del 3 agosto 2013, di approvazione del completamento del corridoio tirrenico A12 – Appia e bretella autostradale Cisterna-Valmontone, tratto A12 Roma-Civitavecchia.

[9] Nella fattispecie, è stato negato l'ulteriore corso alla deliberazione n. 14/2013/PREV, di approvazione della delibera n. 3/2013, relativa al programma delle infrastrutture strategiche (ex legge n. 443 del 2001) - itinerario Napoli- Bari, Tratta Cancello-Frasso Telesino e variante della linea Roma-Napoli via Cassino nel Comune di Maddaloni.

dello Stato. Tali indicatori sono, a seconda dei casi, di contesto, di risultato dell'amministrazione o di risultato delle politiche d'intervento, e di *outcome,* nel senso che esprimono la finalità ultima delle politiche. Il lavoro è confluito nell'appendice del Rapporto 2012, mediante una raccolta di indicatori per ministero, preceduta da un capitolo di introduzione metodologica, aggiornato al 2013 e affinato, per buona parte dei programmi precedentemente non esaminati. In particolare, gli indicatori del dicastero sono costruiti in conformità a informazioni statistiche di fonte propria, compresa la Guardia di finanza e l'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.

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 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, con l'apporto derivante dallo 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'accentramento della spesa solo in capo ai quindici dirigenti delle Commissioni tributarie regionali ha contribuito alla sensibile riduzione delle spese nel triennio 2011-2013, che risulta complessivamente del 38 per cento e del 31 per cento rispetto al 2012. Ulteriori consistenti riduzioni di spese sono connesse con la razionalizzazione degli uffici territoriali aventi sede nella stessa città, mediante accorpamenti dei locali, d'intesa con l'Agenzia del Demanio. Resta, comunque, sullo sfondo l'ipotesi di riduzione del numero delle Commissioni tributarie, anche in relazione alle riforme costituzionali *in itinere*, che prevedono il "superamento" delle province.

L'Agenzia delle Entrate ha comunicato di non essere in possesso di strumenti informatici idonei che consentano di rilevare o stimare *ex post* gli effetti, in termini di minore o maggior gettito, delle singole misure di entrata contenute nelle manovre finanziarie, rappresentando la difficoltà di ricostruirne i dati a raffronto con quelli stimati *ex ante* nelle relative relazioni tecniche, non desumibili dalle informazioni risultanti dalle banche dati utilizzate. A tale grave carenza occorre, ad avviso della Corte dei conti, porre quanto prima rimedio.

3. Analisi della gestione e valutazione dei risultati

3.1. Gestione delle spese

Il dicastero ha competenze di gestione su ben 26 missioni, articolate in 57 programmi, con impatto trasversale su gran parte delle spese di bilancio, per un importo complessivo di 543,7 miliardi di massa impegnabile; le spese finali, al netto del rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34), risultano di 344,4 miliardi, con un aumento del 7,2 per cento sul 2012 (in cui si attestavano a euro 321,3 miliardi).

Rispetto al 2012, gli impegni per spese finali passano da 302,3 a 327 miliardi (+8,2 per cento); i pagamenti, invece, passano da 298,7 a 317,6 miliardi (+6,3 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),* sempre al netto del rimborso di prestiti, sono giunte, in termini di impegni, da 240,7 a 262,7 miliardi (+9,1 per cento), mentre tutte le altre passano da 62 a 64 miliardi (+4,31 per cento). La missione più consistente resta quella dedicata alle *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, passando, nel periodo 2008-2013, da 104 a 109 miliardi; seguono il servizio del *Debito pubblico*, nella componente interessi (da 81,6 a 82,3 miliardi), le *Politiche economico-finanziarie e di bilancio* (da 59,4 a 71,2 miliardi), *l'Italia in Europa e nel mondo* (da 22,9 a 25,9 miliardi), le *Politiche previdenziali* (da 12,7 a 12,6 miliardi).

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 5,5 miliardi nel periodo) e quelli per *Politiche per il lavoro* (da 3,5 a 5,8 milioni). Da notare che la missione *Difesa e sicurezza*

del territorio non espone, nel periodo, nessun impegno e pagamento, limitandosi la gestione a variazioni di stanziamenti a favore di altri dicasteri.

L'incidenza percentuale degli impegni sulle spese finali delle tre missioni "consone", nel periodo considerato, si mantiene sostanzialmente costante, vicina all'80 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 *Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, Infrastrutture pubbliche e logistica, 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.

Le spese finali, dal loro canto, espongono impegni per 327 miliardi su una massa impegnabile di oltre 344,5 miliardi, con un tasso medio di utilizzo del 94,2 per cento (93,4 nel 2012); gli impegni sono distribuiti in maniera molto diversificata tra i sette Centri di Responsabilità, con oltre il 98 per cento concentrato nei tre Centri del Tesoro (42 per cento), della Ragioneria generale (37,5 per cento) e delle Finanze (19 per cento). Quanto alla cassa, i pagamenti per spese finali ammontano a 317,6 miliardi su una massa spendibile di 379,2 miliardi, con un tasso medio di erogazione dell'83,7 per cento (81,7 nel 2012), 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 92,4 all'86,7 per cento), come i pagamenti (dal 92,1 all'87,2 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 peggioramento presenta la gestione dei residui, che passano dagli iniziali 35,5 ai 37,3 miliardi finali, per effetto della più ampia formazione di nuovi residui, risultati a fine esercizio di 26,2 miliardi, rispetto ai 37,9 del 2009, ai 33,2 del 2010, ai 21,6 del 2011 e ai 19,1 del 2012. I residui transitati dal bilancio al conto del patrimonio per effetto della perenzione amministrativa presentano, nel 2013, una diminuzione, raggiungendo il livello di 7,2 miliardi, in gran parte attinenti alla parte corrente, soprattutto nella componente "trasferimenti ad amministrazioni pubbliche", ma interessante anche il conto capitale, nelle componenti contributi agli investimenti e a imprese.

3.2. Gestione delle entrate extratributarie

3.2.1. Entrate extratributarie

Nell'esercizio 2013, il Ministero è risultato responsabile della gestione, in termini di cassa, del 93,1 per cento delle entrate extratributarie, rispetto al totale del titolo II.

Le suddette entrate fanno essenzialmente capo a due dipartimenti: Tesoro (39,2 per cento nell'analisi delle previsioni definitive e 42,7 per cento dei versamenti) e Finanze (49,4 per cento nell'analisi delle previsioni definitive e il 44,7 per cento per i versamenti). Le entrate extratributarie del Ministero in termini di cassa riscontrano versamenti totali (45,8 miliardi) inferiori alle previsioni definitive. Lo scostamento percentuale dei versamenti dell'Amministrazione rispetto alle previsioni iniziali di cassa è superiore al 5 per cento, con una sostanziale flessione rispetto all'anno precedente (46,8 per cento nel 2012). La variazione percentuale dei versamenti rispetto alle previsioni finali presenta, invece, una diminuzione del 7,3 per cento (+8,9 per cento nel 2012). 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 sovrastima delle previsioni sia iniziali che definitive di cassa. Per completezza si espongono nella tavola anche i dati relativi all'accertato (78,5 milioni) ed al riscosso totale (48,6 milioni).

In riferimento alle entrate sanzionatorie tributarie, occorre sottolineare che, nell'esercizio considerato, i versamenti sono in linea con l'esercizio passato, (poco più di 2,3 miliardi di euro), mentre sottostimato rispetto ai versamenti è il dato delle relative previsioni di cassa (pari ad 1,5 miliardi); sono stati accertati 25.234 milioni ed è stato riscosso in totale 2.746 milioni.

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE
PER CENTRO DI RESPONSABILITA' - ESERCIZO FINANZIARIO 2013

(in milioni)

	Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	Var % vers./ prev. iniziali.	Var % vers/ prev. def.	Accertato	Riscosso Totale
Dipartimento del Tesoro	17.052,03	21.827,00	22.356,58	31,1	2,4	22.640,21	22.744,51
incidenza % titolo II su tot. Stato	*36,5*	*39,2*	*42,7*			*26,4*	*41,0*
Dipartimento delle Finanze	26.471,41	27.525,57	23.401,12	-11,6	-15,0	55.872,57	25.827,93
incidenza % titolo II su tot. Stato	*56,6*	*49,4*	*44,7*			*65,2*	*46,6*
- di cui entrate sanzionatorie tributarie(*)	1.468,00	1.468,00	2.342,78	59,6	59,6	25.233,87	2.746,06
incidenza % titolo II su tot. Stato	*3,1*	*2,6*	*4,5*			*29,5*	*5,0*
Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi	12,00	12,00	8,57	-28,6	-28,6	8,45	8,57
incidenza % titolo II su tot. Stato	*0,0*	*0,0*	*0,0*			*0,0*	*0,0*
Totale Mef	**43.535,44**	**49.364,57**	**45.766,27**	**5,1**	**-7,3**	**78.521,23**	**48.581,00**
Totale Titolo II Stato	*46.759,25*	*55.716,76*	*52.406,00*	*12,1*	*-5,9*	*85.665,46*	*55.446,33*
incidenza % Mef Tit. II	*93,1*	*88,6*	*87,3*			*91,7*	*87,6*

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

* Il C.d.R. 1 gestisce altri due capitoli relativi a entrate sanzionatorie tributarie per i quali non sono state effettuate previsioni iniziali e versamenti pari a zero: 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. 92/200;* 3323 *Sanzioni dovute dai trasgressori in materia di giochi.*

Fonte:Elaborazioni Corte dei conti su dati Mef

Sono stati analizzati in particolare i capitoli, per i quali si sono registrati scostamenti tra previsioni iniziali/definitive e versamenti.

In sede istruttoria è stato chiesto all'Amministrazione, in particolare al dipartimento della Ragioneria, di esplicitare le motivazioni che hanno generato alcuni scostamenti di rilievo.

Le analisi, in considerazione anche della rilevanza che hanno i risultati di gettito, si sono incentrate sia nel complesso delle entrate extratributarie di competenza dei due dipartimenti (dipartimento del Tesoro e dipartimento delle Finanze), ai quali fa capo il maggior numero di capitoli, sia nel dettaglio dei capitoli/articoli.

L'analisi degli scostamenti tra previsioni di cassa e versamenti totali, ha posto in luce elementi di anomalia, ovvero fenomeni da sottoporre a specifica attenzione.

Al riguardo, la Corte osserva che una più accurata previsione, pur in chiave prudenziale, consentirebbe il superamento di molte delle criticità riscontrate.

Si riporta di seguito l'esito dell'osservazione dei dati di cassa, estratti da sistema il 30 maggio 2014, indicando in nota, per ciascun capitolo menzionato, le osservazioni di riscontro esposte dall'Amministrazione.

Per i capitoli facenti capo al dipartimento del Tesoro (in totale n. 218), le previsioni iniziali ammontano a 17,1 miliardi di euro, ma si sono registrati 22,4 miliardi di versamenti, con uno scostamento, espresso in termini percentuali, del 31,1 per cento. Rispetto alle previsioni

definitive pari a 21,8 miliardi, la variazione positiva — operata mediante atti amministrativi e legge di assestamento — rispetto a quanto stimato in sede di legge di bilancio annuale, si attesta, invece, intorno al 2,4 per cento. Migliora soprattutto l'attendibilità delle previsioni iniziali, rispetto all'indice risultante nel precedente esercizio finanziario (+112,5 per cento), risultando anche più contenuto rispetto al 2011 (+37,0 per cento). Comunque, i versamenti superano di un terzo le previsioni iniziali.

Per alcuni capitoli rilevati, afferenti al dipartimento del Tesoro, si è riscontrato che non sono state formulate le previsioni iniziali, perché, specifica l'Amministrazione, si è trattato di entrate riassegnate nel corso dell'esercizio o da riassegnare in quello successivo - se incassate nell'ultimo bimestre dell'anno - da vincolare a specifiche finalità di spesa.

Per altri capitoli, la Ragioneria ha ricondotto gli scostamenti alla variabilità degli incassi e, quindi, al ricorso nelle previsioni a criteri prudenziali, tali da comportare in alcuni casi la sottostima dei versamenti.

I maggiori versamenti rispetto alle previsioni definitive sono più moderati, il che evidenzia una maggiore attendibilità, pur oscillante, delle stesse, rilevabile nel triennio (dal 17 per cento nel 2011 al 26,9 per cento nel 2012 al 2,4 per cento nell'esercizio in esame).

Sono state più volte segnalate criticità 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.

Il dipartimento aveva sottolineato che tali problematiche potevano essere ricondotte "*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, ritenendo che fosse necessario far chiarezza in ordine agli ambiti di responsabilità, per poter agire con adeguati strumenti e appropriato supporto.

Di seguito, si espongono le risultanze dell'osservazione dei dati contabili, riscontrando che le problematiche già evidenziate risultano sussistenti in parte anche per l'esercizio in esame.

Per alcuni capitoli (n. 61) risulta formulata una previsione iniziale. In tale ambito, i versamenti ammontano a 18,4 miliardi, con uno scostamento rispetto alle previsioni iniziali del 8,1 per cento. Si pongono in evidenza alcune criticità che hanno interessato diversi capitoli e che hanno rilievo in termini di attendibilità delle previsioni di cassa.

Per due capitoli (3220, 3363), a fronte di una previsione iniziale superiore a 100 milioni, non risulta effettuato alcun versamento, né di competenza né in conto residui[10].

Sono stati inoltre evidenziati due capitoli (2354 e 2368) che, a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni presentano uno scostamento con le previsioni iniziali (qualificate, cioè non uguali a zero) superiore al 50 per cento[11].

---

[10] Capitolo 3363 - "Somme versate dalla Regione Friuli Venezia Giulia quale contributo per l'attuazione del federalismo fiscale". Previsione iniziale pari a 250 milioni. L'articolo 1, comma 152, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011), ha previsto, tra l'altro, il pagamento di una somma in favore dello Stato da parte della Regione Friuli-Venezia Giulia quale contributo per l'attuazione del federalismo fiscale. In conseguenza di tale disposizione normativa è stato istituito, nello stato di previsione dell'entrata, il capitolo in esame al quale sono state attribuite, a decorrere dall'anno 2011, le previsioni come risultano quantificate dalla relativa relazione tecnica. Per l'esercizio 2013, a fronte di una previsione di cassa pari a 250 milioni, si segnala che, come già registrato per gli esercizi precedenti, la Regione Friuli-Venezia Giulia non ha ancora provveduto al dovuto versamento.
Capitolo 3220 - "Versamento degli interessi derivanti dalla sottoscrizione degli strumenti finanziari di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto-legge n.185/2008" , con previsione iniziale pari a 150 milioni. La previsione del capitolo riguardante gli interessi derivanti dalla sottoscrizione degli strumenti finanziari di cui all'art. 12, comma 1, del decreto-legge n. 185/2008, inizialmente quantificata in 150 milioni, ha subito, con il provvedimento di assestamento del bilancio, una drastica riduzione di 133 milioni in relazione al presumibile andamento delle sottoscrizioni e si è attestata a 17 milioni. Alla fine dell'esercizio 2013 non sono stati registrati versamenti e, conseguentemente, la previsione per il 2014 del capitolo in questione è stata azzerata.

[11] Capitolo 2354 - "Partecipazione dello stato agli utili di gestione dell'istituto di emissione" con uno scostamento pari al 131 per cento. La previsione iniziale del capitolo sul quale affluiscono gli utili di gestione dell'Istituto di emissione, risultava essere pari a 650 milioni. Nel corso dell'esercizio sono state apportate variazioni per un totale di

I restanti capitoli (n. 157) riportano una previsione iniziale uguale a zero e rappresentano la maggior parte di quelli intestati al dipartimento del Tesoro, ma registrano un impatto finanziario notevolmente inferiore (versamenti pari a 3,9 miliardi). In tale gruppo, si segnalano alcuni capitoli (n. 9), per i quali si è riscontrato un versamento di importo rilevante (maggiore di 100 milioni)[12].

850.659.980 di euro così suddivise: - euro 450.659.980 in conseguenza del DMT n. 81796 per le somme derivanti dalla restituzione degli interessi sui titoli emessi per far fronte alle esigenze scaturite dalla crisi della Grecia; 400milioni di euro per effetto del provvedimento di assestamento in relazione alla esatta quantificazione degli utili versati al bilancio dello Stato risultante dalla relazione annuale della Banca d'Italia. In totale la previsione definitiva del capitolo in esame, è di euro 1.500.659.980 ed è perfettamente coincidente con i versamenti dell'intero anno 2013.
Capitolo 2368 - "Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica", con uno scostamento pari al 345 per cento. Il capitolo riguarda le 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 2013, a fronte di una previsione iniziale di cassa pari a 451,2 milioni di euro, risultano variazioni totali pari a 1.651,6 che hanno determinato una previsione definitiva pari a 2.102,8. Gli incassi registrati a fine esercizio ammontano 2.006,9 milioni di euro. In particolare, hanno influito su tale andamento alcuni versamenti di carattere straordinario, previsti da specifiche disposizioni, affluiti sui seguenti articoli:
- articolo 7 (somme da riassegnare alla spesa) - Su questo articolo sono stati effettuati versamenti nel corso dell'anno 2013 pari a circa 1.096 milioni di euro. Come tutte le imputazioni di bilancio da riassegnare alla spesa, l'articolo in questione non riportava alcuna previsione iniziale. Durante l'esercizio sono state effettuate riassegnazioni per un totale di 1.066,6 milioni di euro derivanti dall'attuazione di norme contenute nel DL n. 21/2011 (DMT 6324 per un importo di 195 milioni di euro), nel DL n. 95/2012 (DMT 48668 per un importo di 635,6 milioni di euro) e nel DL n. 35/2013 (DMT 61945 per un importo di 200 milioni di euro);
- articolo 8 - la previsione definitiva iscritta sull'articolo in esame, riguarda versamenti da acquisire all'entrata stabiliti da precise disposizioni legislative. Rispetto ad una previsione definitiva pari a 706,2 milioni di euro, ne sono stati versati a fine esercizio 591,5 milioni di euro. La differenza deriva dalla mancata o posticipata effettuazione dei predetti versamenti da parte di chi ne ha l'obbligo.
Per quanto riguarda i restanti articoli, la previsione totale definitiva, pari a 330 milioni di euro, risulta sostanzialmente in linea con i versamenti che, a fine esercizio 2013, ammontano a 319,4 milioni di euro.

[12] Capitolo 3249 - "*Versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali*", per il quale a fronte di previsioni iniziali uguali a zero risultano versati oltre 366 milioni. Trattandosi di un capitolo di riassegnazione, la previsione iniziale non viene formulata. Durante il corso dell'esercizio sono stati emessi due DMT di variazioni, n. 36878 e n. 86385 rispettivamente di euro 210.067.178 e 156.883.954. Considerando le predette variazioni, la previsione di entrata definitiva si è attestata a euro 366.951.132 in linea con i versamenti registrati al 31 dicembre 2013.
Capitolo 3330 " *Proventi derivanti da donazioni o da disposizioni testamentarie, dalla vendita di attivita' mobiliari ed immobiliari confiscate dall'autorita' giudiziaria e corrispondenti a somme sottratte illecitamente alla pubblica amministrazione nonche' altre entrate da destinare al fondo ammortamento dei titoli di stato*", per il quale a fronte di previsioni definitive di 608,9 milioni risultano versati oltre 740 milioni, con uno scostamento di circa il 22 per cento. Anche per questo capitolo si tratta di entrate da riassegnare per le quali la previsione iniziale non viene formulata. Durante il corso dell'esercizio sono stati emanati tre DMT (nn. 52714, 65198 e 86447) per un totale di variazioni per 608.942.048 euro. La differenza di 131 milioni che si registra rispetto agli incassi 2013, pari a 740 milioni di euro, può ricondursi a somme introitate nell'ultimo bimestre che potranno essere riassegnate in spesa nell'esercizio successivo ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del D.P.R. 10/11/1999, n. 469.
Capitolo 2954 – "*Avanzo di gestione dell'AAMS*" –Il capitolo si riferisce all'avanzo di gestione dell'esercizio precedente versato dall'Amministrazione autonoma del Monopoli di Stato. Per il 2013, 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 di assestamento per il 2013, è stata iscritta la previsione definitiva di 288.309.461,95 euro, in misura equivalente all'avanzo realizzato e successivamente versato al bilancio.
Capitolo 3364 – "*Versamenti di quota parte degli importi derivanti dall'applicazione dell'aliquota della componente della tariffa elettrica prevista dall'art. 4, comma 1-bis, del DL 314/2003, nonche' di quota parte delle entrate della componente tariffaria a2 sul prezzo dell'energia elettrica*". Dall'analisi del capitolo, si sono potuti riscontrare andamenti alternanti e piuttosto incostanti sia delle previsioni che dei versamenti, dall'anno 2005 all'anno 2013. Il versamento all'entrata di tali somme è stato previsto dall'articolo 1, comma 298, della legge finanziaria 2005 (L. 30/12/2004, n. 311) per l'importo di 100 milioni di euro successivamente integrato, per ulteriori 35 milioni di euro, dall'articolo 1, comma 493, della legge finanziaria 2006 (L. 23/12/2005, n. 266) per la sola quota parte delle entrate della componente tariffaria A2 sul prezzo dell'energia elettrica. Il primo decreto recante modalità e termini dei versamenti, previsto dal sopracitato comma 298, è stato emanato a giugno 2009 e si riferiva al triennio 2005-2007,

Per soli due capitoli (3458, 3518) il raffronto fra i versamenti maggiori di 100 milioni e le previsioni definitive (diverse da zero), ha mostrato uno scostamento maggiore del 50 per cento[13].

Con riferimento ai capitoli facenti capo al dipartimento delle Finanze (in totale n. 137), le previsioni iniziali di cassa ammontano a circa 26,5 miliardi e si sono registrati 23,4 miliardi di versamenti, con uno scostamento in negativo dell'11,6 per cento; di poco più elevato lo scostamento negativo rispetto alle definitive (15 per cento).

Al riguardo, occorre evidenziare che nel bilancio di previsione 2013 è stata inserita una nuova unità di voto denominata "Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato", volta ad accogliere la gestione della Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, incorporata nell'Agenzia delle Dogane (art. 23*quater* del DL n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012). L'operazione, riferisce la Ragioneria generale dello Stato, ha comportato la contabilizzazione tra le entrate

---

ragione per la quale in quell'anno sono stati registrati i primi versamenti. Un secondo decreto è stato varato a marzo 2012 e riguardava le somme dovute per il triennio 2008-2010, mentre a dicembre 2013 è stato emanato il decreto riguardante i versamenti relativi all'anno 2011. La Ragioneria generale ha precisato che, alla luce di quanto sopra esposto e in considerazione dell'andamento dei versamenti, nel prossimo bilancio verrà iscritta apposita previsione.

Capitolo 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 finanziari.* Trattandosi di un capitolo di riassegnazione, la previsione iniziale non è stata formulata. Durante il corso dell'esercizio sono stati emessi due DMT di variazioni, n. 82068 e n. 93927 rispettivamente di euro 178.603.418 e 5.828.133. Considerando le predette variazioni, la previsione di entrata definitiva si attesta ad euro 184.431.551, in linea con i versamenti registrati al 31 dicembre 2013.

Capitolo 3412 - *Somme provenienti dalle riduzioni di spesa derivanti dall'adozione delle misure di cui all'articolo 8, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, versate dagli enti e dagli organismi anche costituiti in forma societaria, dotati di autonomia finanziaria.* Il capitolo non presenta alcuna previsione mentre i versamenti a fine esercizio ammontano a circa 200,7 milioni di euro. Al momento della predisposizione del bilancio di previsione 2013, la Ragioneria generale ha precisato che non si avevano elementi idonei a formulare un'adeguata stima delle entrate, ma che con il bilancio di previsione 2014 è stata formulata una previsione di entrata che risulta, in via prudenziale, inferiore rispetto alle risultanze 2013, anche in considerazione del fatto che nelle predette risultanze potrebbero essere presenti versamenti relativi all'anno precedente.

Capitolo 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.* Si tratta, anche in questo caso di entrate da riassegnare e quindi non viene formulata la previsione iniziale. Durante il corso dell'esercizio sono stati emanati numerosi DMT per un totale complessivo di variazioni pari a 603.206.781, in linea con i risultati al 31 dicembre 2013 che ammontano a poco più di 630 milioni di euro.

Capitolo 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 versamenti totali pari a 172,9 milioni di euro.

Capitolo 3518 - *"Entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio"*, con versamenti pari a 515,2 milioni.

[13] Capitolo 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"*, per il quale a fronte di previsioni definitive di 109,1 milioni risultano versati oltre 172,9 milioni, con uno scostamento di oltre il 58,4 per cento.

Su tale capitolo non vengono formulate previsioni iniziali in quanto accoglie entrate destinate ad essere riassegnate alla spesa. Durante il corso della gestione sono stati emessi numerosi DMT che hanno determinato una previsione definitiva pari a 109.130.997. Il confronto di tale previsione con le risultanze finali dei versamenti 2013, pari a 172,9 milioni determina una differenza di circa 62,7 milioni di euro, secondo l'Amministrazione dovuta alle somme introitate nell'ultimo bimestre che potranno essere riassegnate nell'anno successivo ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del d.P.R. 10/11/1999, n. 469

Capitolo 3518 - *"Entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio"*, per il quale a fronte di previsioni definitive di 20,3 milioni risultano versati oltre 515,2 milioni.

La previsione del capitolo riguardante le entrate conseguenti alla soppressione delle gestioni fuori bilancio è stata iscritta nel corso dell'esercizio attraverso specifici DMT per l'importo di euro 20.290.946. I versamenti registrati al 31 dicembre risultano essere notevolmente più alti rispetto alle previsioni definitive. Tale differenza secondo la Ragioneria generale è riconducibile ai versamenti, non riassegnati alla spesa, dell'aliquota sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati dalle gestioni INPS, INPDAP, INAIL e IPSEMA, da destinare alle attività e all'organizzazione degli istituti di patronato e assistenza sociale registrati sull'articolo 30 del capitolo in esame (poco più di 458 milioni di euro).

extratributarie degli utili afferenti alcuni giochi, che nei precedenti bilanci di previsione erano ricompresi tra le entrate tributarie e di altri proventi lordi specifici dell'attività della predetta amministrazione autonoma. La nuova impostazione contabile ha determinato problematiche tipiche di una nuova gestione; a fine esercizio, a fronte di una previsione pari a circa 13.018 milioni di euro, ne sono stati versati 9.782 milioni, con uno scostamento di 3.236 milioni dovuto principalmente a mancate regolazioni contabili.

Alcuni dei suddetti capitoli, (3210, 3312, 3313, 3314, 3315, 3316)[14] sono relativi ad interessi e entrate sanzionatorie tributarie, dalle quali era atteso in termini di cassa un gettito di 1,5 miliardi (previsioni iniziali e definitive), mentre si sono registrati versamenti per 2,3 miliardi, con un notevole scostamento (+59,6 per cento rispetto alle previsioni iniziali e definitive di cassa). Ha precisato la Ragioneria che, per la riscossione degli interessi sulle imposte dirette e delle sanzioni, relative sia alle imposte dirette che a quelle indirette, la formulazione delle previsioni è effettuata dall'Agenzia delle Entrate.

I versamenti relativi a circa la metà dei capitoli del dipartimento (62 capitoli), per i quali sono state formulate previsioni iniziali, rappresentano il 92 per cento del totale di cassa, con incassi complessivi pari a 21,6 miliardi, con sovrastima nelle previsioni iniziali del 18,6 per cento.

In particolare, per 5 capitoli si è rilevato, a fronte di versamenti totali superiori a 100 milioni, uno scostamento (positivo o negativo) con le previsioni iniziali, maggiore del 50 per cento[15].

Anomalo anche l'andamento del cap. 2532[16], con versamenti nettamente inferiori alle previsioni.

Da segnalare, infine, due capitoli (2535 e 3320), per i quali non è stata effettuata alcuna previsione, ma che presentano nel 2013 versamenti totali per importi superiori a 100 milioni[17].

---

[14] Capitoli 3210-3312-3313 - I capitoli si riferiscono rispettivamente alla riscossione degli interessi sulle imposte dirette e alle sanzioni relative sia alle imposte dirette che a quelle indirette .Come nel caso delle multe, ammende e sanzioni inflitte dalle autorità giudiziarie e amministrative e delle oblazioni e pene pecuniarie per contravvenzioni alle norme per la tutela delle strade e per la circolazione, la realizzazione degli introiti è caratterizzata dalle criticità tipiche delle somme riscosse tramite ruolo e da una elevata variabilità nel tempo. A fronte di una previsione di milioni 1.433, sono stati registrati versamenti di circa 2.316 milioni con uno scostamento di 883 milioni di euro.
Capitoli 3314-3315-3316 - I capitoli in esame riguardano sanzioni amministrative in materia di accise e imposte di consumo nonché indennità ed interessi di mora concernenti le imposte sui consumi, le dogane e le entrate dei monopoli. Sebbene per importi notevolmente inferiori, anche queste entrate risentono delle criticità tipiche delle riscossioni attraverso i ruoli ma, in questo caso, a fine anno, a fronte di una previsione definitiva totale per i tre cespiti pari a 35 milioni di euro, ne sono stati incassati solo 27. Data la difficoltà di effettuare una valutazione puntuale delle previsione, si può ritenere che la differenza in meno non sia significativa se valutata nel complesso delle operazioni di entrata.

[15] Capitolo 2301 - Multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria, con versamenti pari a 267 milioni (-65 per cento).
Capitolo 2302 - "oblazioni e condanne alle pene pecuniarie per contravvenzioni alle norme per la tutela delle strade e per la circolazione", con versamenti pari a 231,4 milioni (-68 per cento). I due capitoli si riferiscono alle somme derivanti da multe, ammende e sanzioni inflitte dalle autorità giudiziarie e amministrative con esclusione di quelle di natura tributaria (cap. 2301) ed alle oblazioni e pene pecuniarie per contravvenzioni alle norme per la tutela delle strade e per la circolazione (cap. 2302). La Ragioneria generale ha precisato che la grande difficoltà che si registra nella gestione dei ruoli, strettamente collegata alla natura di queste entrate e la variabilità nel tempo dei relativi introiti, rendono estremamente difficoltosa la formulazione di una previsione attendibile che risulti, successivamente, in linea con gli incassi realizzati.
Capitolo 3210 - Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette, con versamenti pari a 385 milioni (+59 per cento rispetto alle previsioni).
Capitolo 3312 - Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette, con versamenti pari a 1,1 miliardi (+116 per cento).
Capitolo 2532 - Il capitolo recepisce i proventi derivanti dall'esercizio del gioco del bingo che negli anni precedenti venivano contabilizzati sul cap. 1820 delle entrate tributarie. La previsione è poco più di 2 miliardi di euro, mentre a fine anno sono stati registrati versamenti per un totale di 205 milioni. La rilevante differenza deriva da somme relative a mancate regolazioni contabili per vincite ed aggi ai concessionari che risultano, nell'esercizio 2013, accertate ma non versate. Nel mese di marzo 2014, sono state versate a tale titolo somme per un importo di 1.464 milioni di euro.

[16] Capitolo 2532 - Vedi nota precedente.

3.2.2. Entrate riassegnate

Con particolare riferimento alle entrate da riassegnare al Ministero stesso, si rappresenta quanto segue. Le entrate riassegnate nel 2013 ammontano a circa 23,9 miliardi, dei quali il 76 per cento riassegnate al Ministero stesso; il 43,9 per cento (pari a 8 miliardi), proviene da entrate extratributarie.

Nell'ottica della riqualificazione della spesa, a fini di autofinanziamento, la tavola seguente espone i dati relativi alle entrate riassegnate; in particolare, sono 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 308 milioni, pari solo al 3,8 per cento delle entrate riassegnate del titolo II.

Le riassegnazioni del comma 2, cioè relative all'ultimo bimestre dell'esercizio precedente, per un totale di 8 miliardi, sono in gran parte riassegnate al Ministero (5,8 miliardi); queste ultime risultano molto più elevate rispetto al precedente esercizio, nel quale risultavano pari a 1,3 miliardi complessivamente riassegnate, di cui 165 milioni solo al Ministero economia e finanze.

ENTRATE RIASSEGNATE ALLA SPESA 2013

(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
DPR469/1999 art 2 comma 1 (gen-ott. 2013)	15.806	12.446	14.810	5.532	44,4%	164	1,3%
-di cui: buoni postali	*1.386*	*1.386*	*1.386*	*367*	*26,5%*	*0*	*0,0%*
DPR 469/1999 art 2 comma 2 (nov-dic 2012)	8.108	5.837	6.366	2.503	42,9%	144	2,5%
Totale (1)	**23.914**	**18.283**	**21.176**	**8.035**	**43,9%**	**308**	**1,7%**

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati RGS e monitoraggio cartaceo su DMT.

[1] La differenza nelle evidenze informatiche tra spesa finanziata MEF ed entrata, al netto dei casi in cui è l'entrata a superare la spesa finanziata, può essere presumibilmente ricondotta ad entrate relative ai mesi novembre- dicembre 2012, effettuate ai sensi del d.P.R. 469/99 art. 2, co. 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).

[17] Capitolo 2535 - "Versamento delle disponibilità presenti nel bilancio dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato in sede di incorporazione nell'agenzia delle dogane e dei monopoli", con versamenti pari a 1,5 miliardi. Il comma 8 dell'art. 23*quater*, DL 95/2012, prevede che, in sede di incorporazione nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, le disponibilità presenti nel bilancio dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato vengano versate all'Entrata per poi essere riassegnate alla stessa Agenzia. Per l'imputazione del predetto versamento, con il bilancio di previsione 2013, è stato istituito il presente capitolo senza alcuna previsione; la Ragioneria generale ha precisato che, in quella sede, non si avevano elementi informativi sufficienti per effettuare una valutazione attendibile. La quantificazione di tale somma è stata possibile, come nel caso dell'avanzo di gestione, soltanto a seguito della chiusura del rendiconto della citata Amministrazione autonoma. Con il provvedimento di assestamento è stata iscritta una previsione di 1.175.000.000 euro prudenzialmente sottostimata rispetto a quelli che sono stati gli effettivi versamenti, pari a euro 1.468.867.365,38.

Capitolo 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", con versamenti pari a 156 milioni, si tratta, comunque, di un'entrata riassegnabile. Il capitolo riguarda somme accreditate per l'effettuazione dei rimborsi in conto fiscale da riassegnare allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. 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.

3.3. Osservazioni sulla gestione

3.3.1. Struttura del bilancio

Anche in vista dell'esercizio della delega per il completamento della revisione strutturale del bilancio statale, ad avviso della Corte dei conti va urgentemente valutata la possibilità di pervenire a una più appropriata allocazione degli oneri che potrebbero rientrare nella 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 177 miliardi di massa impegnabile nel consuntivo 2013. In tal modo, soltanto le missioni 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio" e 34 "Debito pubblico" rimarrebbero affidate al dicastero, contribuendo a una maggiore significatività dell'intero bilancio dello Stato, assicurando la coerenza degli oneri con le funzioni proprie dei dicasteri interessati. L'innovazione potrebbe essere adottata contestualmente alla revisione dell'attuale classificazione funzionale, eliminando sovrapposizioni e incongruenze, anche sulla base dei suggerimenti più volte formalizzati dalla Corte.

3.3.2. Banca dati unitaria

L'avvio della banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche, previsto dalla riforma contabile a regime entro il 2012, non è ancora avvenuto, nonostante l'impegno dell'Amministrazione, che sottolinea il carattere di lavoro *in progress* che connota l'infrastruttura. La fase tuttora in corso di progettazione e di ingegnerizzazione, con parziali realizzazioni, ha consentito proficue attività relazionali, che hanno condotto alla stipula di protocolli d'intesa aventi ad oggetto la collaborazione istituzionale in materia informatica, supportando anche l'attività di controllo e monitoraggio degli organismi parlamentari, con prospetti predefiniti e dati in formato elaborabile dei consuntivi degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale, con ampie possibilità di analisi anche nelle future evoluzioni.

Tuttavia, non emergono significative novità nell'impostazione di fondo del progetto, ancorata, ad avviso della Corte dei conti, a una visione complessiva non condivisibile, che subordina il concreto avvio dello strumento alla conclusione del complesso disegno di armonizzazione degli schemi di bilancio e delle regole contabili nel comparto pubblico, mentre il legislatore prefigurava un avvio a regime sulla base della situazione allora vigente, con ovvia salvaguardia di modifiche e integrazioni successive indotte dalla progressiva realizzazione del disegno riformatore.

3.3.3. Razionalizzazione acquisti

L'ampliamento della platea di Enti tenuti all'utilizzo degli strumenti di acquisto centralizzato, alla negoziazione telematica e al potenziamento della razionalizzazione dei processi, ha prodotto un aumento, rispetto al 2012, del 42 per cento del transato nel sistema delle convenzioni e del 124 per cento dell'erogato nel mercato elettronico. Nel sistema delle convenzioni, la spesa presidiata è stata di circa 20,5 miliardi, con un risparmio potenziale di 4,8 miliardi.

In base alle stime al momento disponibili, nel 2013 il valore complessivo del "transato" col sistema delle convenzioni e con il mercato elettronico si avvicina ai 5 miliardi, a fronte di una spesa per consumi intermedi di contabilità nazionale che supera i 130 miliardi, con un'incidenza di appena il 3,8 per cento, che indica, ad avviso della Corte dei conti, l'attuale ancora ampia potenzialità del programma di razionalizzazione degli acquisti.

Le motivazioni che l'amministrazione rappresenta per gli acquisti al di fuori degli strumenti centralizzati sono riconducibili principalmente alle seguenti fattispecie:

- quantità da acquistare inferiore al minimo d'ordine richiesto;

- per alcuni servizi (per esempio traslochi, igiene ambientale e facchinaggio, arredi) non sono attive convenzioni e non sono disponibili sul mercato elettronico;
- acquisizione di servizi in casi urgenti;
- servizi di "ritiro e smaltimento", presente sul MEPA senza alcun operatore iscritto.
- spese per "*manutenzioni*", non presente sul MEPA né previsti nelle convenzioni CONSIP.

In relazione a queste ultime, è stato avviato un processo di revisione generale dei capitolati tecnici, al fine di ottenere omogeneità di prestazioni ed economie di gestione.

3.3.4. Reiscrizione e revisione residui perenti

I fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti agli effetti amministrativi, transitati nel corso dei precedenti esercizi dal conto del bilancio al conto del patrimonio, hanno potuto contare su una disponibilità di circa 5,5 miliardi, 3,4 dei quali di conto capitale. Tale disponibilità è stata completamente utilizzata, a fronte di richieste di reiscrizione per 17,7 miliardi, con un'incidenza di appena il 31 per cento, sicuro indice di sofferenza.

Di dimensioni ragguardevoli appare il risultato della revisione: circa 3 miliardi sono stati eliminati dal conto del patrimonio, perché prescritti (2 miliardi circa) o insussistenti (1 miliardo). Tra essi, emergono, per la parte corrente, i trasferimenti a Pubbliche amministrazioni (397,8 milioni) e a imprese (304,6 milioni) e le poste correttive (504,9 milioni); per il conto capitale, i contributi per investimenti (1,1 miliardi).

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 nelle relazioni annuali per ogni Centro di Responsabilità, trasmesse anche alla Corte dei conti. Da esse emerge l'assenza di irregolarità di rilievo per il dipartimento delle Finanze, mentre per gli altri Centri i rilievi hanno dato luogo generalmente alla riformulazione in senso conforme degli atti controllati; solo in 3 casi l'Amministrazione ha dato corso ai provvedimenti sotto la propria responsabilità, con trasmissione degli atti alla Corte dei conti, mentre in 30 casi i provvedimenti sono stati ritirati. Va segnalato il numero relativamente elevato delle principali irregolarità riscontrate in provvedimenti del dipartimento Affari generali (46) e della Guardia di finanza (40).

3.3.6. Economie debito pubblico

Il rimborso di prestiti (programma 2 della missione "Debito pubblico"), gestito quasi esclusivamente dal dipartimento del Tesoro, ha dato luogo a impegni per circa 170,9 miliardi, su una disponibilità di 199,3 miliardi. Le economie risultano di oltre 28,5 miliardi, dimensione alquanto inferiore al precedente esercizio, ma ancora anomala, attese le caratteristiche della spesa, per sua natura ampiamente programmabile, salvo che per la contenuta quota di rimborsi rinegoziati in corso d'anno.

3.3.7. Controllo Agenzie fiscali

Nella relazione dello scorso anno, si sollevava la problematica dell'omogeneità del controllo demandato alla Corte dei conti sulle tre Agenzie fiscali emerse dal processo di riorganizzazione e razionalizzazione degli ultimi anni, al fine di superare la disorganicità indotta dall'attuale situazione, che vede la sola agenzia del Demanio sottoposta al controllo di cui all'articolo 12 della legge n. 259 del 1958, in attuazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione. Le Agenzie fiscali sono finanziate, 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, Entrate e Dogane-Monopoli.

Il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, infatti, lungi dall'escludere lo svolgimento del controllo *ex lege* n. 259, necessariamente lo completa e risulta ad esso complementare, essendo diversi ambiti e finalità: il primo è, infatti, solo eventuale, oggetto di apposita programmazione annuale, mentre quello previsto dalla legge n. 259 si pone come controllo necessario, continuo e permanente.

Al fine di evitare il rischio di un significativo *vulnus* nel sistema predisposto dal legislatore, il controllo ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958 dovrebbe sollecitamente essere esteso alle due Agenzie fiscali delle Entrate e delle Dogane-Monopoli, come già da tempo avvenuto per l'Agenzia del Demanio.

3.3.8. Federalismo demaniale e culturale

La già segnalata situazione di lenta 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, non ha fatto significativi progressi nel 2013; per i dati più specifici, si fa rinvio al capitolo concernente la gestione del patrimonio.

L'Amministrazione, mentre si riserva di esaminare più approfonditamente le cause di tali ritardi, segnala la complessità delle procedure relative al federalismo culturale, che implica la competenza del ministero dei Beni e delle attività culturali nei piani e accordi di valorizzazione.

3.3.9. Rendiconto patrimoniale a valori di mercato

I dati relativi all'anno 2012, acquisiti nel 2013, concernenti immobili, partecipazioni e concessioni, sono tuttora in fase di elaborazione e analisi. Gli elenchi delle amministrazioni inadempienti agli obblighi di comunicazione sono stati trasmessi alla Corte dei conti lo scorso marzo dal dipartimento del Tesoro[18]. Da essi risulta che, su complessive 10.740

[18] Si riporta l'art. 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010):
"222. A decorrere dal 1° gennaio 2010, le Amministrazioni dello Stato di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, incluse la Presidenza del Consiglio dei ministri e le agenzie, anche fiscali, comunicano annualmente all'Agenzia del demanio, entro il 31 gennaio, la previsione triennale: a) del loro fabbisogno di spazio allocativo; b) delle superfici da esse occupate non piu' necessarie. Le predette Amministrazioni comunicano altresi' all'Agenzia del demanio, entro il 30 settembre di ogni anno, le istruttorie da avviare nell'anno seguente per reperire immobili in locazione. L'Agenzia del demanio, verificata la corrispondenza dei fabbisogni comunicati con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica di cui agli articoli 1, commi 204 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nonche' 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni: a) accerta l'esistenza di immobili da assegnare in uso fra quelli di proprieta' dello Stato ovvero trasferiti ai fondi comuni d'investimento immobiliare di cui all'articolo 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, e successive modificazioni; b) verifica la congruita' del canone degli immobili di proprieta' di terzi, ai sensi dell'articolo 1, comma 479, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, individuati dalle predette Amministrazioni tramite indagini di mercato; c) rilascia alle predette Amministrazioni il nulla osta alla stipula dei contratti di locazione ovvero al rinnovo di quelli in scadenza, ancorche' sottoscritti dall'Agenzia del demanio. E' nullo ogni contratto di locazione stipulato dalle predette Amministrazioni senza il preventivo nulla osta alla stipula dell'Agenzia del demanio, fatta eccezione per quelli stipulati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dichiarati indispensabili per la protezione degli interessi della sicurezza dello Stato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Le predette Amministrazioni adempiono i contratti sottoscritti, effettuano il pagamento dei canoni di locazione ed assumono ogni responsabilita' e onere per l'uso e la custodia degli immobili assunti in locazione. Le medesime Amministrazioni hanno l'obbligo di comunicare all'Agenzia del demanio, entro 30 giorni dalla data di stipula, l'avvenuta sottoscrizione del contratto di locazione e di trasmettere alla stessa Agenzia copia del contratto annotato degli estremi di registrazione presso il competente Ufficio dell'Agenzia delle Entrate. Ai fini del contenimento della spesa pubblica, le predette amministrazioni dello Stato, nell'espletamento

amministrazioni, quelle adempienti sono state solo 3.204, meno del 30 per cento, con punte di poco superiori alla metà per quelle centrali e per gli enti nazionali di previdenza e assistenza, mentre al di sotto della media sono gli enti locali e regionali (29,6) e le altre amministrazioni (28,6).

Quanto ai dati ed elementi informativi precedenti al 2012, riferiti agli immobili di proprietà statale o di altri soggetti pubblici, detenuti o utilizzati da Pubbliche amministrazioni, non risultano pervenute alla Corte segnalazioni di soggetti inadempienti né da parte del dicastero–dipartimento del Tesoro, né dall'Agenzia del Demanio.

Si sottolinea, ancora, l'esigenza di un raccordo tra i dipartimenti del Tesoro e della Ragioneria generale dello Stato, che consenta di evitare il rischio di divergenze di valorizzazione tra i beni inseriti nel rendiconto patrimoniale a valori di mercato e i medesimi beni considerati nel conto del patrimonio, che costituisce parte integrante del rendiconto generale dello Stato.

3.3.10. Debiti fuori bilancio

Il dicastero ha rilevato debiti fuori bilancio a fine 2012 per 31,53 milioni, dei quali solo 17,49 coperti dall'apposito fondo: si tratta di fatture e titoli da ricondurre a canoni e utenze varie e manutenzione per le sedi delle Ragionerie territoriali e della Guardia di finanza.

Il piano di rientro definito ha coperto solo parzialmente i rimanenti debiti per 0,9 milioni, atteso che i 14 milioni esclusi possono essere estinti con gli ordinari strumenti di flessibilità di bilancio, incidendo su capitoli che generalmente danno luogo a consistenti economie.

---

delle indagini di mercato di cui alla lettera b) del terzo periodo del presente comma, finalizzate all'individuazione degli immobili da assumere in locazione passiva, hanno l'obbligo di scegliere soluzioni allocative economicamente piu' vantaggiose per l'Erario sulla base di quanto previsto dal comma 222-bis, valutando anche la possibilita' di decentrare gli uffici. Per le finalita' di cui al citato articolo 1, commi 204 e seguenti, della legge n. 296 del 2006, e successive modificazioni, le predette amministrazioni comunicano all'Agenzia del demanio entro il 30 giugno 2010 l'elenco dei beni immobili di proprieta' di terzi utilizzati a qualsiasi titolo. Sulla base delle attivita' effettuate e dei dati acquisiti ai sensi del presente comma e del comma 222-bis, l'Agenzia del demanio definisce il piano di razionalizzazione degli spazi. Il piano di razionalizzazione viene inviato, previa valutazione del Ministro dell'economia e delle finanze in ordine alla sua compatibilita' con gli obiettivi di riduzione del costo d'uso e della spesa corrente, ai Ministri interessati per le valutazioni di competenza ed e' pubblicato nel sito internet dell'Agenzia del demanio. A decorrere dal 1° gennaio 2010, fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, commi 618 e 619, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, le amministrazioni interessate comunicano semestralmente all'Agenzia del demanio gli interventi manutentivi effettuati sia sugli immobili di proprieta' dello Stato, alle medesime in uso governativo, sia su quelli di proprieta' di terzi utilizzati a qualsiasi titolo, nonche' l'ammontare dei relativi oneri. Gli stanziamenti alle singole amministrazioni per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, a decorrere dall'esercizio finanziario 2011, non potranno eccedere gli importi spesi e comunicati all'Agenzia del demanio, fermi restando i limiti stabiliti dall'articolo 2, comma 618, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tutte le amministrazioni pubbliche di cui al citato articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, che utilizzano o detengono, a qualunque titolo, immobili di proprieta' dello Stato o di proprieta' dei medesimi soggetti pubblici, trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del tesoro l'elenco identificativo dei predetti beni ai fini della redazione del rendiconto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche a valori di mercato. Entro il 31 luglio di ciascun anno successivo a quello di trasmissione del primo elenco, le amministrazioni di cui al citato articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e successive modificazioni, comunicano le eventuali variazioni intervenute. Qualora emerga l'esistenza di immobili di proprieta' dello Stato non in gestione dell'Agenzia del demanio, gli stessi rientrano nella gestione dell'Agenzia. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze l'obbligo di comunicazione puo' essere esteso ad altre forme di attivo ai fini della redazione dei predetti conti patrimoniali. In caso di inadempimento dei predetti obblighi di comunicazione e di trasmissione, l'Agenzia del demanio e il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro ne effettuano la segnalazione alla Corte dei conti per gli atti di rispettiva competenza. Gli enti di previdenza inclusi tra le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, effettuano entro il 31 dicembre 2010 un censimento degli immobili di loro proprieta', con specifica indicazione degli immobili strumentali e di quelli in godimento a terzi. La ricognizione e' effettuata con le modalita' previste con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia del demanio sono stabilite le modalita' delle comunicazioni e delle trasmissioni previste dal presente comma.".

Una più oculata gestione e un maggiore utilizzo dell'ordinaria flessibilità consentirebbero, ad avviso della Corte dei conti, la completa eliminazione del fenomeno.

3.3.11. Ecorendiconto

Come per i precedenti esercizi, anche il Rendiconto generale dello Stato per il 2013, pervenuto il 27 maggio scorso in forma dematerializzata alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione, non presentava in allegato il cosiddetto ecorendiconto, in disapplicazione dell'art. 36, comma 6, della legge quadro di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009; la circostanza appariva, come sottolineato anche nelle precedenti relazioni, tanto più inspiegabile, in quanto l'altro documento, previsto dal comma 5 della medesima norma, l'illustrazione delle risultanze economiche per ciascun Ministero, era, come di consueto, puntualmente allegato al rendiconto; lo stesso ecorendiconto, inoltre, risulta allegato, già da qualche anno, alla relazione al disegno di legge di approvazione del rispettivo rendiconto.

L'anomalia segnalata è stata eliminata con successivo invio, con posta certificata, in data 13 giugno del predetto elaborato, completando in tal modo il corredo documentale previsto dal legislatore per la parifica del rendiconto generale dello Stato da parte della Corte dei conti.

L'allegato fornisce informazioni su gestione e rendicontazione delle spese ambientali per il 2013, in raffronto col corrispondente documento elaborato in sede previsionale e col precedente esercizio, sulla base di una metodologia condivisa in sede europea [19].

3.3.12. Controllo pagamenti debito pubblico

In sede di rendicontazione, è emersa, ancora una volta, la diversità delle procedure seguite per il controllo delle contabilità di tesoreria nel comparto del debito pubblico, con riguardo, da un lato, al debito fluttuante (BOT) e, dall'altro, al debito a medio e lungo termine (BTP, CCT, CTZ, ecc.): mentre per quest'ultimo il controllo della Corte dei conti è successivo, con il visto sui modelli inviati dalla tesoreria soltanto dopo l'avvenuta registrazione delle note di imputazione al bilancio dello Stato, sia per gli interessi che per il rimborso del capitale, per i BOT il procedimento si inverte, in quanto la contabilizzazione delle note di imputazione, che riguardano gli interessi, avviene intorno a marzo/aprile dell'anno successivo, dopo che la Corte dei conti rilascia la dichiarazione di regolarità in calce alle note riepilogative (modello 114T) delle somme pagate dalla tesoreria.

Al fine di rendere omogeneo il procedimento di controllo dei pagamenti sul debito pubblico, occorre stabilire una procedura identica per i due comparti dei buoni ordinari del tesoro e degli altri titoli, rivedendo con sollecitudine, se necessario, le attuali norme regolamentari, sulla base di quella attualmente seguita per i titoli a medio/lungo termine. In sintesi, la tesoreria invia i modelli 114T alla direzione del debito pubblico, che redige le note di imputazione e le invia prima all'Ufficio centrale del bilancio per la registrazione e successivamente alla Corte dei conti per il visto di competenza.

3.3.13. Quantificazione residui attivi

Nell'ambito dei residui attivi a fine esercizio, prevalgono le somme da riscuotere (221.783 milioni), le cui incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti ne

[19] Le risorse destinate alla spesa primaria per protezione dell'ambiente e uso e gestione delle risorse naturali, in termini di massa spendibile (residui passivi accertati e stanziamenti definitivi di competenza), ammontano nel 2013 a circa 3 miliardi di euro, pari allo 0,51 per cento della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato; in particolare, i residui, pari a circa 820 milioni di euro, costituiscono circa il 27,3 per cento del totale. Rispetto al 2012, la spesa ambientale si è ridotta di circa 1,5 miliardi di euro, ovvero del 33,3 per cento circa.
In sede consuntiva, la spesa ambientale effettivamente realizzata, in termini di pagamenti in conto competenza e in conto residui, ammonta nel 2013 a circa 1,9 miliardi di euro, pari al 64,4 per cento della massa spendibile.

comportano una sistematica sovrastima, cui dovrebbe porsi rimedio con gli strumenti normativamente previsti, valutandoli in sede di chiusura con riguardo al loro grado di esigibilità.

Come comunicato dall'Agenzia delle Entrate, la consueta applicazione di tale criterio, sia pure con metodologie suscettibili di miglioramento, ha dato luogo a una riduzione di oltre 301,1 miliardi, pari all'82 per cento applicato sull'importo di 367,2 miliardi, relativo ad alcuni capitoli del titolo I e II, per somme iscritte a ruolo, che contabilmente risultano ancora da riscuotere in conto residui su taluni capitoli[20]. L'abnorme entità di tale fenomeno induce, ancora una volta, la Corte dei conti a richiamare l'attenzione dell'amministrazione finanziaria per individuare una razionale metodologia condivisa, che riconduca la doverosa azione di verifica finale entro limiti fisiologici di compatibilità con l'ordinamento contabile. Si sottolinea, inoltre, che ancora non risulta trasmessa dalla medesima agenzia la consueta nota metodologica sui criteri che hanno portato all'applicazione della predetta riduzione.

3.4. Valutazione dei risultati

La Nota integrativa al rendiconto 2013 espone 123 obiettivi, di cui 33 (43 per cento) strategici e 90 (57 per cento) strutturali, questi ultimi comprensivi degli obiettivi finanziari. A fronte di essi, sono stati individuati 153 indicatori, dei quali 83 (54,3 per cento) di realizzazione finanziaria, 50 (32,7 per cento) di realizzazione fisica, 20 (13 per cento) di risultato; mancano indicatori sia di impatto che qualitativi. Rispetto alla previsione, sono stati gestiti 3 nuovi obiettivi, da considerare transitori, perché non replicati nell'esercizio in corso, tutti del dipartimento del Tesoro, riguardanti l'erronea riassegnazione di residui passivi perenti a programmi non più esistenti: trattasi di ripartizione di fondi, pagamenti di interessi e rivalutazione monetaria (nn. 269 e 270, programma fondi da assegnare, missione 25 fondi da ripartire), nonché di miglioramento dei processi dei servizi formativi (n. 268, programma servizi generali, missione 24 servizi istituzionali).

La seguente tavola dà conto della ripartizione degli obiettivi gestiti per Centri di Responsabilità:

OBIETTIVI GESTITI PER CENTRI DI RESPONSABILITA'

	Strategico	Strutturale	Totale complessivo
Gabinetto		3	3
Dipartimento per gli affari generale, il personale e i servizi	6	10	16
Dipartimento del Tesoro	11	35	46
Ragioneria Generale dello Stato	6	20	26
Dipartimento delle Finanze	8	20	28
Guardia di Finanza	2	1	3
Avvocatura dello Stato		1	1
	33	**90**	**123**

Fonte: Elaborazioni Ministero dell'economia

Dei complessivi 123 obiettivi, dalle schede risultano non pienamente raggiunti i *target* relativi a 40 obiettivi, facenti capo ai dipartimenti del Tesoro (28 su 46), della Ragioneria generale (9 su 26), delle Finanze (1 su 28) e degli Affari generali (2 su 16). Lo scostamento dell'indicatore dal valore massimo può ritenersi significativo se superiore al 20 per cento; in tal caso, gli obiettivi interessati risultano 12, di competenza dei dipartimenti della Ragioneria

[20] Capitoli nn. 1023/1, 1024/1, 1025/1, 1040/4, 1203/4, 1242/1, 1253/1, 2308, 2325, 2326, 2327, 3210/1, 3210/3, 3210/6, 3312/3, 3312/4, 3313/1, 3313/2, 3313/3.

generale (7), del Tesoro (4) e degli Affari generali (1). Una breve analisi di queste *performances* induce a qualche considerazione.

Gli scostamenti superiori alla soglia, di competenza del dipartimento della Ragioneria generale, concernono obiettivi relativi a trasferimenti per fondi da assegnare, di riserva e speciali (nn. 170 e 171, programmi 1 e 2 della missione 33; n. 167, programma 1 della missione 4; n. 169, programma 5 della missione 2), sostegno all'istruzione (n. 13, programma 10 della missione 22), opere pubbliche e infrastrutture (n. 10, programma 8 della missione 14), analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica (n. 182, programma 7 della missione 29), 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 del tutto inadeguato alla misurazione delle *performances*.

Per il dipartimento del Tesoro, gli obiettivi con scostamenti sopra soglia riguardano trasferimenti per interventi di sostegno (n. 161, programma 6 della missione 29; n. 197, programma 2 della missione 8; n. 57, programma 4 della missione 24) e la lotta alle dipendenze (n. 44, programma 5 della missione 17). Anche in tali casi, appare evidente l'inidoneità del semplice indicatore finanziario, basato sulla rilevazione di impegni e pagamenti. In tali fattispecie, si torna ad evidenziare l'esigenza di un'urgente sostituzione degli indicatori di risultato.

Infine, per il dipartimento Affari generali, la nota integrativa segnala il grado di realizzazione del piano delle attività al 20 per cento (obiettivo n. 230, programma 3 della missione 24), con uno scostamento dei quattro quinti dell'indicatore di risultato dal suo *target*.

Il "Referto di valutazione e controllo strategico" dell'Organismo indipendente di valutazione delle *performances*-OIV, conclude, sul piano complessivo e generale, che i risultati raggiunti lasciano pensare ad obiettivi poco sfidanti, ovvero a indicatori non coerenti con gli obiettivi da misurare, ovvero *target* sottostimati. Segnala, inoltre, alcuni obiettivi strategici con indicatori non compatibili con la potenziale capacità operativa della struttura interessata, ovvero impropri, che hanno dato luogo a risultati sensibilmente superiori al 100 per cento. Trattasi, per il dipartimento del Tesoro, del "Potenziamento della capacità' di rappresentare gli interessi strategici dell'Italia, ecc."; per il dipartimento delle Finanze, di "Interventi volti all'adozione di riforme strutturali per favorire la stabilità e la solidità del sistema finanziario, ecc.", "Assicurare la pianificazione e la verifica della lotta all'evasione, ecc." e "Portare avanti il processo di modernizzazione della P.A., ecc."; per il dipartimento degli Affari generali e dei servizi, di "Ottimizzare la spesa per i servizi logistici" e "Riduzione dei costi di funzionamento, ecc.". In tali casi, occorre provvedere con sollecitudine alla sostituizione dei predetti indicatori di *performances*, adottandone altri più significativi e rispondenti all'esigenza di misurazione dei risultati.

In merito all'obiettivo strutturale "*Pieno supporto al Governo per predisposizione e gestione del bilancio dello Stato*", con particolare riferimento all'attività di redazione dello schema del testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato nonché in materia di Tesoreria, si è reso necessario il differimento dell'originario termine fissato dall'articolo 50 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, al 31 dicembre 2014. Va notato, altresì, che gli obiettivi strutturali "*Trasferimento delle risorse previste in relazione alle esigenze da soddisfare*" e "*Ammortamenti e fondo unico di amministrazione*", affidati al dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi, presentano indicatori di risultato pari a zero, in quanto, riguardando meri trasferimenti e riparti di fondi, trattasi di indicatori finanziari basati sugli impegni contabili assolutamente inadatti a rappresentare il livello di raggiungimento del risultato dell'azione amministrativa nelle fattispecie considerate.

Particolare interesse riveste il risultato degli interventi effettuati dalla Guardia di finanza nell'attività di contrasto degli illeciti in materia di spesa pubblica, inserita, a decorrere dal 2013, nell'ambito di un autonomo obiettivo strategico individuato nella direttiva ministeriale. A parte la scarsa significatività dell'indicatore "binario" (si/no) assegnato al raggiungimento dell'obiettivo, merita menzione il numero degli interventi eseguiti, circa 25.000, tra indagini di

polizia giudiziaria, accertamenti e verifiche d'iniziativa, sui principali flussi di spesa (sanità, erogazioni contributive e assistenziali, appalti e incentivi alle imprese, prestazioni sociali agevolate), con segnalazione di oltre 19.000 soggetti alla magistratura ordinaria, alla Corte dei conti e alle competenti autorità amministrative. Ne sono derivate oltre 4.300 denunce all'autorità giudiziaria per reati contro la pubblica amministrazione, con indebite percezioni o richieste di fondi per 1,4 miliardi e il sequestro di beni mobili, immobili, valuta e conti correnti per 309 milioni.

4. Le missioni e i programmi

4.1. Missioni, programmi e Centri di Responsabilità

Come notato, le 26 missioni affidate al dicastero sono articolate in 57 programmi, con una massa impegnabile di 543,7 miliardi e impegni lordi di 497,7 miliardi. I dati salienti della gestione per aggregati funzionali risulta dalla seguente tabella.

MISSIONI E PROGRAMMI PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ - ESERCIZIO 2013

(in milioni)

Missione	Programma	Cdr Spese		Impegni Lordi	% incidenza Impegni lordi sul Totale	Pagato totale	% incidenza Pagato totale sul Totale	Residui finali	% incidenza Residui finali sul Totale
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	Organi costituzionali	3	TESORO	1.822	0,37	1.822	0,37	0	0,00
	Organi a rilevanza costituzionale	3	TESORO	529	0,11	535	0,11	9	0,02
	Presidenza Consiglio Ministri	3	TESORO	456	0,09	514	0,11	2	0,01
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	Erogazioni enti territoriali int. settore	3	TESORO	17.272	3,47	14.988	3,07	2.344	6,29
		4	RAGIONERIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	Federalismo	4	RAGIONERIA	55.770	11,20	52.931	10,84	9.690	26,00
	Regolazioni contabili e trasferimenti regioni a statuto speciale	4	RAGIONERIA	26.010	5,23	26.045	5,33	3.239	8,69
	Concorso spesa sanitaria	4	RAGIONERIA	9.854	1,98	8.402	1,72	6.114	16,41
	Rapporti finanziari con enti territoriali	4	RAGIONERIA	259	0,05	187	0,04	256	0,69
004.L'Italia in Europa e nel mondo	Partecipazione politiche bilancio UE	4	RAGIONERIA	23.383	4,70	23.426	4,80	28	0,07
	Politica economica e finanziaria internazionale	3	TESORO	2.553	0,51	2.546	0,52	7	0,02
005.Difesa e sicurezza del territorio	Missioni militari di pace	4	RAGIONERIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00
006.Giustizia	Giustizia tributaria	6	FINANZE	210	0,04	189	0,04	61	0,16
007.Ordine pubblico e sicurezza	Sicurezza democratica	3	TESORO	626	0,13	621	0,13	5	0,01
	Concorso alla sicurezza pubblica	7	GUARDIA DI FINANZA	1.324	0,27	1.319	0,27	119	0,32
008.Soccorso civile	Interventi per pubbliche calamità	3	TESORO	135	0,03	131	0,03	45	0,12
		4	RAGIONERIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	Protezione civile	3	TESORO	2.473	0,50	2.856	0,58	8	0,02
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Sostegno al settore agricolo	3	TESORO	133	0,03	134	0,03	0	0,00
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	Incentivi alle imprese	3	TESORO	26	0,01	0	0,00	26	0,07
	Incentivi interventi di sostegno	3	TESORO	407	0,08	395	0,08	192	0,52
	Interventi di sostegno mediante fiscalità	6	FINANZE	1.417	0,28	1.445	0,30	61	0,16
013.Diritto alla mobilità	Sostegno trasporto	3	TESORO	6.143	1,23	5.076	1,04	4.203	11,28
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	Opere pubbliche e infrastrutture	4	RAGIONERIA	58	0,01	519	0,11	1.228	3,29
015.Comunicazioni	Servizi postali e telefonici	3	TESORO	535	0,11	408	0,08	796	2,14
	Sostegno editoria	3	TESORO	209	0,04	216	0,04	55	0,15
017.Ricerca e innovazione	Ricerca di base e applicata	3	TESORO	135	0,03	111	0,02	49	0,13
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Sviluppo sostenibile	3	TESORO	34	0,01	8	0,00	78	0,21
019.Casa e assetto urbanistico	Edilizia abitativa e politiche territoriali	3	TESORO	302	0,06	304	0,06	0	0,00
022.Istruzione scolastica	Sostegno istruzione	3	TESORO	...	...	...	...	...	...
		4	RAGIONERIA	16	0,00	11	0,00	16	0,04
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Lotta dipendenze	3	TESORO	11	0,00	8	0,00	3	0,01
	Protezione sociale	3	TESORO	4.511	0,91	4.514	0,92	301	0,81
	Diritti cittadini	2	AFFARI GENERALI	156	0,03	103	0,02	74	0,20

Missione	Programma	Cdr Spese		Impegni Lordi	% incidenza Impegni lordi sul Totale	Pagato totale	% incidenza Pagato totale sul Totale	Residui finali	% incidenza Residui finali sul Totale
	Sostegno famiglia	3	TESORO	21	0,00	21	0,00	0	0,00
	Pari opportunità	3	TESORO	41	0,01	23	0,00	21	0,06
	Pensionati di guerra, perseguitati politici e razziali	2	AFFARI GENERALI	715	0,14	711	0,15	5	0,01
025.Politiche previdenziali	Previdenza,, sicurezza sociale etc.	3	TESORO	12.431	2,50	12.378	2,53	969	2,60
		4	RAGIONERIA	133	0,03	133	0,03	0	0,00
026.Politiche per il lavoro	Infortuni sul lavoro	3	TESORO	6	0,00	6	0,00	0	0,00
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Confessioni religiose	6	FINANZE	1.083	0,22	1.083	0,22	0	0,00
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	Giurisdizione e coordinamento fiscalità	3	TESORO	0	0,00	0	0,00	0	0,00
		6	FINANZE	21.303	4,28	19.413	3,97	5.343	14,34
	Programmazione e politiche di bilancio	4	RAGIONERIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00
	Contrasto frodi e violazioni obblighi fiscali	7	GUARDIA DI FINANZA	2.435	0,49	2.432	0,50	174	0,47
	Vigilanza settore finanziario	3	TESORO	8.352	1,68	8.354	1,71	2	0,01
	Regolazioni contabili e rimborsi d'imposte	3	TESORO	0	0,00	0	0,00	0	0,00
		6	FINANZE	38.359	7,71	38.543	7,89	107	0,29
	Programmazione economico-finanziaria	3	TESORO	153	0,03	164	0,03	48	0,13
	Monitoraggio e controllo finanza pubblica	4	RAGIONERIA	408	0,08	415	0,08	50	0,14
	Supporto, controllo, vigilanza etc.	4	RAGIONERIA	227	0,05	222	0,05	12	0,03
030.Giovani e sport	Attività ricreative e sport	3	TESORO	626	0,13	640	0,13	19	0,05
	Sostegno gioventù	3	TESORO	7	0,00	7	0,00	0	0,00
031.Turismo	Sviluppo turismo	3	TESORO	30	0,01	30	0,01	0	0,00
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Servizi generali, etc.	3	TESORO	...	...	...	...	...	...
	Indirizzo politico	1	GABINETTO E DIRETTA COLLABORAZIONE	20	0,00	20	0,00	3	0,01
	Servizi e affari generali	2	AFFARI GENERALI	176	0,04	159	0,03	82	0,22
	Servizi formativi e approvvigionamenti	2	AFFARI GENERALI	91	0,02	89	0,02	67	0,18
		3	TESORO	534	0,11	426	0,09	108	0,29
	Difesa e consulenza legale	9	AVVOCATURA	173	0,03	181	0,04	14	0,04
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	1	GABINETTO E DIRETTA COLLABORAZIONE	0	0,00	0	0,00	0	0,00
		2	AFFARI GENERALI	31	0,01	38	0,01	31	0,08
		3	TESORO	2	0,00	2	0,00	0	0,00
		4	RAGIONERIA	526	0,11	10	0,00	642	1,72
	Fondi di riserva e speciali	4	RAGIONERIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00
034.Debito pubblico	Oneri per il servizio del debito statale	2	AFFARI GENERALI	7	0,00	7	0,00	0	0,00
		3	TESORO	76.471	15,36	76.483	15,66	145	0,39
		4	RAGIONERIA	5.852	1,18	5.852	1,20	0	0,00
	Rimborsi del debito statale	2	AFFARI GENERALI	...	...	...	...	...	...
		3	TESORO	170.603	34,28	170.737	34,95	412	1,10
		4	RAGIONERIA	150	0,03	150	0,03	0	0,00
			Totale	**497.740**	**100,00**	**488.496**	**100,00**	**37.262**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dalla tavola si evince che, su un totale di spese di 497,7 miliardi di impegni lordi, ben 343,4 miliardi attengono a programmi "condivisi" da più Centri di Responsabilità amministrativa, con un'incidenza di circa il 69 per cento, in disapplicazione della corrispondenza biunivoca programmi/centri di responsabilità prescritta dalla legge quadro vigente. Ovviamente, analoghe proporzioni caratterizzano gli altri profili gestionali.

4.2. Struttura del bilancio

La struttura del bilancio, rispetto al 2012, non presenta novità di rilievo, tranne la sostituzione della missione 20.- Tutela della salute, programma "Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana", con la missione 6.- Giustizia, programma "*Giustizia tributaria*" nel dipartimento delle Finanze, relativo principalmente alle attività delle Commissioni tributarie, e l'inserimento, nell'ambito della missione 29- Politiche economico-finanziarie e di bilancio, del programma "*Supporto*

all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio" nel dipartimento della Ragioneria generale.

Il coinvolgimento del Ministero in un numero eccessivo di missioni, già rilevato negli scorsi anni, è rimasto inalterato nel 2013: 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, con una quota superiore al 50 per cento, mentre ben 18 missioni presentano una massa impegnabile inferiore all'1 per cento delle spese finali del dicastero. Sempre in termini di massa impegnabile, cinque delle 26 missioni gestite (3.-Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali; 34.- Debito pubblico, programma 1 interessi; 25.- Politiche previdenziali; 29.- Politiche economico-finanziarie e di bilancio; 4. L'Italia in Europa e nel mondo), con 316 miliardi, assorbono il 92 per cento della spesa finale, che esclude il rimborso di prestiti (programma 2 della missione 34 "Debito pubblico"). Ove si consideri la spesa complessiva, l'incidenza passa al 58 per cento, a conferma della forte concentrazione degli oneri in pochi aggregati. A parte le altre tre missioni, le due missioni di competenza esclusiva del Ministero, 29 e 34, presentano una massa impegnabile di 167 miliardi, con un'incidenza sulla massa impegnabile complessiva del 31 per cento.

CONSUNTIVO 2013 – MASSA IMPEGNABILE PER MISSIONI

Missione	Massa Impegnabile (milioni)	di cui Mef (milioni)	altre Amm.	Incidenza % Mef su totale missione	Incidenza % altre amm. su totale missione	% Mef su totale Spese Finali
1.-Organi costituzionali, etc.	2.813	2.813	0	100	0	0,82
2.-Amministrazione generale etc.	560	0	560	0	100	0
3.-Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	123.959	109.355	14.603	88,22	11,78	31,75
4.-L'Italia in Europa e nel mondo	29.219	26.967	2.253	92,29	7,71	7,83
5.-Difesa e sicurezza del territorio	21.878	0	21.878	0	100	0
6.-Giustizia	8.179	214	7.965	2,62	97,38	0,06
7.-Ordine pubblico e sicurezza	10.976	2.054	8.922	18,71	81,29	0,60
8.-Soccorso civile	4.988	2.722	2.265	54,58	45,42	0,79
9.-Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.135	136	999	11,98	88,02	0,04
10.-Energia e diversificazione etc.	10	0	10	0	100	0
11.-Competitivita' e sviluppo delle imprese	6.323	2.063	4.261	32,62	67,38	0,60
12.-Regolazione dei mercati	65	0	65	0	100	0
13.-Diritto alla mobilita'	13.961	6.143	7.818	44,00	56,00	1,78
14.-Infrastrutture pubbliche etc.	4.786	58	4.728	1,21	98,79	0,02
15.-Comunicazioni	1.169	781	388	66,82	33,18	0,23
16.-Commercio internazionale etc.	180	0	180	0	100	0
17.-Ricerca e innovazione	4.027	136	3.891	3,38	96,62	0,04
18.-Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	788	38	749	4,88	95,12	0,01
19.-Casa e assetto urbanistico	598	302	295	50,60	49,40	0,09
20.-Tutela della salute	978	0	978	0	100	0
21.-Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali etc.	1.588	0	1.588	0	100	0
22.-Istruzione scolastica	42.130	16	42.114	0,04	99,96	0,00
23.-Istruzione universitaria	7.812	0	7.812	0	100	0
24.-Diritti sociali, politiche sociali e *famiglia*	32.554	5.783	26.771	17,77	82,23	1,68
25.-Politiche previdenziali	88.423	12.743	75.680	14,41	85,59	3,70
26.-Politiche per il lavoro	9.138	6	9.131	0,07	99,93	0,00
27.-Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.698	1.083	615	63,78	36,22	0,31
28.-Sviluppo e riequilibrio territoriale	8.139	0	8.139	0	100	0
29.-Politiche economico-finanziarie e di bilancio	77.657	77.657	0	100	0	22,54
30.-Giovani e sport	635	635	0	100	0	0,18
31.-Turismo	30	30	0	100	0	0,01
32.-Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.791	1.024	767	57,18	42,82	0,30
33.-Fondi da ripartire	2.747	1.942	805	70,68	29,32	0,56
34.-Debito pubblico (progr. 1)	89.763	89.763	0	100	0	26,06
Spese Finali	**600.697**	**344.467**	**256.230**	**57,34**	**42,66**	**100**
34.-Debito pubblico (progr. 2)	199.266	199.266	0	**100,00**	**0,00**	
Spese complessive	**799.963**	**543.733**	**256.230**	**67,97**	**32,03**	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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. L'aggregato di maggiori dimensioni risulta quello relativo ai trasferimenti correnti e in conto capitale, che pesano sul complesso delle missioni trasversali, rispettivamente, per il 44,2 e il 54,5 per cento, in gran parte destinati alle amministrazioni pubbliche. I consumi intermedi gravano per il 24,7 per cento e i redditi da lavoro dipendente per il 19,9 per cento.

MISSIONI TRASVERSALI: MASSA IMPEGNABILE(*)

(in milioni)

categorie raggruppate	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	52.884	13.167	66.051	19,9	3,4
di cui imposte pagate sulla produzione	*3.148*	*96*	*3.244*	*3,0*	*0,0*
Consumi intermedi	3.328	1.092	4.420	24,7	0,3
Trasferimenti di parte corrente	135.088	107.073	242.162	44,2	27,8
di cui alle amministrazioni pubbliche	*130.690*	*101.383*	*232.073*	*43,7*	*26,3*
Altre spese correnti	673	20.731	21.404	96,9	5,4
di cui interessi	*43*	*6*	*50*	*12,8*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**191.974**	**142.063**	**334.037**	**42,5**	**36,9**
Investimenti fissi	2.314	158	2.473	6,4	0,0
Trasferimenti di parte capitale	13.241	15.865	29.107	54,5	4,1
di cui alle amministrazioni pubbliche	*4.462*	*7.719*	*12.181*	*63,4*	*2,0*
Altre spese in c/capitale	266	18.960	19.225	98,6	4,9
SPESE IN CONTO CAPITALE	**15.821**	**34.984**	**50.805**	**68,9**	**9,1**
SPESE FINALI	**207.795**	**177.047**	**384.842**	**46,0**	**46,0**

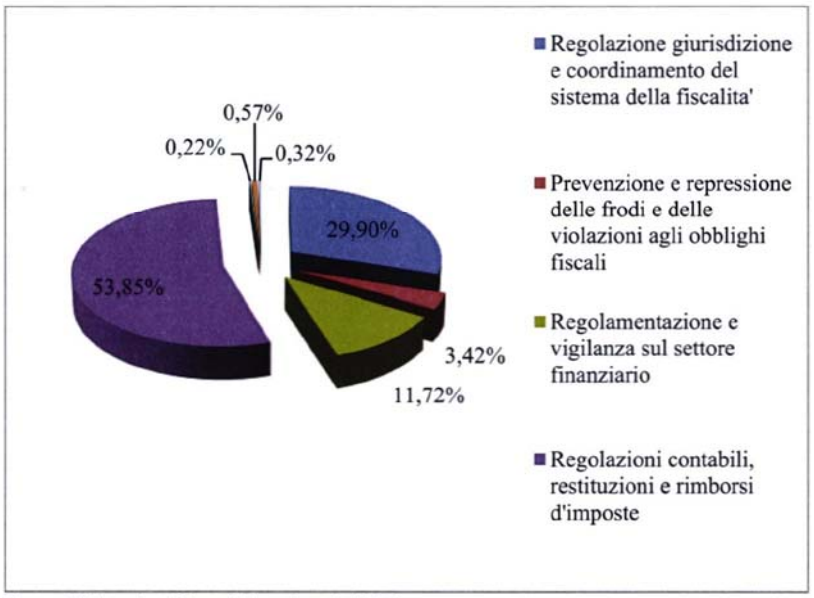
(*) al netto delle Missioni 23 e 34 che interessano esclusivamente il Mef e delle Missioni 2, 5, 6, 10, 12, 16, 21, 23 e 28 non di competenza del Mef.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito della missione 29 "Politiche economico-finanziarie e di bilancio", il programma relativo a regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte assorbe quasi il 53,85 per cento degli impegni lordi. Appare utile rappresentare, nelle seguenti tabella e figura, la composizione percentuale degli impegni relativi alla missione, distintamente per programma.

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

Missione	Programma	Impegni lordi	Composizione % su tot. Mis. 29
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità	21.303	29,90%
	Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali	2.435	3,42%
	Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario	8.352	11,72%
	Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte	38.359	53,85%
	Analisi e programmazione economico-finanziaria	153	0,22%
	Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio	408	0,57%
	Supporto all'azione di controllo, vigilanza e amministrazione generale della Ragioneria generale dello Stato sul territorio	227	0,32%
	Totale	**71.237**	**100,00%**



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La seconda missione di esclusiva competenza (34-Debito pubblico), con impegni per 253 miliardi, si articola in due programmi: "Oneri per il servizio del debito statale" e "Rimborsi del debito statale", quest'ultimo di gran lunga preponderante, con 170,7 miliardi di impegni. Complessivamente, sono stati assegnati alla missione 289 miliardi, di cui 89,8 per interessi e 199,3 miliardi per rimborsi del debito.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche; 2.2. Gli enti vigilati; 2.3. Gli organismi collegiali*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1 Gestione delle spese; 3.2. Gestione delle entrate extratributarie*
4. Missioni e Programmi

Considerazioni di sintesi

Il Ministero dello sviluppo economico è stato interessato nel 2013 da profonde innovazioni sul piano organizzativo che hanno inciso fortemente sulle competenze e sulla struttura. Infatti, da un lato, con il dPCM 5 dicembre 2013, è stato operato, in applicazione del decreto-legge n. 95 del 2012, un riordino dell'Amministrazione, sostituendo alla precedente organizzazione basata su Dipartimenti (livelli autonomi di decisione e responsabilità nei vari settori di attività del Ministero che riflettevano il precedente ordinamento nel quale le funzioni medesime erano attribuite a diversi Ministeri) una struttura articolata su 15 uffici di livello dirigenziale generale coordinati da un Segretario generale, al dichiarato fine di favorire l'integrazione delle strutture e l'unitarietà dell'azione amministrativa. Dall'altro il decreto-legge n. 101 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2013, allo scopo di rafforzare l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione, ha trasferito le relative competenze alla neo istituita Agenzia per la coesione territoriale, sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (o del Ministro delegato).

Tale complesso disegno di riforma non risulta, ad oggi, portato a compimento, non essendo stato adottato né l'apposito decreto ministeriale di individuazione degli uffici dirigenziali non generali né lo statuto dell'Agenzia e il conseguente dPCM di trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri e all'Agenzia, sulla base delle funzioni rispettivamente attribuite, delle risorse umane, finanziarie e strumentali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico.

Al riguardo si evidenzia che sarebbe stato opportuno un maggior coordinamento tra i due processi, al fine anche di evitare che le funzioni in materia di politiche di sviluppo e coesione, nelle more dell'effettiva entrata in funzione dell'Agenzia ed in assenza di una norma transitoria, di natura regolamentare, rimanessero in capo ad un Dipartimento del Ministero, soppresso in sede di riorganizzazione, che continua ad operare in virtù del solo richiamo operato dall'art. 10 del citato decreto-legge n. 101 del 2013.

Una maggiore attenzione avrebbero meritato anche i riflessi della riorganizzazione sulla gestione del bilancio, in parte superati in virtù del disposto dell'art. 9, comma 13, del decreto-legge n. 150 del 2013, che prevede, proprio al fine di assicurare la continuità nella gestione, la possibilità di *"gestire le risorse assegnate secondo la precedente struttura del bilancio dello Stato"*.

Con riferimento, invece, alle misure adottate ai fini della *spending review* e a quelle volte al contenimento della spesa in materia di studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, missioni, formazione, acquisto, manutenzione e noleggio autovetture e sponsorizzazione, va dato atto che è proseguita l'azione di contenimento dei costi e che sono stati rispettati i tetti previsti per le diverse tipologie di spesa. Va solo evidenziato, per completezza, che l'azione di razionalizzazione delle sedi territoriali, ha subito nel 2013 un ridimensionamento a seguito della soppressione dell'ICE e della conseguente acquisizione di nuovo personale impiegato sul territorio ed è stata successivamente sospesa in considerazione della possibile inclusione, all'interno del programma di lavoro previsto dal nuovo Commissario straordinario per la revisione della spesa, di interventi riguardanti gli ispettorati territoriali della comunicazione.

Relativamente alle materie dell'anticorruzione e della trasparenza va evidenziato che la nomina del Responsabile per la prevenzione della corruzione è avvenuta soltanto il 26 marzo del 2014 e che il Piano triennale per la prevenzione della corruzione, adottato (ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge n. 190 del 2013) con decreto del 31 gennaio 2014, anteriormente alla nomina del Responsabile, dovrà essere rivisitato per essere adeguato all'assetto derivante dalla riorganizzazione. Si è proceduto, poi, alla reingegnerizzazione della sezione "Amministrazione trasparente" sul sito *web* del Ministero e al suo successivo adeguamento al fine di rispondere ai rilievi formulati dalla CIVIT (ora ANAC), mentre restano ancora da operare correzioni riguardo ad alcuni dati relativi al personale.

Nel corso dell'esercizio finanziario in esame, le risultanze complessive del bilancio del Ministero sono state pari a 13.367,4 milioni per gli stanziamenti definitivi (7.084,7 milioni al netto del Fondo coesione e sviluppo), a fronte di una previsione iniziale pari a 11.967,4 milioni (le variazioni in corso d'anno sono ammontate a circa 1.400 milioni). Gli impegni lordi sono stati pari a 13.331,4 milioni, mentre i residui passivi al 31 dicembre 2013 sono stati pari a 12.821,8 milioni.

Per quanto riguarda i diversi programmi di spesa l'intento principale perseguito è stato quello di dare un impulso alle politiche per lo sviluppo, mettendo in moto un complesso di interventi volti a creare le migliori condizioni per sostenere la crescita e la competitività tra le imprese così da favorire anche nuove opportunità di occupazione, puntando anche sulla innovazione tecnologica.

Per quanto riguarda, in particolare, il programma Competitività e sviluppo delle imprese va segnalato come i numerosi interventi normativi introdotti nel corso del 2012, e precisamente il decreto-legge n. 5 del 2012, c.d. "decreto semplificazioni", il decreto-legge n. 83 del 2012, c.d. "decreto crescita 1.0", il decreto-legge n. 95 del 2012, c.d. "*spending review*", e il decreto-legge n. 179 del 2012, c.d. "decreto crescita 2.0", abbiano significativamente inciso sul sistema degli incentivi, al fine di ridurre il numero degli strumenti d'intervento, semplificare le procedure, accelerare i tempi per la conclusione degli interventi di politica industriale, focalizzare gli interventi su obiettivi strategici prioritari di politica industriale e promuovere l'assunzione di profili altamente qualificati e innalzare la competitività delle imprese attraverso lo strumento del credito d'imposta. Le profonde modifiche introdotte hanno però richiesto l'adozione di una serie di atti normativi di natura non regolamentare attuativi della predetta disciplina di rango primario, il che ha inciso sulla piena operatività delle misure introdotte. È il caso del Fondo per la crescita sostenibile, istituito dal decreto-legge n. 83 del 2012 in sostituzione del Fondo speciale rotativo sull'innovazione tecnologica - FIT e di altre misure di incentivo ritenute non più efficaci, che nel corso del 2013 ha dimostrato una relativa operatività e della misura del credito d'imposta per l'assunzione di personale altamente qualificato (introdotto sempre dal decreto-legge n. 83 del 2012) la cui piattaforma per la gestione è divenuta operativa solo nel corrente anno.

Al contrario, il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese ha confermato nel corso del 2013 la sua azione di sostegno in chiave anticiclica segnando un incremento per operazioni accolte, pari al 25,8 per cento rispetto al 2012, riconducibile all'incremento del finanziamento medio, in linea con le nuove disposizioni operative (attuative del decreto-legge c.d. "Salva

Italia", che ha portato la percentuale media di copertura al 59,4 per cento, dal precedente 49,3 per cento).

Relativamente al programma Regolazione dei mercati si segnala come, anche in questo caso, alcune delle modifiche introdotte nel 2012 nel settore delle assicurazioni volte a ridurre, nel medio e lungo periodo, i margini di inefficienza presenti nel mercato, attraverso la lotta alle frodi assicurative ed alla razionalizzazione delle procedure di controllo delle contraffazioni e delle violazioni a danno delle compagnie assicurative (decreto-legge n. 1 del 2012, convertito con modificazioni in legge n. 27 del 2012, (cd. decreto liberalizzazioni), decreto-legge n. 179 del 2012, (cd. decreto sviluppo o decreto crescita 2.0), convertito con modificazioni in legge n. 221 del 2012, e decreto-legge n. 95 del 2012, convertito con modificazioni in legge n. 135 del 2012), non hanno prodotto nel corso del 2013 significativi effetti concreti.

Al fine di contenere il costo della bolletta elettrica per famiglie e imprese sono stati adottati nell'anno 2013 nuovi criteri in tema di remunerazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, tenendo conto del mutato quadro normativo e dell'evoluzione dell'efficienza di conversione degli impianti. Successivamente, in applicazione del decreto-legge n. 69 del 2013, recante misure per il sostegno alle imprese, è stato predisposto apposito decreto al fine di allineare la remunerazione dell'energia prodotta dagli impianti CIP 6/92 ai valori effettivi espressi dal mercato del gas naturale.

Con riferimento, in particolare, alle misure volte a sostenere la competitività del settore produttivo a forte consumo di energia è stato elaborato un primo elenco di imprese energivore che hanno avuto riconosciuta l'agevolazione introdotta dal decreto-legge n. 83 del 2012 a partire dai primi mesi del 2014.

Nell'ambito del c.d. Pacchetto "clima-energia 20-20-20" i dati relativi al monitoraggio 2012, evidenziano l'ulteriore diffusione delle fonti rinnovabili (FER) nel nostro Paese rispetto all'anno precedente. L'obiettivo raggiunto nel 2012 (quota di consumo da energie rinnovabili pari al 13,53 per cento) è, infatti, attualmente superiore (di oltre 4 punti percentuali) a quello indicativo contenuto nel PAN e valori superiori a quelli preventivati sono stati ottenuti in tutti i settori (elettrico, riscaldamento/raffreddamento, trasporti) a conferma che lo sviluppo delle energie rinnovabili è caratterizzato da una crescita costante ed equilibrata.

Il Piano strategico banda ultralarga, avente ad oggetto lo sviluppo dell'infrastruttura nelle aree bianche NGAN, ove il mercato da solo non dimostra interesse a investire, è divenuto operativo nel 2013, dopo l'autorizzazione della Commissione europea. Sempre nel corso del trascorso esercizio si è registrato un primo intervento attuativo.

Nel corso del 2013 il Ministero ha pianificato le strategie di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane su un doppio binario. Da un lato cercando di ottimizzare gli investimenti tramite un maggior coordinamento tra i diversi attori pubblici e privati operanti nel settore e dall'altro incentivando la realizzazione di alcune tipologie promozionali a ritorno più immediato in termini commerciali quali seminari, *workshop*, *incoming* di operatori, incontri *BtoB*. Tali linee d'indirizzo, condivise dalla Cabina di regia per l'Italia internazionale, sono state oggetto di specifiche direttive alla nuova Agenzia ICE, che le ha inserite nel Piano promozionale ordinario 2014, predisposto ed approvato entro la fine del 2013.

Con riferimento all'operatività dello Sportello unico attrazione investimenti esteri (*Desk Italia*), previsto dalla legge n. 221 del 2012 va segnalato che lo stesso non è mai divenuto operativo in quanto, a seguito dei rilievi formulati dal competente Ufficio di controllo di questa Corte, in ordine all'interpello volto ad individuare le necessarie risorse umane, l'Amministrazione ha revocato l'atto di conferimento dell'incarico di responsabile della struttura.

Per quanto riguarda le politiche di sviluppo e riequilibrio territoriale, anche nel 2013 è da segnalare l'elevato importo dei residui totali sullo stanziamento del capitolo che gestisce il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), imputabile alla circostanza che il Fondo, caratterizzato comunque da una programmazione coerente con quella analoga dei Fondi europei, sulla base della programmazione settennale, va a finanziare progetti che spesso richiedono

lunghi periodi di attuazione (a partire dalla progettazione, alla approvazione e, infine, alla loro realizzazione).

Quanto al periodo di programmazione 2000-2006, l'Amministrazione ha condotto verifiche, nel 2013, in ordine ai motivi di ritardo nell'attuazione degli interventi, che hanno in molti casi richiesto la riprogrammazione delle relative risorse. Di qui l'emanazione da parte dell'Amministrazione di circolari per disciplinare le procedure di rilevazione delle decisioni assunte, a seguito dell'introduzione dei cosiddetti "progetti retrospettivi," dalle Autorità di gestione regionali e nazionali ed i modelli di rendicontazione degli interventi finanziati con il FSC nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013.

Per quanto riguarda la programmazione relativa al periodo 2007-2013, le riduzioni sulle assegnazioni del Fondo sviluppo e coesione alle Regioni a statuto ordinario nel triennio 2013-2015, hanno reso necessaria una rimodulazione della programmazione anche sul periodo 2007-2013. Di qui la delibera CIPE n. 14 del 2013, che, oltre a definire una prima riduzione dell'ammontare del taglio sull'annualità 2013, ha fissato le modalità di copertura dei tagli da parte delle Regioni anche per le annualità successive.

Per quanto riguarda, infine, il periodo di programmazione 2014-2020, l'Amministrazione ha effettuato l'istruttoria della nuova misura di creazione di impresa a tasso zero, proposta da Invitalia, con particolare riguardo alle modalità di funzionamento e alla dotazione finanziaria necessaria per la sostenibilità della misura, in base agli obiettivi di numero e dimensione media dell'impresa/investimento da agevolare e ai parametri finanziari e di durata dei finanziamenti concessi attraverso mutui agevolati.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Con la "Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione", adottata il 26 marzo 2013, sono stati individuati gli obiettivi strategici ed operativi in linea con le priorità politiche individuate nell'*Atto di indirizzo per il triennio 2013-2015* del 31 dicembre 2012. L'intento principale perseguito dall'Amministrazione è stato quello di dare un impulso alle politiche per lo sviluppo, mettendo in moto un complesso di interventi volti a creare le migliori condizioni per sostenere la crescita e la competitività tra le imprese così da favorire anche nuove opportunità di occupazione.

È stata, pertanto, definita un'articolata "Agenda per la crescita sostenibile" all'interno della quale sono state affrontate le criticità del sistema economico, al fine di favorire il rilancio dell'economia del Paese in un quadro il più possibile coerente e organico. L'Amministrazione ha cercato anche di puntare sulla innovazione tecnologica per fare in modo che la competitività delle imprese italiane possa continuare a crescere anche su mercati sempre più globali, che richiedono un contenuto di innovazione e conoscenza sempre maggiore. Pertanto, da un lato ha cercato di dare priorità alle iniziative per incentivare la crescita dimensionale delle imprese, la loro proiezione internazionale, gli investimenti in ricerca e innovazione, i recuperi di produttività, il rafforzamento della finanza d'impresa e un più agevole accesso al credito, dall'altro ha programmato interventi per agevolare la capacità delle imprese di essere competitive sui mercati, agendo in particolare sulle procedure e le incombenze anche di tipo finanziario che gravano su coloro che scelgono di avviare un'attività imprenditoriale.

Tra le iniziative intraprese, che ricomprendono una serie di interventi, poi ricompresi nel piano "Destinazione Italia" varato con il decreto-legge n. 145 del 2013, convertito con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2014, si menzionano le misure per la riduzione del costo dell'energia elettrica e delle tariffe RC auto, quelle fiscali volte ad incentivare l'acquisto di libri, quelle destinate a favorire l'internazionalizzazione e la digitalizzazione delle piccole e medie imprese, il credito d'imposta per l'attività di ricerca e sviluppo e la riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale, nonché le misure a favore delle bonifiche introdotte con l'intento di agevolare la nascita di impianti di chimica verde.

Le attività svolte da parte del Nucleo di analisi e valutazione della spesa operante presso il Ministero nel corso del 2013 hanno riguardato:

- l'individuazione, nel più ampio contesto della delega al governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato prevista dall'articolo 40, comma 2, della legge n. 196 del 2009, di una proposta per l'articolazione del bilancio del Ministero in "azioni" (51 azioni di cui 13 riferite alle spese di personale), che rappresentino in maniera più dettagliata le finalità dei programmi di spesa;
- l'aggiornamento degli indicatori di risultato e di contesto dei programmi di spesa con la finalità di fornire un quadro sintetico dell'amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intendono influenzare con le politiche di intervento e di migliorare il contenuto delle note integrative allegate al bilancio.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi delle strutture centrali e periferiche

Profonde sono state le innovazioni organizzative che hanno inciso sulle competenze e sulla struttura del Ministero dello sviluppo economico. Ciò sia per effetto delle misure di riduzione delle dotazioni organiche dirigenziali e non dirigenziali imposte dalle disposizioni del DL n. 95 del 2012 in materia di *spending review*[1] – che, nello specifico Ministero dello sviluppo economico, hanno trovato attuazione con il dPCM 22 gennaio 2013, il quale ha rideterminato in 23 unità (dalle originarie 29 unità) il personale con qualifica dirigenziale di livello generale ed in 151 unità (dalle originarie 206 unità) il personale con qualifica dirigenziale di livello non generale – sia per effetto, soprattutto, dell'art. 10 del decreto-legge n. 101 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125 del 2013, che, nell'istituire l'Agenzia per la coesione territoriale, sottoponendola alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri (o del Ministro delegato), ha previsto il trasferimento delle competenze in materia di coesione territoriale, sino a tutto il 2013 attribuite al Ministero, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e all'Agenzia, da attuarsi mediante apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ad oggi non ancora adottato, finalizzato all'effettivo trasferimento delle unità di personale di ruolo e dei rapporti di lavoro a tempo determinato per la residua durata nonché delle risorse finanziarie e strumentali del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero[2].

Di qui il nuovo Regolamento di organizzazione adottato con il dPCM 5 dicembre 2013 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2014)[3], che va a sostituire il regolamento di organizzazione di cui al d.P.R. n. 197 del 2008, vigente quest'ultimo sino a tutto il 2013, e che, più propriamente, si inserisce in una logica di semplificazione dell'Amministrazione in coerenza con gli sviluppi imposti dalle politiche di *spending review*. Il decreto ha, infatti, completamente modificato la struttura degli uffici, eliminando la precedente organizzazione basata su Dipartimenti e prevedendo invece un'organizzazione articolata su 15 uffici di livello dirigenziale generale coordinati da un Segretario generale.

---

[1] L'art. 2 del DL n. 95 del 2012 ha previsto una riduzione delle dotazioni organiche dei ministeri nella misura del 20 per cento per il personale con qualifica dirigenziale (dirigenti di prima e di seconda fascia) e del 10 per cento (della spesa) per il restante personale appartenente alle aree funzionali.

2 Si veda in proposito anche l'Audizione del Presidente della Corte dei conti sullo schema di d.lgs. n. 328 recante attuazione dell'art. 16 della legge n. 42 del 2009 e successive modificazioni presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 30 marzo 2011.

[3] Il Regolamento di riorganizzazione del Ministero, adottato nella forma semplificata del dPCM così come previsto dall'art. 2, comma 7, del decreto-legge n. 101 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2013, ricalca sostanzialmente un primo schema proposto ai fini dell'adozione del d.P.R, sul quale, peraltro, già era stato reso il parere del Consiglio di Stato nell'adunanza generale del 29 agosto 2013 (n. 4228/13).

Tavola 1

LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL MINISTERO PRIMA E DOPO IL DPCM 5 DICEMBRE 2013

Struttura ante dPCM	Struttura post dPCM
Ufficio per gli affari generali e per le risorse	Direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio
Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione	Direzione generale per gli incentivi alle imprese
	Direzione generale per la politica commerciale internazionale
	Direzione generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi
	Direzione generale per la lotta alla contraffazione – Ufficio italiano brevetti e marchi
	Direzione generale per la politica industriale, la competitività e le piccole e medie imprese
	Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica
	Direzione generale per la vigilanza sugli enti, il sistema cooperativo e le gestioni commissariali
Dipartimento per le comunicazioni	Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione
	Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico
	Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali
	Direzione generale per le attività territoriali
Dipartimento per l'energia	Direzione generale per il mercato elettrico, le rinnovabili e l'efficienza energetica, il nucleare
	Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche
	Direzione generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e per le infrastrutture energetiche
Dipartimento per lo sviluppo e la coesione	Agenzia per la coesione territoriale (*)

(*) Il decreto-legge n. 101 del 2013 ha istituito l'Agenzia per la coesione territoriale e l'ha posta sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tale scelta, secondo l'intenzione dell'intervento normativo, appare funzionale alla *ratio* delle disposizioni del decreto-legge n. 95 del 2012, in quanto l'eliminazione delle strutture dipartimentali consente un maggior risparmio rispetto a quello derivante dal taglio delle strutture di livello dirigenziale generale e risponde al contempo ad un'esigenza di unitarietà dell'azione amministrativa del Ministero, fortemente avvertita dai vertici politici e amministrativi.

Secondo anche quanto affermato dal Consiglio di Stato sulla proposta di riorganizzazione originaria e quanto riportato nella relazione illustrativa allo schema di regolamento poi approvato, la scelta di articolazione del Ministero in Dipartimenti, adottata con il precedente regolamento di riorganizzazione del 2008, aveva infatti finito con il riprodurre strutture autonome di decisione e responsabilità nei vari settori di attività del Ministero che riflettevano il precedente ordinamento nel quale le funzioni medesime erano attribuite a diversi Ministeri. Ciò aveva condotto, in concreto e non infrequentemente, all'adozione di posizioni e indirizzi operativi da parte dei Capi dipartimento non coordinati o addirittura in contrasto tra loro (si pensi, in particolare, alla profonda connessione tra politica industriale ed energetica, in ragione dell'impatto sulla prima di scelte anche gestionali afferenti la seconda).

Il Regolamento, ora approvato con dPCM, muove, dunque, dal presupposto che la soppressione delle strutture dipartimentali possa favorire la necessaria integrazione delle strutture e la conseguente unitarietà dell'azione amministrativa, quale coerente attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo del Ministro.

Centrale è, in tal senso, anche il ruolo del Segretario generale, su cui lo stesso Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema originario del regolamento, ha insistito per una più precisa delineazione della funzione di coordinamento.

Il nuovo regolamento prevede anche le figure dei Vice Segretari generali, che, ai sensi dell'art. 3, possono essere nominati tra i dirigenti generali del Ministero, fino a un numero di due, nel caso siano nominati uno o più Vice Ministri. Si tratta, invero, di una possibilità offerta dalla normativa che, a seconda di come attuata, rischia però di riprodurre proprio quelle criticità

evidenziate dal sistema dipartimentale e che la riorganizzazione attuale, fondata sulle direzioni generali, tende a superare mediante anche un rafforzamento del ruolo di unitarietà che dovrebbe far capo al Segretario generale.

Va ancora evidenziato che il nuovo regolamento se è pur vero che, nella logica della semplificazione, in coerenza con il trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri e all'Agenzia per la coesione territoriale delle competenze in materia attribuite al Ministero, ha correttamente previsto, in una disciplina a regime, la soppressione del Dipartimento per la coesione economica, risulta tuttavia del tutto carente di una disciplina transitoria delle soppresse competenze del Dipartimento per la coesione economica nelle more dell'adozione dello Statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale e del conseguente trasferimento mediante dPCM delle unità di personale e delle risorse alla Presidenza del Consiglio dei ministri e all'Agenzia.

Con decreto del 23 dicembre 2013 si è infine provveduto alla graduazione dei posti di funzione dirigenziale di livello generale ed alla definizione dei corrispondenti parametri retributivi. In proposito va evidenziato che la graduazione effettuata tiene conto delle disposizioni generali in materia di riduzione della spesa, per cui il valore attribuito alla posizione apicale dell'attuale struttura amministrativa (Segretario generale) è stato considerevolmente ridotto rispetto agli importi economici già in godimento ai precedenti titolari dei dipartimenti soppressi. Tale principio ha trovato applicazione anche per le restanti funzioni, consentendo tra l'altro di ottenere un'armonizzazione tra i vari trattamenti economici del personale dirigenziale di livello generale, oggi diversificati a causa della provenienza da più amministrazioni confluite nel Ministero dello sviluppo economico. Non risulta, invece, essere stato aggiornato il regolamento degli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Il processo di riordino del Ministero avrebbe dovuto essere completato con la individuazione degli uffici dirigenziali non generali da compiersi, mediante decreto di natura non regolamentare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del dPCM 5 dicembre 2013, riordino questo che allo stato degli atti non risulta ancora compiuto.

Si riporta di seguito l'evoluzione delle dotazioni organiche e la composizione del personale negli uffici centrali nel 2013 e come risulterebbe a regime con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento di organizzazione a seguito del trasferimento delle funzioni in materia di coesione territoriale dal Dipartimento dello sviluppo e della coesione economia all'Agenzia per la coesione territoriale ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Tavola 2

DOTAZIONI ORGANICHE

Organici personale dirigente	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Organico Uffici dirigenziali I fascia	29	29	29	23
Organico Uffici dirigenziali II fascia	208	208	206	151
Totale organico uffici dirigenziali	**237**	**237**	**235**	**174**

Organici personale non dirigente	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Area III	1.955	1.882	1.882	1.573
Area II	1.679	1.616	1.616	1.394
Area I	99	91	91	90
Totale organico personale non dirigente	**3.733**	**3.589**	**3.589**	**3.057**

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

TAVOLA 3

COMPOSIZIONE E EVOLUZIONE DEL PERSONALE NEL 2013 – UFFICI CENTRALI[1]

Copertura organico – Dirigenti	Organico		Personale in servizio	
		Organico a regime[2]	a tempo indeterminato	a tempo determinato
I fascia	23	19	21	3
II fascia	151	130	[3] 135	14
Totale	**174**	**149**	**156**	**17**

Copertura organico – Aree funzionali	Organico		Personale in servizio	
		Organico a regime[2]	a tempo indeterminato	a tempo determinato
Area III	1.573	1.573	[4] 1.006	4
Area II	1.394	1.394	[5] 1.076	0
Area I	90	90	[6] 75	0
Totale	**3.057**	**3057**	**2.157**	**4**

[1] Non si hanno dotazioni organiche suddivise per uffici centrali ed uffici periferici né riferite a uffici dirigenziali II fascia tecnici-ispettivi e né relative al personale del ruolo ad esaurimento. Si è provveduto ad inserire nella colonna del tempo determinato tre unità con incarico di livello generale ai sensi del comma 6, dell'art. 19 del decreto legislativo n. 165 del 2001, estranei all'amministrazione, e quattordici unità con incarico di livello non generale ai sensi del medesimo comma, di cui cinque estranee all'amministrazione e nove funzionari della III area del Ministero, contestualmente le unità relative alla III area del personale in servizio a tempo indeterminato sono state ridotte di 9 unità.
[2] Organico a seguito della riorganizzazione prevista dal dPCM 22 gennaio 2014.
[3] Di cui 14 unità in servizio presso gli uffici periferici.
[4] Di cui 580 in servizio presso gli uffici periferici.
[5]) Di cui 349 unità in servizio presso gli uffici periferici.
[6] Di cui 13 unità in servizio presso gli uffici periferici.
Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Gestione del personale conseguente alla "spending review

Il decreto-legge n. 101 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 125 del 2013, all'art. 2, comma 1, lettera a), ha disposto la proroga al 31 dicembre 2015 del termine entro il quale si dovrà assorbire il soprannumero di personale senza dover dichiarare l'esubero e, di conseguenza, avviare le procedure di mobilità. Questa novità non ha comportato effetti significativi sul piano delle cessazioni, giacché era già stato accertato di poter assorbire il soprannumero entro il termine originario della fine dell'anno 2014, sicché la nuova scadenza permetterebbe di non dover ricorrere ai pochi prepensionamenti, della seconda area, inizialmente previsti.

Inoltre, l'art. 10 del citato decreto-legge ha istituito l'Agenzia della coesione economica, con conseguente modifica del piano delle cessazioni, dovendo il personale di due delle tre direzioni attuali del Dipartimento dello sviluppo e la coesione economica essere trasferite presso la predetta Agenzia, salvo il diritto di opzione, del personale coinvolto, a permanere nei ruoli del Ministero.

Le modalità del trasferimento del personale saranno disposte con successivo dPCM, per l'adozione del quale non è stato fissato un termine[4].

È stato anche previsto un piano di rientro e di restituzione del personale in assegnazione temporanea presso altre amministrazioni ai fini della razionalizzazione delle relative spese del personale e, al contempo, la restituzione del personale di altre amministrazioni in assegnazione temporanea presso il Ministero. L'Amministrazione ha provveduto, quindi, ad effettuare una ricognizione del personale in assegnazioni temporanee in entrata ed in uscita dal Ministero, per una conoscenza quantitativa e qualitativa delle risorse umane interessate, allo scopo di individuare la tendenza delle richieste, i profili maggiormente utilizzati e quindi ottenere una

[4] Il dPCM di cui al comma 5 dell'art. 10 della legge n. 25 del 2013, a tutt'oggi, non è stato ancora adottato, non risultando ancora approvato, nonostante il termine spirato (10 marzo 2014), lo statuto dell'Agenzia per la coesione territoriale. Alla luce della direttiva n. 3 del 29 luglio 2013, diramata dalla Funzione pubblica, e della norma che ha istituito l'Agenzia per la coesione territoriale non è stato necessario produrre alcuna comunicazione al personale in ordine alla possibilità di essere collocato a riposo.

visione complessiva sia del fabbisogno del Ministero sia del personale (aree e profili) di appartenenza del Ministero richiesto dalle Amministrazioni esterne[5].

Per quanto riguarda la "Definizione ed attuazione del piano di rientro/restituzione dei dipendenti", l'Amministrazione ha elaborato un apposito programma di rientri e restituzioni, in base alla naturale scadenza delle assegnazioni temporanee ed agli eventuali dinieghi al rinnovo. Il piano ha coinvolto 52 unità di personale, tutte rientrate al Ministero o restituite alle Amministrazioni di provenienza (in particolare 28 rientri e 24 restituzioni). L'Amministrazione ha, infine, effettuato un'analisi dei costi sostenuti per il personale in assegnazione temporanea, al fine di quantificare il risparmio conseguito nel corso dell'anno, dalla quale, secondo quanto comunicato dal Ministero, è emerso che il risparmio è ammontato ad 486.692,31 euro.

Anticorruzione e trasparenza

Il Ministero ha adottato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione con decreto del 31 gennaio 2014. Il Piano, che copre l'arco temporale 2013-2016, esamina il livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione, indicandone gli interventi volti a prevenirlo, definisce la strategia di prevenzione della corruzione nell'ambito del Ministero, includendo le misure di prevenzione obbligatorie e quelle ulteriori, e delinea un programma di attività con l'indicazione della aree di rischio e dei rischi specifici che derivano dalla natura, dalle caratteristiche e dalle competenze dell'Amministrazione.

Nel quadro delle attività finalizzate alla prevenzione dei fenomeni corruttivi, il Ministero ha ritenuto opportuno mettere in atto una serie di attività in sinergia tra tutte le strutture dell'amministrazione al fine di informare e formare il personale, nonché migliorare l'accessibilità e la comprensibilità dei dati per gli utenti esterni[6].

L'individuazione delle aree di rischio è stata fatta sulla base della struttura organizzate secondo quanto previsto dal d.P.R. n. 197 del 2008, data l'impossibilità, secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione, di definire le attività e i rischi connessi in base alla nuova configurazione del Ministero, il cui assetto non risulta ancora compiutamente definito[7].

L'Amministrazione ha comunicato che il Piano, adottato, come detto, con decreto del 31 gennaio 2014 e quindi anteriormente alla nomina del Responsabile della prevenzione e della corruzione, avvenuta soltanto il 26 marzo 2014, sarà in ogni caso oggetto di riesame in concomitanza anche con il completamento del processo di riorganizzazione del Ministero[8].

Sul versante attuativo della trasparenza, va evidenziato che è stata reingegnerizzata la sezione "Amministrazione trasparente" sul sito *web* del Ministero ed è stata realizzata una banca

---

[5] L'Amministrazione ha, al riguardo, chiesto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, presso la quale, ad inizio anno 2013 erano in assegnazione temporanea circa il 50 per cento del personale in uscita, di riconsiderare l'utilizzazione dell'intero contingente di personale a disposizione con l'eventuale limitazione dei periodi di assegnazione temporanea già concessi e di soprassedere ad ulteriori richieste di personale. Secondo quanto comunicato dal Ministero, la Presidenza avrebbe assicurato di voler tenere in debita considerazione le esigenze espresse e che alle scadenze dei periodi di assegnazione avrebbe valutato, caso per caso, le richieste obbligatorie avanzate, tenuto presente che tali richieste sono supportate da normative che prevedono l'obbligatorietà dell'assegnazione.

[6] L'Amministrazione ha riferito che, in sede di monitoraggio, si è provveduto alla formazione del personale collocato nelle aree a rischio attraverso modalità formative, anche ipotizzando convenzioni con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, con l'Università di Tor Vergata e il con Consorzio BAICR.

[7] L'Amministrazione ha riferito che è stata effettuata la mappatura delle aree a rischio corruzione e sono stati individuati i settori da monitorare con contestuale pubblicazione sul sito del Ministero di tale mappatura. A tal fine è stata costituita una *task force* chiamata a svolgere funzioni di coordinamento delle attività connesse all'applicazione della disciplina in materia e a trasferire agli uffici dell'amministrazione le informazioni necessarie per la predisposizione del Piano e a fornire le indicazioni metodologiche per la stesura delle schede specificamente predisposte per la rilevazione del rischio. Le informazioni raccolte hanno riguardato il dettaglio delle aree (e delle sottoaree) a rischio di corruzione, la formulazione della valutazione del rischio e le proposte circa il trattamento dello stesso.

[8] Il nuovo Regolamento ha istituito la Direzione generale per la vigilanza sugli enti, sul sistema corporativo e sulle gestioni commissariali, al cui interno è esercitata la funzione di supporto del Responsabile della prevenzione della corruzione.

dati per la raccolta e la diffusione delle informazioni, al fine di rispondere ai requisiti di qualità e accessibilità delle informazioni.

I risultati raggiunti sul fronte della "trasparenza" sono contenuti nel "Rapporto di monitoraggio sugli obblighi di trasparenza", che la CIVIT ha elaborato a seguito di due verifiche condotte nel mese di ottobre 2013 e successivamente alle quali l'Amministrazione ha posto in essere alcune azioni correttive[9]. In esito a tali verifiche, secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, resterebbero ancora da implementare le correzioni che riguardano direttamente e/o indirettamente il personale in ragione del processo di riorganizzazione dell'Amministrazione allo stato degli atti non del tutto definito.

Gestione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare

Il Ministero ha riferito in sede istruttoria che è in atto un'azione di razionalizzazione delle sedi operative, iniziata successivamente alla riunificazione dei precedenti Ministeri (comunicazioni, attività produttive e commercio con l'estero), attraverso cui potrebbero realizzarsi economie che potranno produrre significativi effetti sul bilancio a breve termine. L'intervento prevede sia il rilascio di immobili in locazione passiva utilizzando sedi demaniali sia la restituzione all'Agenzia del demanio di immobili non in uso o ritenuti non più necessari a seguito di una razionalizzazione dell'allocazione del personale del Ministero. In particolare, per quanto riguarda le sedi territoriali dove prestano servizio gli Ispettorati del Dipartimento delle comunicazioni, è stato presentato un piano di razionalizzazione redatto sulla base dei dati del sistema dell'Agenzia del demanio e tenendo in considerazione il nuovo assetto territoriale conseguente all'inserimento del personale appartenente all'ex Istituto per il commercio estero.

A tal proposito, si è reso necessario, a seguito dell'acquisizione di nuovo personale impiegato sul territorio derivante dalla soppressione dell'ICE, escludere dal piano di razionalizzazione alcune sedi che fino a quel momento erano stata previste ai fini della restituzione all'Agenzia del demanio. Inoltre, l'Amministrazione ha dovuto sospendere la seconda fase del piano perché il programma di lavoro previsto dal nuovo Commissario straordinario per la revisione della spesa aveva incluso tra gli interventi previsti anche gli Ispettorati territoriali. Conseguentemente, l'Amministrazione ha ritenuto di dover sospendere le attività previste dall'obiettivo operativo, al fine di non porre in essere azioni in contrasto con il nuovo piano della revisione della spesa.

È, invece, proseguita, nel corso del 2013, l'attività di implementazione del piano di razionalizzazione delle sedi del Ministero in locazione passiva. Sono state rilasciate le sedi centrali di Via Liguria (gennaio 2013). Per quanto riguarda, poi, le sedi territoriali, si conferma il rilascio nel mese di marzo 2013 della sede di Bari, Via Matarrese, 5. L'Amministrazione ha stimato il totale dei risparmi conseguiti pari a circa euro 4,2 milioni.

2.2. Gli enti vigilati

Al Ministero sono attribuiti compiti di controllo o vigilanza nei confronti di enti di diritto pubblico, agenzie, enti di diritto privato, società partecipate, nonché di società per azioni partecipate. Si tratta di organismi di cui il Ministero, in alcuni casi, si avvale o per svolgere funzioni interne dell'Amministrazione (società *in house*), o per lo svolgimento di specifiche tipologie di attività affidate alla società mediante apposita convenzione. Alcune di queste società come l'Enea, l'Agenzia ICE, l'Ente nazionale per il microcredito, ecc., oltre alle convenzioni stipulate con il Ministero sono destinatarie di contributi annui previsti da norme di

[9] Le verifiche hanno tenuto conto delle evidenze prodotte alla rilevazione condotta dall'Organismo indipendente di valutazione in occasione dell'attestazione su specifici obblighi di pubblicità prevista dalla delibera CIVIT n. 71/2013. In particolare gli obblighi di trasparenza oggetto di verifica puntuale sono stati: i pagamenti (elenco dei debiti scaduti ed elenco dei debiti comunicati ai creditori); gli enti controllati (dati relativi alle società partecipate); le attività e i procedimenti (tipologie di procedimento); i servizi erogati (costi contabilizzati e tempi medi di erogazione dei servizi); l'accesso civico.

legge. Di seguito si elencano tali società suddivise per Dipartimento di competenza del Ministero.

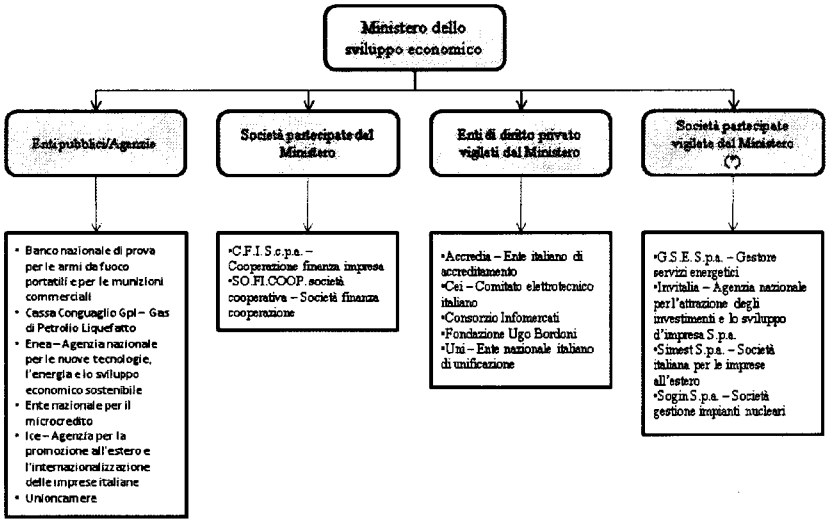
Tavola 4

RIPARTIZIONE ENTI/SOCIETÀ/AGENZIE PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ

Dipartimento	Ente/Società/Agenzia
Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione	Banco nazionale di prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali
	Ente nazionale per il microcredito
	ICE – Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane
	UNI – Ente nazionale italiano di unificazione
	CFIS – Cooperazione finanza impresa
	SOFICOOP
	Consorzio Infomercati
	ACCREDIA – Ente italiano di accreditamento
	UNIONCAMERE
	Invitalia spa
	Simest spa
Dipartimento dell'energia	Cassa conguaglio gpl – gas di petrolio liquefatto
	ENEA – Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile
	GSE spa
	SOGIN spa
Dipartimento delle comunicazioni	CEI – Comitato elettrotecnico italiano
	Fondazione Ugo Bordoni

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Tavola 5



(*) La GSE, Invitalia e Sogin sono società partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze, la Simest dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Riguardo gli enti pubblici e gli enti di diritto privato, vigilati dal Ministero, si riportano di seguito alcune indicazioni riguardanti le spese di funzionamento, nell'ambito dell'ultimo bilancio di esercizio/consuntivo approvato, le risorse finanziarie, se presenti, a carico del Ministero in attuazione di norme di legge o di contratti o convenzioni (in termini di impegni) e le funzioni esercitate rispetto a quelle istituzionalmente intestate alle Amministrazioni di riferimento.

Tavola 6

SPESE DI FUNZIONAMENTO E RISORSE FINANZIARIE A CARICO DEL MINISTERO

SOCIETA' PARTECIPATE E/O VIGILATE	**Spese di funzionamento (bilancio 2012)**	**Risorse finanziarie a carico del Ministero (impegni 2012 e 2013)**	
CFI S.c.p.a. - Cooperazione Finanza Impresa	1.033.062,00	2012	139.061,19
SO.FI.COOP. S.c.p.a. -Società finanza cooperazione	627.938,00	nessun onere	
GSE S.p.A. - Gestore servizi energetici	46.682.000,00	nessun onere	
INVITALIA S.p.A. - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa	43.481.000,00	2012	44.863.062,78
		2013	47.234.605,86
SIMEST S.p.A. - società italiana per le imprese all'estero	7.531.000,00	2012	3.088.043,00
		2013	2.113.067,99
SOGIN S.p.A. - società gestione impianti nucleari	83.861.076,00	2012	38.106.589,00
		2013	32.907.536,00
ENTI DI DIRITTO PRIVATO VIGILATI	**Spese di funzionamento (bilancio 2012)**	**Risorse finanziarie a carico del Ministero (impegni 2012 e 2013)**	
Accredia - Ente italiano di accreditamento	1.703.000,00	nessun onere	
Cei - Comitato elettrotecnico italiano	2.191.333,00	2012	982.728,62
		2013	2.119.733,10
Consorzio Infomercati	125.376,00	nessun onere	
Fondazione Ugo Bordoni	789.700,94	2012	3.400.000,00
		2013	1.836.284,22
Uni - Ente nazionale italiano di unificazione	5.000.000,00	2012	1.744.518,38
		2013	3.701.677,70
ENTI PUBBLICI VIGILATI	**Spese di funzionamento (bilancio 2012)**	**Risorse finanziarie a carico del Ministero (impegni 2012 e 2013)**	
Banco nazionale di prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali	247.296,30	nessun onere	
Cassa Conguaglio GPL - Gas petrolio liquefatto	322.031,08	nessun onere	
Enea - Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile	48.771.039,92	2012	160.484.326,95
		2013	153.039.000,00
Ente nazionale per il microcredito	1.057.674,32	2012	702.417,00
		2013	1.791.041,00
Ice - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese	Dato non disponibile*	2012	32.251.679,00
		2013	119.225.244,50
Unioncamere	6.791.935,14	2012	3.982.000,00
		2013	6.708.661,80

(*) dato non disponibile in quanto l'Agenzia ICE, è stata istituita con DL n. 98 del 2011 convertito dalla legge n. 211 del 2011, come modificato dall'art. 22 del DL n. 201 del 2011 convertito dalla legge n. 214 del 2011, ed ha iniziato ad operare a partire dall'esercizio finanziario 2013.
Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Tra gli enti pubblici vigilati rilevano, in particolare, per funzioni e per l'entità delle risorse finanziarie a carico del Ministero, l'*ENEA – Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile* e l'*Agenzia ICE – Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane*.

L'ENEA svolge attività di ricerca e innovazione tecnologica nonché prestazione di servizi avanzati nei settori dell'energia, con riguardo al settore nucleare e dello sviluppo economico sostenibile. Sulla base dei dati comunicati dal Ministero, le spese di funzionamento che nel corso del 2012 sono state pari a 48,8 milioni ricomprendono i costi per acquisto di beni, servizi, godimento beni di terzi, oneri finanziari e imposte tasse riferite al funzionamento dell'ente. Sono escluse le spese programmatiche per attività tecnico-scientifiche.

L'Agenzia è destinataria di contributi ordinari determinati annualmente dalla legge finanziaria che nel 2013 sono stati pari a 153 milioni, a fronte dei 160,4 del 2012. Sempre nel 2013 sono state acquisite risorse finanziarie derivanti da convenzioni con il Ministero dello sviluppo economico per un importo pari a 890.000,00 euro.

L'Agenzia ICE, di recente istituzione (decreto-legge n. 98 del 2011 convertito in legge n. 211 del 2011, come modificato dall'art. 22 del decreto-legge n. 201 del 2011 convertito in legge n. 214 del 2011), ha cominciato ad operare da poco tempo nella sua nuova configurazione di agenzia. Le sue funzioni sono quelle di internazionalizzazione delle imprese italiane e di commercializzazione dei beni e servizi italiani nei mercati internazionali, nonché di promozione dell'immagine del prodotto italiano nel mondo. L'agenzia riceve contributi da parte del Ministero per spese di funzionamento, spese di natura obbligatoria e fondo per la promozione e l'internazionalizzazione pari a 95,9 milioni. Essa, anche nella sua nuova configurazione, è sottoposta al controllo della Corte dei conti in base alla legge n. 259 del 1958[10].

Tra le società partecipate vigilate dal Ministero rileva *Invitalia – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.* L'Agenzia è il risultato del processo di riordino attuato con la legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 463, della legge n. 296 del 2006,) sulla Società *Sviluppo Italia*. Sono state snellite le attività, riducendo il numero delle partecipazioni ed i livelli organizzativi[11].

L'Agenzia, quale società strumentale del Ministero, ha come obiettivo strategico la ripresa della competitività del "sistema paese" e in particolare del Mezzogiorno, interagendo ed integrandosi ai fini del finanziamento delle attività nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. Proprio in relazione alle politiche di coesione territoriale, va evidenziato, nel 2013, che il Ministero, per quanto riguarda il periodo di programmazione 2014-2020 relativamente ai finanziamento del Fondo per la coesione territoriale, ha effettuato l'istruttoria della nuova misura di creazione di impresa a tasso zero, proposta da *Invitalia*, con particolare riguardo alle modalità di funzionamento e alla dotazione finanziaria necessaria per la sostenibilità della misura, in base agli obiettivi di numero e dimensione media dell'impresa/investimento da agevolare e ai parametri finanziari e di durata dei finanziamenti concessi attraverso mutui agevolati.

2.3. Gli organismi collegiali

Il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 158 del 5 dicembre 2013, nel procedere alla istituzione del Segretariato generale ed alla soppressione dei Dipartimenti e dunque ad una diversa e nuova articolazione delle competenze in 15 Direzioni generali, ha condotto anche ad una nuova allocazione degli organismi collegiali, già operanti presso il Ministero, presso le nuove Direzione generali, come riportato nella successiva tavola n. 7.

---

[10] Vedasi determinazione n. 34 del 2013 della Corte dei conti - Sezione del controllo sugli enti.

[11] Invitalia controlla, altresì, alcune società considerate strategiche per la *mission* dell'Agenzia. Si tratta di Invitalia reti, Svi finance, Infratel, quest'ultima società *in house* del Ministero dello sviluppo economico, Italia turismo, Italia navigando, e Invitalia Partecipazioni.

Tavola 7

ORGANISMI COLLEGIALI OPERANTI PRESSO IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

ORGANISMO	STRUTTURA DI RIFERIMENTO
Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione media e minori;	Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali
Commissione consultiva nazionale, di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 9 maggio 2001, n.269;	Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico
Commissione per gli idrocarburi e le risorse minerarie (CIRM);	Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche
Commissione Centrale per le Cooperative di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577;	Direzione generale per la vigilanza sugli enti, il sistema cooperativo e le gestioni commissariali
Comitato per la razionalizzazione e ristrutturazione produttiva dell'industria della difesa di cui all'articolo 4 del regolamento adottato con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 2 agosto 1995, n. 434.	Direzione generale per gli incentivi alle imprese
Commissione per il rilascio e la revoca delle autorizzazioni e per la decisione dei reclami (munizioni commerciali per uso civile), di cui all'articolo 8 della legge 6 dicembre 1993, n.509;	Direzione generale per la politica industriale, la competitività e le piccole e medie imprese
Comitato per lo sviluppo dell'industria aeronautica di cui all'articolo 2 della legge 24 dicembre 1985, n. 808;	
Consiglio nazionale ceramico di cui all'articolo 4 della legge 9 luglio 1990, n. 188;	
Nucleo degli esperti di politica industriale, di cui all'articolo 3 della legge 11 maggio 1999, n. 140;	
Comitato consultivo per l'esportazione dei beni a duplice uso di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 96;	Direzione generale per la politica commerciale internazionale
Segreteria tecnica di cui all'articolo 22, comma 2, della legge 9 gennaio 1991, n. 10.	Direzione generale per il mercato elettrico, le rinnovabili e l'efficienza energetica, il nucleare

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Si rileva che presso le Direzioni generali operano altri organismi di natura strettamente tecnica ritenuti dall'Amministrazione indispensabili per lo svolgimento delle funzioni loro attribuite la cui ricognizione e rimessa al decreto di individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale di prossima emanazione.

Si conferma, inoltre, l'operatività presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministro dei seguenti organismi collegiali la cui partecipazione è a titolo onorifico e in taluni casi prevede il rimborso delle spese sostenute e la erogazione di gettoni di presenza nei limiti fissati dal decreto-legge n. 78 del 2010:

- Commissione per lo studio e l'elaborazione delle carte valori postali, rinnovata con d.m. 17 dicembre 2013;
- Consulta per l'emissione di carte valori postali e la filatelia, rinnovata con d.m. 20 novembre 2013;
- Consiglio dell'Ordine dei cavalieri al merito del lavoro, previsto dalla legge n. 194 del 1986, in corso di ricostituzione;
- Nucleo di valutazione e verifica del Ministero dello sviluppo economico istituito con d.m. 21 dicembre 2001, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 144 del 1999, in corso di ricostituzione.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Gestione delle spese

I principali andamenti delle spese per categoria economica

I dati finanziari complessivi relativi agli andamenti finanziari del Ministero dello sviluppo economico risentono delle dotazioni finanziare poste sul capitolo 8425 – Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate (FSC, ex FAS); pertanto, nell'analisi si terrà conto delle risorse assegnate al Ministero anche al netto degli importi previsti per il suindicato capitolo. Dall'esame dei dati di bilancio si è registrata nel 2013, a livello degli stanziamenti definitivi di competenza, una diminuzione complessiva delle spese di funzionamento, in particolare sui consumi intermedi, che passano da 88,9 a 74,4 milioni (-14,5 milioni), e sui redditi da lavoro dipendente che si attestano su 219,3 milioni (-6,3 milioni rispetto al 2012).

Sempre per quanto riguarda la spesa di parte corrente, i trasferimenti ammontano a 405,9 milioni, in aumento rispetto all'esercizio precedente (+26,4 milioni), ma allo stesso tempo nell'ambito della medesima categoria diminuiscono i trasferimenti alle pubbliche amministrazioni (-24,3 milioni). Sul fronte della spesa in conto capitale si segnala, infine, rispetto all'esercizio precedente, una diminuzione degli investimenti fissi lordi pari a 143,4 milioni e un aumento dei trasferimenti in conto capitale pari a 5.575,7 milioni (di cui 4.839,7 milioni sul capitolo intestato al Fondo per lo sviluppo e la coesione).

Tavola 8

LA SPESA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

Categorie	Stanziamenti definitivi	%	Impegni lordi	%	Pagamenti totali	%	Residui totali	%
Redditi di lavoro dipendente	219.275	1,6	207.928	1,6	211.162	2,7	3.992	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*13.514*	*0,1*	*11.676*	*0,1*	*12.045*	*0,2*	*14*	*0,0*
Consumi intermedi	74.415	0,6	72.640	0,5	72.637	0,9	41.347	0,3
Trasferimenti di parte corrente	405.976	3,0	393.099	2,9	384.926	4,9	329.749	2,6
di cui alle amministrazioni pubbliche	*96.448*	*0,7*	*96.159*	*0,7*	*110.584*	*1,4*	*19.283*	*0,2*
Altre uscite correnti	51.824	0,4	48.156	0,4	26.412	0,3	43.509	0,3
di cui interessi passivi	*11.185*	*0,1*	*9.578*	*0,1*	*9.596*	*0,1*	*85*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**751.490**	**5,6**	**721.822**	**5,4**	**695.137**	**8,8**	**418.597**	**3,3**
Investimenti fissi lordi	219.618	1,6	219.589	1,6	356.330	4,5	238.668	1,9
Trasferimenti di parte capitale	12.161.690	91,0	12.161.090	91,2	6.545.308	83,0	12.037.427	93,9
di cui sul Fondo sviluppo e coesione	*6.282.682*	*47,0*	*6.282.682*	*47,0*	*0,0*	*0,0*	*10.349.795*	*80,7*
di cui alle amministrazioni pubbliche	*2.076.619*	*15,5*	*2.076.619*	*15,6*	*2.681.192*	*34,0*	*599.330*	*4,7*
Altre spese in conto capitale	225.574	1,7	225.574	1,7	290.466	3,7	127.094	1,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**12.606.882**	**94,3**	**12.606.253**	**94,6**	**7.192.104**	**91,1**	**12.403.190**	**96,7**
SPESE FINALI	**13.358.372**	**99,9**	**13.328.075**	**100,0**	**7.887.241**	**100,0**	**12.821.787**	**100,0**
al netto del Fondo sviluppo e coesione	***7.075.690***		***7.045.393***		***7.890.552***		***2.471.992***	
Rimborso passività finanziarie	9.000	0,1	3.311	0,0	3.311	0,0	0	0,0
SPESE COMPLESSIVE	**13.367.372**	**100,0**	**13.331.386**	**100,0**	**7.890.552**	**100,0**	**12.821.787**	**100,0**
al netto del Fondo sviluppo e coesione	***7.084.690***		***7.048.704***		***7.890.552***		***2.471.992***	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel corso degli ultimi due esercizi finanziari l'Amministrazione, in applicazione delle diverse misure di stabilizzazione della finanza pubblica succedutesi negli anni e, in particolare, del decreto-legge n. 95 del 2012, ha avviato misure di razionalizzazione delle spesa. In particolare, nell'anno 2013, ha ridotto la spesa per consumi intermedi per un importo pari a 6 milioni. È stata inoltre prevista una ulteriore riduzione della spesa del Ministero che ha inciso per 52,8 milioni per il 2013 e inciderà per 37,2 milioni nel 2014. Complessivamente le riduzioni apportate al bilancio a legislazione vigente nell'anno 2013 sono così quantificate:

Tavola 9

RIDUZIONI APPORTATE AL MINISTERO NEL 2013

(in migliaia)

Tipologia di spesa	Importo ridotto
Funzionamento	1.734,3
Interventi	24.480,3
Investimenti	71.181,6
Oneri comuni di parte corrente	5.704,9
Totale	**103.101,1**

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Le predette riduzioni, apportate sui capitoli relativi a spese di funzionamento, hanno richiesto alcune rimodulazioni delle dotazioni di bilancio. L'Amministrazione ha in tal senso riferito di alcune difficoltà incontrate nella gestione.

Relativamente alla spesa per consumi intermedi, sui capitoli di spesa per l'acquisto di beni e servizi (sul quale ricadono anche canoni e manutenzioni) si è reso necessario uno spostamento da fattori legislativi al fine di ottemperare agli obblighi relativi ai contratti c.d. "obbligatori" necessari a garantire lo svolgimento dell'attività istituzionale e strategica del Ministero. Ciononostante, l'Amministrazione ha segnalato che per alcune Direzioni generali la scarsità di risorse ha determinato un'esposizione debitoria per il Ministero. Al riguardo non si può non evidenziare l'esigenza di un ulteriore contenimento della spesa al fine di evitare la formazione di debiti sommersi ed una sostanziale elusione dei vincoli di bilancio. Inoltre, criticità sono state riferite riguardo le attività connesse all'attuazione della Convenzione di Parigi sul disarmo chimico, ratificata dalla legge n. 496 del 1995, così come integrata e modificata dalla legge n. 93 del 1997[12].

Riduzioni sono state disposte anche ai sensi dell'art. 16, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012 convertito dalla legge n. 135 del 2012, laddove, nel rideterminare gli obiettivi di patto di stabilità interno per le Regioni a Statuto ordinario, che ha disposto la riduzione delle risorse, dovute dallo Stato alle Regioni, per un ammontare complessivo pari 1.000 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.050 milioni a decorrere dall'anno 2015 includendo, fra quelle oggetto di riduzione, anche le risorse della programmazione regionale del Fondo sviluppo e coesione (FSC). La legge di stabilità per il 2013, ha operato poi sul fondo una diminuzione, sul triennio 2013–2015, (missione 28, programma 4, capitolo 8425), per i 3,05 miliardi. Con la delibera del CIPE n. 14 del 2013, sono stati determinati gli importi delle riduzioni per le singole Regioni. Successivamente, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 7 agosto 2013 è stato definitivamente stabilito il riparto regionale del concorso per gli anni 2013 e 2014 e si è di fatto attribuito il contributo a fronte dell'effettiva cessione regionale degli adeguati spazi finanziari[13].

Infine, la legge di stabilità per il 2014, n. 447 del 2013 ha disposto, al comma 522, dell'art. 1, un ulteriore concorso alla finanza pubblica, e conseguentemente un'ulteriore

[12] Gli stanziamenti del capitolo 7611 "Spese per l'esecuzione dell'accordo di cooperazione Italia-Russia sullo smantellamento dei sommergibili nucleari radioattivi della marina militare russa per la gestione sicura dei rifiuti radioattivi e del combustibile nucleare esaurito", vengono trasferiti alla Sogin S.p.A. a seguito della progressiva attuazione del programma d'investimenti per l'esecuzione dell'accordo di cooperazione italo - russo. Detto capitolo, che ha finanziato nel periodo 2005-2013 la richiamata legge pluriennale di spesa n. 160 del 2005, ha visto la riduzione dello stanziamento complessivo di competenza - previsto dalla legge autorizzativa da 360 a 313,9 milioni.

[13] Tredici Regioni su quindici (il Molise ha gestito la riduzione delle risorse del Fondo attraverso una rimodulazione della programmazione e la Puglia, avendo dato priorità all'attuazione dei programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei, non aveva più spazi finanziari da cedere) hanno così compensato la riduzione originaria e a fine anno, con apposita variazione di bilancio, sono stati reiscritti sul capitolo del Fondo sviluppo e coesione circa 909 milioni.

riduzione di spesa, a carico delle Regioni a statuto ordinario, per 560 milioni, non disponendo alcuna esclusione per le risorse del Fondo.

Riguardo all'attività contrattuale posta in essere dall'amministrazione si espone di seguito il dettaglio delle procedure utilizzate, suddivise tra quelle di parte corrente e quelle in conto capitale.

Tavola 10

SPESA DEL MINISTERO RICONDUCIBILE ALL'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

Modalità di scelta del contraente	**Impegni in conto competenza 2013**	
Acquisti in autonomia	**Spese correnti**	**Spese in conto capitale**
Dialogo competitivo	---	---
Procedure aperte	1.656.080,60	---
Procedure ristrette	2.516.584,24	---
Procedure negoziate	11.112.836,79	721.243,80
non in economia	3.251.555,17	312.381,00
in economia	7.861.281,62	408.862,80
Acquisti tramite organismi *in house*	**Spese correnti**	**Spese in conto capitale**
Convenzioni con organismi *in house*	2.617,53	18.557.444,00
Acquisti tramite CONSIP	**Spese correnti**	**Spese in conto capitale**
Accordi quadro – Convenzioni (NO Consip)	1.643.144,52	32.907.536,00
Convenzioni Consip	7.501.067,81	347.355,00
Mercato elettronico	2.117.997,66	2.859.759,38
Altre convenzioni con terzi	14.305.583,56	14.950.300,30
Totale	**40.855.912,71**	**70.343.638,48**

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Dall'esame della tabella risulta evidente come per le spese in conto capitale sia stato fatto un ampio ricorso alle procedure tramite Consip (72,6 per cento), mentre per le spese correnti la percentuale di utilizzo diminuisca sensibilmente (62,6) pur rimanendo sopra il 50 per cento del totale degli acquisti. L'amministrazione su tale criticità ha rappresentato le ragioni per le quali le strutture hanno effettuato impegni al di fuori delle procedure centralizzate che sono riconducibili prevalentemente a convenzioni Consip non attive o alla temporanea indisponibilità di beni e servizi su Consip[14].

Con riferimento, poi, agli effetti sul bilancio 2013 delle specifiche misure di contenimento della spesa di cui all'articolo 6, commi 7, 8, 12, 13 e all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010; art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012; art. 1, comma 141, della legge di stabilità n. 228 del 2012, si riportano nella tabella che segue i relativi dati, che evidenziano l'avvenuto rispetto dei tetti di spesa previsti.

[14] L'Amministrazione, ad esempio, ha dovuto procedere nel corso del 2013, con apposita gara, all'acquisto di buoni pasto per l'importo di 2,4 milioni, poiché su Consip la convenzione non era attiva. Non incidono sul totale delle spese il pagamento delle utenze e canoni, energia elettrica, gas, acqua e tassa rifiuti solidi urbani non imputabili a nessun tipo di convenzione.

Tavola 11

LA VERIFICA DEI LIMITI DI SPESA DEL DL N. 78 DEL 2010

(in migliaia)

Tipologia spesa	Anni	Impegni (*)	Tetto di spesa
Studi e consulenze (20%)	2009	205.222,56	
	2013	14.660,13	41.004,51
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (20%)	2009	762.902,98	
	2013	28.278,94	152.580,60
Missioni (50%)	2009	1.821.975,17	
	2013	594.094,06	910.987,60
Attività di formazione (50%)	2009	327.479,00	
	2013	59.100,00	163.739,50
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture (50%)	2011	206.844,70	
	2013	89.295,63	103.422,35
Sponsorizzazioni (0)	2009	-	-
	2012	-	-

(*) Somme impegnate nell'esercizio per la tipologia di spesa.
Fonte: Ministero dello sviluppo economico

È altresì da rilevare che a seguito di notazioni, sia da parte della Corte che della Ragioneria generale dello Stato, riguardo al fenomeno delle eccedenze, sono state migliorate le previsioni di spesa relative alle retribuzioni del personale, tanto che dalla gestione relativa all'esercizio finanziario 2013 ne emergono due sole per un totale complessivo pari a 108.795,65 euro[15].

La gestione dei residui nel triennio 2011-2013 presenta un andamento altalenante, anche se esaminato al netto delle risorse sul Fondo sviluppo e coesione. In particolare, si registra un cospicuo aumento dei residui al 31 dicembre 2013, pari a 12.821,8 milioni (+4.778,1 milioni rispetto al 1° gennaio 2013) di cui la maggior parte (3.943,6 milioni) derivanti dalla gestione del predetto Fondo. Da segnalare inoltre una consistente diminuzione delle economie sia in conto residui che di impegno che nel corso del triennio hanno registrato una riduzione rispettivamente pari a 657,8 milioni e 659,5 milioni.

Tavola 12

ANDAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI (2011-2013)

(in migliaia)

	2011	2012	2013
Residui iniziali	6.187.127,0	9.380.663,5	8.043.655,0
Residui definitivi iniziali	6.185.840,3	8.392.283,6	7.606.105,7
Pagato conto residui	2.747.921,5	2.193.312,4	2.383.185,4
Residui nuova form. totali	6.826.854,3	2.310.804,8	7.824.019,3
Economie in c/residui	884.687,9	466.167,3	225.153,7
Economie di impegno	867.858,1	452.523,4	210.026,3
Residui finali	9.380.663,5	8.043.655,0	12.821.787,0

[15] In particolare la prima per 1.260,43 euro, in conto residui, relativa al capitolo 2491 sul piano gestionale 1 "Stipendi e assegni fissi al personale, comprensivi degli oneri fiscali e contributivi a carico del lavoratore", e la seconda per 107.535,22 euro, in conto competenza, relativa al piano gestionale 2 "Imposte sulle retribuzioni a carico del dipendente" del capitolo 5223 "Retribuzione ai membri del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e indennità ai membri del nucleo ispettivo ed agli assistenti del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione" pagato con ruoli di spesa fissa. Eccedenza, quest'ultima, correlata agli intervenuti passaggi di fascia retributiva che hanno interessato alcuni componenti del Nucleo e comportato un incremento delle retribuzioni e degli oneri connessi rispetto alle stime effettuate durante l'anno.

RESIDUI AL NETTO DEL FONDO PER LO SVILUPPO E COESIONE

	2011	2012	2013
Residui iniziali	3.573.552,8	2.264.649,7	1.637.483,9
Residui definitivi iniziali	4.625.354,4	3.429.082,4	3.538.993,2
Pagato conto residui	2.747.921,5	2.193.312,4	2.383.185,4
Residui nuova form. totali	1.271.326,5	867.835,0	1.541.336,3
Economie in c/residui	884.687,9	466.167,3	225.153,7
Economie di impegno	867.858,1	452.523,4	210.026,3
Residui finali	2.264.649,7	1.637.483,9	2.471.991,6

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come già evidenziato nelle precedenti Relazioni al Parlamento alcuni capitoli presentano storicamente un ricorrente accumulo di residui di stanziamento. Si tratta, in particolare, dei capitoli 1700 (relativo al Fondo unico di amministrazione), 7476 (sugli interventi in materia di brevettualità e per le attività connesse con la ricerca di anteriorità) e 8425 (che gestisce il Fondo sviluppo e coesione).

Si rileva che l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 120 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 137 del 2013, ha previsto per il 2013, al fine di garantire il rientro dallo scostamento dagli obiettivi di contenimento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, una riduzione lineare per il Ministero, per un importo di 23 milioni sulle disponibilità di competenza e di cassa presenti sui capitoli di spesa ad eccezione delle spese iscritte nell'ambito della missione "Ricerca e innovazione" e degli stanziamenti relativi al Fondo per lo sviluppo e la coesione ed alla realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo Milano 2015. Le risorse accantonate di parte corrente, al termine dell'esercizio 2013, hanno costituito economia di bilancio, mentre per le spese in conto capitale, ai sensi dell'articolo 36, comma 2, del regio decreto n. 2440 del 1923, la norma ha previsto la possibilità di mantenere in bilancio le disponibilità di competenza non utilizzata al termine dell'anno 2013 per effetto dell'accantonamento, per essere disponibili quali residui di stanziamento nell'esercizio successivo.

Si riporta, di seguito, la tabella relativa alle reiscrizioni dei residui passivi perenti con l'indicazione delle reiscrizioni richieste e di quelle assentite, divise per categoria economica.

Tavola 13

REISCRIZIONI DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI 2013

(in migliaia)

Categoria	Reiscrizioni richieste nel 2013	Reiscrizioni assentite (*)
I. Redditi da lavoro dipendente	2,2	2,2
II. Consumi intermedi	2.644,2	2.596,6
V. Trasferimenti correnti a famiglie e a istituzioni sociali private	20,0	---
VI. Trasferimenti correnti a imprese	18.136,8	18.136,8
XII. Altre uscite correnti	1.209,3	1.209,3
XXI. Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	4.231,1	3.666,2
XXII. Contributi agli investimenti	8.583,3	8.780,0
XXIII. Contributi agli investimenti a imprese	485.077,9	496.612,1
XXV. Contributi agli investimenti a estero	---	1.056,5
XXVI. Altri trasferimenti in conto capitale	19.781,9	21.915,2
XXXI. Acquisizioni di attività finanziarie	348,2	450,3
Totale	**540.034,9**	**554.425,2**

(*) Le reiscrizioni assentite comprendono anche richieste effettuate in anni precedenti al 2013.
Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Riguardo alla formazione di economie, come nei precedenti esercizi, esse si sono formate in misura rilevante sui capitoli di spesa classificati come "oneri inderogabili" e, che quindi, non hanno potuto avvalersi dei rimedi previsti per la flessibilità di bilancio[16]. Si tratta, in particolare del pagamento di mutui (sia per la parte interessi che per capitale) verso la Cassa Depositi e Prestiti, i quali sono stati oggetto di rinegoziazione. La Ragioneria generale ha provveduto quindi nell'esercizio 2013 a definanziare le autorizzazioni di spesa dei capitoli interessati non essendo previsti oneri a carico degli stessi per l'esercizio 2014.

Nell'anno 2013 sono presenti ulteriori economie, tutte dovute agli accantonamenti effettuati durante l'anno, ai sensi del richiamato articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 120 del 2013, convertito, con modificazioni dalla legge n. 137 del 2013, che al termine dell'esercizio hanno costituito economia di bilancio. In particolare, il capitolo assegnato al Gabinetto 1007 "Competenze fisse e accessorie al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive" con uno stanziamento definitivo pari ad 13,4 milioni ha registrato un'economia di 1,7 milioni, dovuta sostanzialmente al piano gestionale 4 "Competenze fisse agli addetti al Gabinetto ed alle segreterie particolari al lordo degli oneri fiscali e contributivi a carico dei lavoratori" a seguito di un minor ricorso di collaborazione esterna negli uffici di diretta collaborazione del Ministro (1,3 milioni).

Situazione debitoria

L'Amministrazione ha segnalato situazioni debitorie di rilievo con riferimento al pagamento di utenze e canoni di locazione[17]. Tale situazione sarebbe determinata, secondo quanto riferito dall'amministrazione, da stanziamenti insufficienti nei capitoli relativi ai canoni, ai consumi per utenze e alle indennità di occupazione, ridottisi nel corso dell'esercizio finanziario 2013. Al riguardo si ritiene di dover richiamare l'attenzione dell'Amministrazione in ordine all'esigenza di un'ulteriore contenimento dei costi, in linea con gli obiettivi di riduzione della spesa previsti dal decreto-legge n. 95 del 2012, e di un'adeguata pianificazione dei pagamenti. Altre situazioni debitorie hanno riguardato il pagamento di spese legali o la restituzione di somme indebitamente versate; altre ancora lo sviluppo dei progetti di ricerca pluriennali svolti in collaborazione con vari enti di ricerca. Inoltre, per alcuni capitoli sui quali vengono pagate spese relative all'esecuzione di leggi pluriennali di spesa in conto capitale le somme vengono accantonate ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge n. 120 del 2013 e successivamente riassegnate.

Con riferimento, invece, alle procedure di liquidazione delle situazioni debitorie pregresse, l'Amministrazione ha evidenziato che, in attuazione dell'art. 6, comma 6, del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito in legge n. 64 del 2013 e in base alla circolare n. 18 emanata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sono state liquidate le fatture insolute al 31 dicembre 2012 presenti, in particolare, presso gli Ispettorati territoriali, non liquidate in tempo utile per la scarsa disponibilità delle necessarie risorse finanziarie.

---

[16] Il riferimento è in particolare ai capitoli: 5305 - "Rimborso alla Cassa depositi e prestiti della quota di interessi delle rate di ammortamento relative ai mutui contratti nel settore dell'edilizia sanitaria" con stanziamento definitivo di 10,3 milioni di euro ed un'economia di 1,1 milioni; 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" con stanziamento definitivo di 450.000,00 euro ed un'economia di pari importo; 9700 - "Rimborso alla Cassa depositi e prestiti della quota capitale delle rate di ammortamento relative ai mutui contratti per l'edilizia sanitaria" con stanziamento definitivo di 6 milioni di euro ed un'economia pari ad 2,7 milioni; 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" con stanziamento definitivo di 3 milioni di euro ed un'economia di pari importo.

[17] Sono stati riscontrati debiti per un importo pari a circa 3 milioni di euro, che hanno riguardato l'Ufficio affari generali e risorse che gestisce il pagamento dei canoni di locazione e delle utenze del Ministero.

Da ultimo, l'Amministrazione ha segnalato la possibilità di formazione di nuove situazioni debitorie per difficoltà di coordinamento/comunicazione con il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione successivamente alla prevista trasformazione del Dipartimento in Agenzia. Infatti, nelle more dell'istituzione dell'Agenzia, continua ad operare il Dipartimento che però non risulta più incardinato nella nuova organizzazione del Ministero. Detta situazione non agevola il monitoraggio dei limiti di spesa imposti su alcuni capitoli con il rischio di un loro sforamento nel corso del 2014.

3.2. Gestione delle entrate extratributarie

Tra le entrate extratributarie di competenza del Ministero si intrecciano diverse tipologie: entrate per contributi a fronte di servizi goduti o di beni venduti, per compensi dovuti da terzi per incarichi conferiti a dirigenti, entrate da sanzioni, restituzioni di finanziamenti ottenuti, tasse annuali per l'iscrizione ad Albi.

Nel 2013 sono affluite sui capitoli riferibili al Ministero dello sviluppo economico entrate extratributarie in termini di accertamenti pari a 1.251 milioni, somma che risulta molto superiore a quella inizialmente stimata pari a 670,8 milioni. La tabella che segue riporta le entrate extratributarie ripartite per Centro di Responsabilità.

Tavola 14

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE 2013

(in migliaia)

Centro di responsabilità	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Versamenti totali	Accertato	Riscosso
Dipartimento per l'energia	---	153.084	132.947	131.901	133.402
Dipartimento per le comunicazioni	158.965	371.934	298.482	308.041	298.493
Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione	108.600	245.891	366.070	368.336	376.290
Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica	402.000	264.584	62.607	403.636	65.011
Ufficio per gli affari generali e le risorse	1.225	1.225	12.332	39.116	12.346
Totale	**670.790**	**1.036.718**	**872.438**	**1.251.030**	**885.543**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le riassegnazioni riferibili al complesso delle entrate extratributarie risultano nel corso del 2013 pari a 547,9 milioni (401,4 nel 2012), di cui 169 milioni riassegnati al Fondo rotativo per la crescita sostenibile e 74,8 al Fondo sviluppo e coesione. Di seguito si fornisce una breve panoramica delle principali entrate riassegnabili dipendenti dalle strutture e dagli uffici dell'Amministrazione.

Nel corso dell'esercizio 2013 la riassegnazione di entrate al Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione ha riguardato tre capitoli per un totale di somme riassegnate pari a 18,8 milioni. In particolare si tratta del capitolo 3592 - Somme da introitare ai fini della riassegnazione, all'Amministrazione dello sviluppo economico, piano gestionale 14, che concerne le somme destinate al rafforzamento e promozione della politica dei consumatori a livello europeo (regolamenti CE), a progetti per i consumatori da realizzarsi attraverso le Regioni e le Associazioni dei consumatori, alla stipula di convenzioni con enti e organismi terzi (IVASS, ISTAT, Unioncamere, Invitalia, Consap, Agenzia delle dogane) per l'attività di supporto all'espletamento di compiti istituzionali e all'attività di promozione, assistenza e tutela dei consumatori anche con riguardo alle promozioni delle conciliazioni paritetiche. Nel 2013, a fronte di riassegnazioni per un importo pari complessivamente a 22,6 milioni, la somma effettivamente disponibile ed impegnata per le previste attività, a seguito di variazioni di bilancio operate da specifiche disposizioni legislative, è stata di 12,4 milioni. Sempre sul medesimo capitolo, sono state riassegnate somme anche per il piano gestionale 24 riguardante l'attuazione dei progetti a vantaggio dei consumatori del settore energetico proposti

dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG) per un importo pari a 878.114,00 euro. Sul capitolo 3595, relativo a proventi derivanti dal pagamento della tassa annuale da parte dei periti assicurativi per l'iscrizione ecc., l'importo riassegnato pari a 39.322,72 euro, è stato impegnato nel 2013 in favore dell'IVASS. Infine, sul capitolo 3596 – che riguarda il contributo annuale del 3 per cento dovuto dall'INAIL per l'attività di formazione tecnica svolta dall'UNI e dal CEI per il 2013 sono state riassegnate somme pari a 5,6 milioni.

Anche il Dipartimento per l'energia è intestatario di capitoli di entrate riassegnabili. Nel corso del 2013 sono state riassegnate entrate per 96,9 milioni che riguardano nello specifico tre capitoli di spesa e precisamente il capitolo 3592, piano gestionale 19, relativo alle attività in conto terzi riguardanti le verifiche degli impianti e infrastrutture energetiche in applicazione della legge n. 239 del 2004 per un importo di 398.596,94 euro, il capitolo 2606 relativo ai controlli di sicurezza anche ambientale su impianti di ricerca e coltivazione in mare per un importo pari a 3,3 milioni e, da ultimo, il capitolo 2605 per un importo pari a 93,2 milioni relativo al Fondo per la riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti nelle Regioni interessate dalla estrazione di idrocarburi liquidi e gassosi che, ai sensi dell'art. 45 della legge n. 99 del 23 luglio 2009, viene totalmente trasferito alle regioni interessate.

Le riassegnazioni di entrate extratributarie intestate al Dipartimento per le comunicazioni, nel 2013 hanno interessato tre capitoli per un importo complessivo pari a 7,4 milioni. In particolare, esse hanno riguardato il capitolo 2645 per attività svolte in conto terzi, relative a ispezioni e collaudo di apparati radioelettrici e al controllo delle emissioni radioelettriche, nonché per visite ispettive ai fini del rilascio dei certificati di sicurezza GMDSS a bordo di navi, di aeromobili civili, eseguite dal personale ispettivo. L'amministrazione ha segnalato che la procedura di riassegnazione risulta tardiva e il ritardo sullo stanziamento dei fondi comporta un rallentamento dei pagamenti al personale per le attività di missioni. Il capitolo che vede riassegnate maggiori entrate è il 3592 che nel 2013 è stato pari a 6,8 milioni. Tali entrate non sono riferite a servizi resi ma sono relative ai contributi versati dalle società cooperative (circa 20 milioni) e al versamento del 3 per cento degli utili netti di esercizio (circa 5,3 milioni), versati ai sensi della vigente normativa. Tali somme sono utilizzate esclusivamente per la vigilanza sulle società cooperative e spese ad essa connesse (compenso ispettori, formazione ispettori, ecc.) e per le iniziative di promozione e sviluppo della cooperazione e la costituzione di fondi mutualistici. La possibilità di riassegnazione delle entrate (sui capitoli di spesa 2159/33 e 2301) è legata all'applicazione del disposto normativo (art. 2, comma 615, della legge n. 244 del 2007) ed alle disponibilità presenti sul capitolo 1740 "Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative ecc.", istituito dal comma 616 della predetta legge. L'Amministrazione ha riferito che la diminuzione delle riassegnazioni rilevata nel corso dell'esercizio 2013 ha determinato una riduzione degli incarichi di vigilanza sulle cooperative nonché l'impossibilità di adottare iniziative a favore delle attività di promozione e di sviluppo della cooperazione.

È proseguita nel 2013 l'attività di recupero dei crediti vantati nei confronti dei titolari di concessioni della radiodiffusione sonora[18], attraverso anche l'escussione delle fideiussioni bancarie e/o assicurative rilasciate all'atto di rilascio delle concessioni e alla compensazione in occasione dei pagamenti dei contributi dovuti alle radio, ai sensi della legge n. 448 del 2001. Al riguardo si segnala l'esigenza di un'intensificazione dell'attività di recupero anche considerato che, nonostante l'incremento delle riscossioni attraverso ruolo, si registra nel 2013 un decremento, rispetto all'esercizio precedente, delle somme introitate[19].

[18] L'art. 1 del d.m. 23 ottobre 2000 prevede che le emittenti radiofoniche versino annualmente il canone di concessione quantificato nell'uno per cento del fatturato relativo all'anno precedente.

[19] In particolare, le riscossioni tramite ruolo sono passate da oltre 263 mila euro del 2012 ai quasi 566 mila euro del 2013, mentre gli incassi totali sono diminuiti sensibilmente attestandosi nel 2013 a 1,96 milioni di euro, a fronte dei 3,1 milioni di euro del 2012.

Entrate extratributarie generate dalle attività territoriali.

Le articolazioni periferiche del Ministero coincidono con l'ambito territoriale di competenza delle Regioni amministrative, ad eccezione dell'accorpamento Marche ed Umbria, Abruzzo e Molise, Puglia e Basilicata, per un totale di sedici strutture. Le competenze tecnico-amministrative sono ripartite in quattro settori: logistica; autorizzazioni, verifiche e controlli; reti e servizi di comunicazione elettronica nel settore telefonico; reti e servizi di comunicazione elettronica nel settore radioelettrico. La tabella sottostante illustra le entrate prodotte complessivamente nel settore della comunicazioni nell'esercizio finanziario 2013. Tali volumi di entrate sono riferibili all'attività corrente degli uffici, al netto perciò di eventuali entrate di natura non ricorrente (come aste per frequenze, ecc).

Tavola 15

CAPITOLO 2569 - ENTRATE DERIVANTI DA ATTIVITÀ E SERVIZI DI TELECOMUNICAZIONI AD USO PRIVATO, DA SERVIZI RESI A VARIO TITOLO E DA SANZIONI PECUNIARIE PER ILLECITI AMMINISTRATIVI, INDENNITÀ E INTERESSI DI MORA

(in migliaia)

Capitolo 2569	Accertato			Versato		
	C/Competenza	C/Residui	Totale	C/Competenza	C/Residui	Totale
	457.989,1	92.076,8	**550.065,9**	1.482,3	456.461,6	**457.943,9**

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

4. Missioni e programmi

Prima dell'entrata in vigore del dPCM di riorganizzazione, la struttura dei programmi del Ministero era solo in parte coerente con 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 in materia di affidamento univoco tra Centro di Responsabilità e programma di spesa. Infatti, la struttura organizzativa definita per dipartimenti, quali Centri di Responsabilità, aveva comportato l'attribuzione ad alcuni Dipartimenti di più programmi. Con la nuova riorganizzazione, che prevede 15 direzioni generali ad invarianza del numero di programmi, la situazione verrebbe a ribaltarsi nel senso che mentre in precedenza un Centro di Responsabilità insisteva su più programmi adesso in alcuni casi più Centri di Responsabilità andrebbero ad insistere su di un solo programma. Tale criticità, della quale non si è tenuto debito conto in sede di riorganizzazione potrà essere superata con l'introduzione delle azioni, quali componenti dei programmi di spesa ed unità elementari del bilancio[20].

Il bilancio del Ministero ricomprende dieci missioni e diciassette programmi[21]. La missione 28, Sviluppo e riequilibrio territoriale, all'interno della quale è ricompreso il Fondo

[20] Articolo 40, comma 2, lettera c), della legge n. 196 del 2009.

[21] Le dieci missioni sono: Energia e diversificazione delle fonti energetiche (programma: Gestione, regolamentazione, sicurezza e infrastrutture del settore energetico), Competitività e sviluppo delle imprese (programmi: Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetti industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale; Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo; Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione), Regolazione dei mercati (programma: Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori), Comunicazioni (programmi: Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione; Regolamentazione e vigilanza del settore postale; Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione), Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo (programmi: Politica commerciale in ambito internazionale; Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *made in Italy*), Ricerca e innovazione (programmi: Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale; Innovazione tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione), Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (programma: Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica), Sviluppo e riequilibrio territoriale (programma: Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate), Servizi istituzionali e generali delle pubbliche amministrazioni (programmi:

sviluppo e coesione, è quella che presenta i maggiori stanziamenti definitivi di competenza che incidono sul bilancio del Ministero per il 60,8 per cento. L'altra missione che presenta consistenti stanziamenti è la missione 11, Competitività e sviluppo delle imprese che incide sul bilancio del Ministero per il 31,9 per cento.

L'andamento economico-finanziario per l'anno 2013 delle missioni, è riportato tabella che segue, all'interno della quale sono altresì ricomprese anche le due missioni, 32 e 33, comuni a tutte le Amministrazioni.

Tavola 16

LA SPESA RIPARTITA PER MISSIONI

(in migliaia)

Missione	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni lordi	Pagamenti totali	Residui finali
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	6.019,2	10.388,7	9.276,8	9.527,9	2.787,3
Competitività e sviluppo delle imprese	3.306.125,9	4.260.823,4	4.257.774,1	4.128.845,4	1.313.437,6
Regolazione dei mercati	13.206,2	65.312,5	64.490,1	38.059,9	55.844,2
Comunicazioni	175.726,4	387.811,6	375.026,0	364.262,5	222.942,2
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	186.825,4	174.704,8	172.816,7	146.918,1	118.794,1
Ricerca e innovazione	165.365,5	266.289,0	264.758,3	168.086,0	179.758,3
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.137,8	1.529,0	1.457,7	1.448,7	82,3
Sviluppo e riequilibrio territoriale (*)	8.035.024,2	8.138.572,2	8.130.089,2	2.972.322,2	10.922.674,6
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	39.943,9	45.871,4	41.260,6	44.874,6	3.565,1
Fondi da ripartire	38.081,9	16.069,3	14.436,4	13.206,8	1.901,3
Totale	**11.967.456,5**	**13.367.371,8**	**13.331.386,9**	**7.890.552,1**	**12.821.787,0**

(*) All'interno della missione Sviluppo e riequilibrio territoriale è ricompresa la voce relativa a "Rimborso passività finanziarie" pari a 9.000 euro per gli stanziamenti e a 3.311 euro per gli impegni e pagamenti.
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Missione 10 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche

La missione 10, "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", è gestita soltanto dal Ministero dello sviluppo economico e consta di un solo programma denominato "Gestione, regolamentazione, sicurezza e infrastrutture del settore energetico". All'interno del programma rientrano le seguenti attività: autorizzazione per le infrastrutture di approvvigionamento del gas; indirizzi per la regolamentazione e la vigilanza del settore del gas; studi, analisi e programmazione nel settore; programmazione e sviluppo di attività internazionali e comunitarie; autorizzazioni alle reti elettriche; indirizzi di regolamentazione e vigilanza del settore elettrico; autorizzazioni alla costruzione e all'esercizio di infrastrutture per produzione di energia elettrica; vigilanza sulla erogazione dei servizi pubblici nel settore elettrico; ricerca del sistema elettrico; sostegno e iniziative per il risparmio energetico e fonti rinnovabili; interventi finanziari e verifica dell'uso razionale dell'energia e delle fonti rinnovabili; autorizzazioni degli impianti nucleari e dei depositi di materiale radioattivo; vigilanza sugli enti del settore nucleare e sul trasporto del materiale nucleare. Con la nuova organizzazione il programma presumibilmente sarà gestito da tre Direzioni generali e precisamente: la Direzione generale per il mercato elettrico, le rinnovabili e l'efficienza energetica, il nucleare, la Direzione generale

Indirizzo politico; Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza), Fondi da ripartire (programma: Fondi da assegnare).

per le risorse minerarie ed energetiche e la Direzione generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e per le infrastrutture energetiche.

La gestione del programma nel 2013 risulta in linea con quella degli anni precedenti[22]. Le spese sui consumi intermedi impattano per il 13,9 per cento sul programma.

Tavola 17

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 10

(in migliaia)

Categorie	Missione: Energia e diversificazione delle fonti energetiche							
	Programma: Gestione, regolamentazione, sicurezza e infrastrutture del settore energetico							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	7.413	71,4	6.546	70,6	6.650	69,8	28	1,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*546*	*5,3*	*395*	*4,3*	*402*	*4,2*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	1.442	13,9	1.200	12,9	1.147	12,0	484	17,4
Trasferimenti di parte corrente	276	2,7	274	3,0	1.320	13,9	410	14,7
di cui alle amministrazioni pubbliche	*276*	*2,7*	*274*	*3,0*	*1.320*	*13,9*	*410*	*14,7*
Altre uscite correnti	1.062	10,2	1.061	11,4	152	1,6	1.698	60,9
SPESE CORRENTI	**10.194**	**98,1**	**9.082**	**97,9**	**9.270**	**97,3**	**2.621**	**94,0**
Investimenti fissi lordi	195	1,9	195	2,1	258	2,7	166	6,0
Trasferimenti di parte capitale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**195**	**1,9**	**195**	**2,1**	**258**	**2,7**	**166**	**6,0**
SPESE FINALI	**10.389**	**100,0**	**9.277**	**100,0**	**9.528**	**100,0**	**2.787**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel corso del 2013 l'Amministrazione ha proseguito l'azione volta ad ottenere minori costi dell'energia per le famiglie e le imprese, cercando di rendere meno vulnerabile l'Italia, sostenendo la competitività e l'innovazione; prevedendo interventi: per la promozione dell'efficienza energetica, per una maggiore liberalizzazione del mercato del gas, per lo sviluppo delle energie rinnovabili con la revisione degli incentivi, per il contenimento delle inefficienze e delle distorsioni del mercato elettrico e per incrementare il livello di liberalizzazione del settore.

Al fine di contenere il costo della bolletta elettrica per famiglie e imprese sono stati adottati nell'anno 2013 nuovi criteri in tema di remunerazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, tenendo conto del mutato quadro normativo[23] e dell'evoluzione dell'efficienza di conversione degli impianti. Successivamente, in applicazione del decreto-legge n. 69 del 2013, recante misure per il sostegno alle imprese, è stato predisposto apposito decreto, adottato in data 31 gennaio 2014, al fine di allineare la remunerazione dell'energia prodotta dagli impianti CIP 6/92 ai valori effettivi espressi dal mercato del gas naturale.

Con riferimento alle misure volte a sostenere la competitività del settore produttivo a forte consumo di energia, l'Amministrazione, al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'art. 39, comma 1, del decreto-legge n. 83 del 2012[24], con decreto, in data 5 aprile 2013, ha stabilito i parametri e i criteri per l'individuazione delle imprese a forte consumo di energia. Successivamente ha effettuato analisi prodromiche all'atto di indirizzo all'Autorità per l'energia

[22] Nell'esercizio 2012 vi era stato un aumento dello stanziamento di circa 200 milioni ma si trattava di somme da riversare in quanto indebitamente versate in entrata.

[23] Il riferimento è al decreto ministeriale del 20 novembre 2012 di attuazione dell'articolo 30, comma 15, della legge n. 99 del 2009 che ha modificato le modalità di aggiornamento del parametro del costo evitato (costo dell'impianto, di esercizio, di manutenzione e del combustibile) per la remunerazione degli impianti in regime Cip 6/92.

[24] Con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto col Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro il 31 dicembre 2012, sono definite, in applicazione dell'articolo 17 della Direttiva 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003, le imprese a forte consumo di energia, in base a requisiti e parametri relativi a livelli minimi di consumo ed incidenza del costo dell'energia sul valore dell'attività d'impresa.

elettrica e il gas del 24 aprile 2013 e a quello integrativo 24 luglio 2013, volti alla rimodulazione degli oneri di sistema a favore delle imprese a forte consumo di energia e a promuovere una distribuzione degli stessi oneri elettrici più sostenibile per il sistema produttivo energivoro. L'attività è proseguita con il monitoraggio delle disposizioni attuative da parte dell'Autorità e con il supporto all'Autorità e alla Cassa conguaglio per il settore elettrico nella prima fase di effettiva operatività della misura, che ha portato all'elaborazione di un primo elenco di imprese energivore che hanno avuto riconosciuta l'agevolazione introdotta dal decreto-legge n. 83 del 2012 a partire dai primi mesi del 2014.

In ordine agli interventi finalizzati a garantire la sicurezza del sistema elettrico, l'Amministrazione ha incentrato la sua attività da un lato sugli aspetti connessi all'integrazione nel mercato della produzione da fonti rinnovabili e alla remunerazione dei servizi di flessibilità, necessari alla gestione in sicurezza della rete in presenza di elevata quota di fonti rinnovabili non programmabili, e dall'altro sulla remunerazione della capacità produttiva.

- *Stato di attuazione del Piano nazionale di azione 2020 per le fonti rinnovabili*

Nell'ambito del c.d. Pacchetto "clima-energia 20-20-20" la direttiva 2009/28/CE assegna all'Italia l'obiettivo del 17 per cento di consumi energetici da fonti rinnovabili (FER) sui consumi totali al 2020. Con il Piano di Azione Nazionale per le energie rinnovabili (PAN) sono state indicate le traiettorie temporali e stabiliti gli obiettivi intermedi e al 2020, complessivi e per singoli settori (elettricità, termico e trasporti).

I dati relativi al monitoraggio 2012 evidenziano un ulteriore diffusione delle fonti rinnovabili (FER) rispetto all'anno precedente. L'obiettivo raggiunto nel 2012 (quota di consumo da energie rinnovabili pari al 13,53 per cento) è, infatti, attualmente superiore (di oltre 4 punti percentuali) a quello indicativo contenuto nel PAN e valori superiori a quelli preventivati sono stati ottenuti in tutti i settori (elettrico, riscaldamento/raffreddamento, trasporti) a conferma che lo sviluppo delle energie rinnovabili è caratterizzato da una crescita costante ed equilibrata in tutti i predetti settori.

Con riferimento al 2013 si segnala l'intervenuta adozione dei decreti ministeriali 5 luglio 2012 (cd. Quinto Conto Energia) e 6 luglio 2012 con i quali sono stati ridisciplinati i meccanismi di sostegno all'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, allo scopo di favorire uno sviluppo equilibrato e costante delle fonti rinnovabili, facilitando il perseguimento degli obiettivi assegnati e, per il fotovoltaico, anche della cd. *grid parity*, vale a dire la competitività del settore sul mercato anche in assenza di sostegno pubblico e, a un tempo, il contenimento della spesa pubblica e la riduzione degli oneri dell'incentivazione sulle tariffe elettriche[25].

Riguardo le iniziative intraprese per lo sviluppo del settore petrolifero il Ministero ha proseguito nel 2013 l'approfondimento delle problematiche del settore attraverso il Tavolo permanente sul mercato dei prodotti petroliferi, individuando ulteriori interventi di ristrutturazione della rete di distribuzione (stradale ed autostradale) inseriti nel disegno di legge collegato alla legge di stabilità 2014. Con decreto ministeriale 18 aprile 2013 sono stati fissati i

[25] In particolare il decreto ministeriale 5 luglio 2012 ha ridefinito le modalità di incentivazione per la produzione di energia elettrica da fonte fotovoltaica, stabilendo meccanismi differenziati a seconda della potenza dell'impianto e della tipologia di installazione, e fissando, tra l'altro, un tetto massimo al costo indicativo cumulato degli incentivi pari a 6,7 miliardi di euro l'anno, limite questo raggiunto a giugno 2013, con conseguente chiusura del meccanismo incentivante del Quinto Conto Energia nel mese successivo. A partire dal 7 luglio 2013 i nuovi investimenti nel fotovoltaico non hanno dunque più accesso alle tariffe incentivanti del Conto energia, ma possono usufruire dei meccanismi dello scambio sul posto o del ritiro dedicato, oltre alla detrazione fiscale del 50 per cento.
Analogamente per le FER diverse dal fotovoltaico, da gennaio 2013, a parte un breve periodo di transizione, i meccanismi di incentivazione dei certificati verdi e delle tariffe onnicomprensive (di cui al decreto ministeriale 18 dicembre 2008) sono stati sostituiti, ai fini di un contenimento della spesa (fissata a livello indicativo in 5,8 miliardi di euro annui), da contingenti annui di potenza incentivabile, differenziati per tipologia di fonte e potenza dell'impianto (decreto ministeriale 6 luglio 2012). È stato previsto, poi, che alle nuove tariffe incentivanti, a premio variabili o onnicomprensive, si acceda tramite l'iscrizione in appositi registri o, in base alla potenza dell'impianto, tramite la partecipazione ad aste al ribasso e che gli incentivi siano riconosciuti sulla produzione di energia elettrica netta immessa in rete dall'impianto, escludendo, quindi, quella autoconsumata.

contributi per i costi ambientali di ripristino dei luoghi a valere sul Fondo per la razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti e suo rifinanziamento.

A seguito del trasferimento, a decorrere dal 1° gennaio 2013, delle competenze operative e gestionali del sistema di immissione in consumo di biocarburanti dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali al Ministero dello sviluppo economico, è stato istituito e pubblicato il Registro delle importazioni di biocarburante prodotti in Paesi non appartenenti all'Unione Europea, ai fini del conteggio dell'obbligo di immissione al consumo di biocarburanti a livello nazionale; sono stati emanati tre decreti interministeriali in materia di biocarburanti: d.m. 13 febbraio 2013 (premialità), d.m. 14 febbraio 2013 (specifiche convenzionali di carburanti e biocarburanti) e d.m. 11 dicembre 2013 (oneri gestionali GSE).

- *Stato di attuazione del progetto di metanizzazione del Mezzogiorno*

Il "programma generale" di metanizzazione del Mezzogiorno, 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". L'elevato numero dei comuni ricompresi (oltre 2.500) e la progressiva riduzione delle risorse finanziarie destinate (esauritesi del tutto a partire dall'anno 2004) hanno inciso sui tempi di realizzazione, tanto che al il 31 dicembre 2013 risultano complessivamente finanziate 1.887 iniziative in altrettanti comuni. La spesa complessiva a carico dello Stato, in parte già sostenuta, ammonta a circa due miliardi di euro. Per la completa definizione del programma si stima occorrano ulteriori 20 milioni per il finanziamento degli ultimi 4 progetti di metanizzazione. Nel corso del 2013 sono state istruite pratiche di collaudo relative a n. 35 interventi, portando a 550 il numero globale delle iniziative realizzate e funzionanti.

Missione 11- Competitività e sviluppo delle imprese

La missione 11, intitolata competitività e sviluppo delle imprese, è ripartita in cinque programmi di cui tre intestati al Ministero dello sviluppo economico[26]: il programma 5 Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetti industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale; il programma 6, Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo; il programma 7, Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione.

Complessivamente alla missione sono stati destinati 4,26 miliardi (il *trend* è in costante crescita dal momento che nel 2012 si registravano 3,7 miliardi e nel 2011 3,4) che corrispondono al 31,9 per cento della spesa complessiva del Ministero, al netto del Fondo per la competitività e lo sviluppo. La missione gestisce prioritariamente spese in conto capitale 97,6 per cento che sono concentrate in alcuni capitoli destinati a interventi nel settore industriale e nel settore aereonautico e navale, oltre quelli minori relativi al fondo finanza di impresa e agli interventi in materia di brevetti.

[26] Gli altri due programmi sono intestati al Ministero dell'economia e delle finanze e precisamente il programma 8 "Incentivi alle imprese per interventi di sostegno" e il programma 9 "Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità.

Tavola 18

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 11

(in migliaia)

Categorie	Missione 11 - Competitività e sviluppo delle imprese							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	39.589	0,9	38.249	0,9	38.043	0,9	1.442	0,1
di cui imposte pagate sulla produzione	*2.483*	*0,1*	*2.239*	*0,1*	*2.311*	*0,1*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	16.794	0,4	16.239	0,4	23.423	0,6	9.399	0,7
Trasferimenti di parte corrente	41.989	1,0	41.530	1,0	23.431	0,6	19.960	1,5
Altre uscite correnti	3.551	0,1	3.473	0,1	3.690	0,1	7.884	0,6
di cui interessi passivi		*0,0*		*0,0*		*0,0*		*0,0*
SPESE CORRENTI	**101.923**	**2,4**	**99.492**	**2,3**	**88.586**	**2,1**	**38.686**	**2,9**
Investimenti fissi lordi	45.915	1,1	45.897	1,1	26.368	0,6	70.748	5,4
Trasferimenti di parte capitale	3.887.411	91,2	3.886.811	91,3	3.723.425	90,2	1.076.910	82,0
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*110.214*	*2,6*	*110.214*	*2,6*	*110.686*	*2,7*	*0*	*0,0*
Altre spese in conto capitale	225.574	5,3	225.574	5,3	290.466	7,0	127.094	9,7
SPESE IN CONTO CAPITALE	**4.158.900**	**97,6**	**4.158.282**	**97,7**	**4.040.259**	**97,9**	**1.274.752**	**97,1**
SPESE FINALI	**4.260.823**	**100,0**	**4.257.774**	**100,0**	**4.128.845**	**100,0**	**1.313.438**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il programma 5, che rappresenta l'unità di voto con il maggiore stanziamento della missione (67,5 per cento), ha competenza sulla programmazione, indirizzo e coordinamento nel settore industriale, a livello nazionale e UE, sulla cooperazione industriale in ambito extracomunitario e sugli accordi commerciali e sulla regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale, produttivo e relative protezioni della proprietà industriale. Si occupa, inoltre, delle attività mirate a contrastare i fenomeni contraffattivi attraverso il coordinamento con organismi nazionali e comunitari operanti nel settore. Nel programma sono previsti altresì interventi finanziari per l'innovazione industriale e lo sviluppo di tecnologie avanzate nel settore aerospaziale e militare, nonché per la gestione delle crisi di settore e di area, per il recupero economico e produttivo dei settori industriali inquinati, distretti produttivi, reti di impresa. Infine sono ricomprese anche le politiche a sostegno delle PMI e per il *made in Italy*. Dall'esame dei dati finanziari si registra nel programma per l'esercizio 2013 un aumento degli stanziamenti rispetto al 2012 pari a circa 303 milioni per uno stanziamento definitivo pari a 2,87 milioni (stanziamento che risulta quasi in linea con quello del 2011 che si attestava sui 2,9 milioni).

Il programma 6 riguarda l'attività di promozione, indirizzo e coordinamento e sostegno del movimento cooperativo, il riconoscimento, la liquidazione e la vigilanza sulle società cooperative; mentre il programma 7 riguarda gli incentivi per lo sviluppo industriale, per lo sviluppo dell'imprenditorialità, per il sostegno alle attività economiche danneggiate da pubbliche calamità e interventi finanziari per l'innovazione tecnologica e per la ricerca mineraria. Riguardo quest'ultimo programma si evidenzia come questo sia per lo più costituito per l'81,7 per cento da trasferimenti in conto capitale pari a 1.117 milioni che peraltro risultano in costante aumento rispetto agli esercizi precedenti (810 milioni nel 2012 e 216 milioni nel 2011). Si tratta in particolare di trasferimenti in conto capitale che sono assegnati al Fondo della competitività e lo sviluppo e in parte destinati al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

- *Iniziative del Ministero per la semplificazione e per la razionalizzazione delle procedure per la concessione e l'erogazione degli incentivi alle imprese*

I numerosi interventi normativi introdotti nel corso del 2012, e precisamente il decreto-legge n. 5 del 2012, c.d. "decreto semplificazioni", il decreto-legge n. 83 del 2012, c.d. "decreto crescita 1.0", il decreto-legge n. 95 del 2012, c.d. "*spending review*" e il decreto-legge n. 179

del 2012, c.d."decreto crescita 2.0", hanno significativamente inciso sul sistema degli incentivi, al fine di ridurre il numero degli strumenti d'intervento, semplificare le procedure, accelerare i tempi per la conclusione degli interventi di politica industriale, focalizzare gli interventi su obiettivi strategici prioritari di politica industriale e il ricorso al credito d'imposta come strumento per promuovere l'assunzione di profili altamente qualificati e innalzare la competitività delle imprese. In particolare, si segnala l'istituzione del "Fondo per la crescita sostenibile", destinato a tre macroaree (ricerca, sviluppo e innovazione; il rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo degli impianti produttivi e il rilancio delle aree che versano in situazioni di crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma; l'internalizzazione delle imprese).

Nel corso del 2013 il Ministero ha adottato una serie di atti normativi di natura non regolamentare attuativi della predetta disciplina di rango primario[27].

L'art. 29 del decreto-legge n. 83 del 2012 ha, inoltre, introdotto norme di semplificazione per la definizione dei procedimenti relativi alle agevolazioni, fra le quali la legge n. 488 del 1992, la legge n. 64 del 1986, i patti territoriali e i contratti d'area che hanno previsto la revoca e la decadenza dalle agevolazioni per omessi atti di impulso, l'introduzione di termini perentori nell'iter procedurale, nonché una procedura di sanatoria in caso di mancato rispetto di indicatori e obiettivi[28].

- *Funzionamento nel 2013 del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese*

Successivamente all'emanazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, del 26 gennaio 2012, in attuazione del decreto-legge n. 185 del 2008, volto a disciplinare le modalità di contribuzione al Fondo da parte delle Regioni, Province autonome e di altri enti e organismi pubblici, banche ovvero con l'intervento della SACE S.p.A., il Ministero ha stipulato convenzioni con 21 Camere di commercio e con il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri (che prevedono un versamento al Fondo, rispettivamente di 16,6 e di 10 milioni). A fine 2013, il Ministero ha, inoltre, sottoscritto convenzioni con le Regioni Lazio (30 milioni),

---

[27] Il riferimento è, in particolare, al decreto ministeriale 8 marzo 2013 concernente l'operatività del Fondo per la crescita sostenibile in relazione a priorità, forme e intensità massime di aiuto; al decreto ministeriale 24 aprile 2013 concernente l'operatività del Fondo di Garanzia in relazione all'individuazione delle tipologie di operazioni, dei criteri e delle modalità di concessione delle garanzie su portafogli di investimenti; al decreto ministeriale 26 aprile 2013 concernente l'individuazione delle modalità di ricognizione delle risorse da destinare al Fondo per la crescita sostenibile; al decreto ministeriale 10 aprile 2013 concernente condizioni, limiti, modalità e termini in relazione alle agevolazioni a favore delle imprese delle zone franche urbane nell'Obiettivo convergenza; al decreto 31 gennaio 2013 contenente il riordino della disciplina in materia di riconversione e riqualificazione produttiva di aree di crisi industriale complessa; al decreto ministeriale 27 dicembre 2013 concernente, tra l'altro, l'aggiornamento dei criteri di valutazione delle imprese ammesse alla garanzia del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, l'incremento della copertura del fondo per anticipazione di crediti verso la PA, la semplificazione delle procedure e delle modalità di presentazione delle richieste e l'estensione degli interventi ai professionisti iscritti agli ordini o aderenti, per le professioni non organizzate, alle associazioni iscritte nell'elenco tenuto dal ministero.

[28] A seguito del mutato contesto normativo l'Amministrazione ha adottato nel 2013 le seguenti iniziative:

- ha revocato le agevolazioni concesse ai sensi della legge n. 64 del 1986 a 50 imprese per un importo complessivo pari a 42 milioni di euro;
- ha revocato agevolazioni concesse per contratti d'area a 10 imprese per un importo complessivo pari a oltre 13,6 milioni di euro;
- ha revocato agevolazioni concesse per patti territoriali a 10 imprese per un importo complessivo pari a oltre 13,6 milioni di euro;
- ha adottato otto decreti di revoca, relativi a 711 iniziative agevolate di cui alla legge n. 488 del 1992, per un importo complessivo di circa 446 milioni di euro di agevolazioni revocate;
- sono stati trasmessi dalle banche concessionarie gli elenchi delle iniziative procedibili ai fini dell'emanazione dell'atto di liquidazione a saldo e conguaglio, secondo le modalità previste dall'apposita circolare direttoriale 8 luglio 2013;
- ha attivato una specifica piattaforma *web* di supporto alle banche concessionarie per la gestione delle procedure finalizzate all'emanazione dell'atto di liquidazione a saldo e conguaglio;
- ha selezionato un campione delle iniziative da sottoporre a controllo ai sensi all'art. 3, comma 2, del decreto ministeriale 25 luglio 2012.

Sicilia (23 milioni) e Campania (60 milioni), che hanno destinato al Fondo risorse comunitarie, rientranti nel periodo di programmazione 2007-2013. Con due decreti ministeriali rispettivamente del 24 e del 26 aprile 2013, sono state poi definite le modalità di concessione della garanzia del Fondo su portafogli di finanziamenti erogati a piccole e medie imprese (ai sensi dell'art. 39, comma 4 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 2011) e fissati i criteri e modalità di accesso all'intervento del Fondo, in favore di *start-up* innovative e incubatori certificati (ai sensi dell'art. 30, comma 6 del decreto-legge n. 179 del 2012). È stato, infine, approvato in data 15 gennaio 2014 il decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze concernente l'operatività della riserva a favore delle piccole e medie imprese operanti nei distretti industriali della concia, del tessile e delle calzature (ai sensi dell'art. 7, comma 1*sexies*, del decreto-legge n. 5 del 2009).

Nel corso del 2013 il Fondo ha confermato la sua azione di sostegno in chiave anticiclica segnando un incremento per operazioni accolte, pari a +25,8 per cento rispetto al 2012. L'Amministrazione ha riferito che il volume totale dei finanziamenti accolti e delle garanzie concesse nel 2013 è stato pari rispettivamente a circa 10,8 miliardi di euro (+32,6 per cento rispetto all'anno precedente) e circa 6,4 miliardi (+59,6 per cento). La crescita dei finanziamenti accolti è riconducibile all'incremento del finanziamento medio, che si è attestato su un livello superiore a quello del 2012, con un valore medio pari a euro 140,0 mila (euro 132,8 mila nel 2012). L'aumento dell'importo garantito riflette l'incremento della percentuale di copertura del Fondo previsto dalle nuove disposizioni operative (attuative del decreto-legge c.d. "Salva Italia", che ha portato la percentuale media di copertura al 59,4 per cento, dal precedente 49,3 per cento (riferito al 2012).

I finanziamenti, al 31 dicembre 2013, ammontano a 19,5 miliardi. Il rapporto tra sofferenze e domande accolte al 31 dicembre 2013, evidenzia un tasso riferito all'intera operatività del Fondo pari al 3,3 per cento in termini di numero di operazioni (1,8 per cento a gennaio 2012), del 4,0 per cento per importo finanziato (2,1 per cento a gennaio 2012) e del 4,4 per cento per importo garantito (2,2 per cento a gennaio 2012).

Nell'esercizio finanziario 2013 le risorse afferite al Fondo come da decreto-legge "Salva Italia" n. 201 del 2011 e da legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), ammontavano a 391,6 milioni. Per il triennio 2014-2016 le risorse stanziate nella Tabella E della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) sono le seguenti:

Tavola 19

RISORSE PREVISTE PER IL FONDO DI GARANZIA
PER LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE (2014-2016)

(in euro)

	2014	2015	2016
Art. 3, comma 4, decreto-legge n. 201 del 2011	388.959.000	-	-
Riduzione	-200.000.000	-200.000.000	-200.000.000
Rifinanziamento	280.000.000	750.000.000	750.000.000
Totale	**468.959.000**	**550.000.000**	**550.000.000**

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

Il Fondo è stato poi, da un lato ulteriormente rifinanziato, ai sensi dell'articolo 1, comma 53, della predetta legge di stabilità 2014, mediante riduzione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4, del decreto legislativo n. 88 del 2011 per ciascuno gli

anni 2014, 2015 e 2016[29], e dall'altro ridotto ai sensi del medesimo articolo 1, comma 54, per 225 milioni.

- *Funzionamento nel 2013 del fondo per la crescita sostenibile*

Il Fondo per la crescita sostenibile, istituito dal decreto-legge n. 83 del 2012 in sostituzione del Fondo speciale rotativo sull'innovazione tecnologica - FIT e di altre misure di incentivo ritenute non più efficaci, si pone come finalità la promozione di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione di rilevanza strategica per il rilancio della competitività del sistema produttivo; il rafforzamento della struttura produttiva, il riutilizzo degli impianti produttivi e il rilancio delle aree che versano in situazioni di crisi complessa di rilevanza nazionale tramite la sottoscrizione di accordi di programma; l'internalizzazione delle imprese e l'attrazione degli investimenti dall'estero. Sul piano di gestione 6 del capitolo 7342 opera la quota di agevolazioni a fondo perduto concesse ai sensi dell'art. 14 della legge n. 46 del 1982 - Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica, ora denominato, ai sensi del decreto-legge n. 83 del 2012, Fondo per la crescita sostenibile. L'intervento è finalizzato al sostegno di programmi di sviluppo sperimentale e prevede la concessione di agevolazioni nella forma di finanziamento a tasso agevolato (che, per investimenti superiori a 3 milioni, è sostituito da un contributo in conto interessi) e di contributo in conto capitale. La quota non rotativa, in attuazione del comma 8 dell'art. 93 della legge n. 289 del 2002, non possedendo le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione, è stata ricondotta in bilancio, mentre la quota che prevede rimborsi per i finanziamenti a tasso agevolato, considerata la natura dell'intervento, è mantenuta fuori bilancio (contabilità speciale 1201). Al 1° gennaio 2013 le disponibilità iniziali della contabilità speciale 1201, del "Fondo crescita sostenibile", ammontavano a circa 1.135,6 milioni; le entrate nell'anno sono state pari a circa 375 milioni; le uscite sono state pari a circa 138,76, di cui 76,16 milioni per finanziamenti agevolati e, dei restanti 62,59 milioni, rispettivamente, 53,9 milioni per contributi (trasferiti quindi al capitolo 7342, piano gestionale 6) e 8,7 milioni a titolo di compensi per le banche concessionarie, accertamenti di spesa ed altre spese di gestione). Le disponibilità finali sono pari a circa 1.371,83 milioni.

Il 26 luglio 2013 è stata sottoscritto dal Ministro dello sviluppo economico, unitamente con le altre amministrazioni interessate, il protocollo di intesa che ha definito una delle priorità di utilizzo del fondo per la crescita sostenibile, ai sensi del comma 2, lett. b), dell'articolo 23 del decreto-legge n. 83 del 2012 per il finanziamento di un intervento nell'area di crisi complessa di Piombino.

- *Funzionamento nel 2013 del fondo rotativo per il sostegno alle imprese (legge n. 46 del 1982 e legge n. 808 del 1985)*

Il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI), è stato istituito dalla legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004), presso la gestione separata della Cassa depositi e prestiti. Attivato nel 2006, il FRI si innesta nella più ampia riforma delle agevolazioni pubbliche alle imprese, sostituendo una parte della sovvenzione a fondo perduto con provvista Cassa depositi e prestiti. Il legislatore ha individuato nel sistema bancario il soggetto che, a seguito di valutazione del merito di credito delle iniziative, dovrà affiancare, secondo il principio di pariteticità, al prestito agevolato Cassa depositi e prestiti un finanziamento a condizioni di mercato. In questo caso il finanziamento agevolato (con un tasso dello 0,5 per cento) pari all'81 per cento della spesa ammessa ad agevolazione viene erogato dalla Cassa depositi e prestiti; è prevista, inoltre, una quota di finanziamento ordinario pari al 9 per cento delle spese ammesse ed un contributo alla spesa pari al 10 per cento a valere sul FIT.

[29] Il comma 53 dell'articolo 1 della legge di stabilità ha previsto che: "Mediante riduzione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 88 del 2011, e in coerenza con le relative finalità, sono assegnati 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge n. 662 del 1996. Con apposita delibera del CIPE sono altresì assegnati al predetto Fondo di garanzia, a valere sul medesimo Fondo per lo sviluppo e la coesione, ulteriori 600 milioni di euro".

Tavola 20

FONDO ROTATIVO PER IL SOSTEGNO ALLE IMPRESE E GLI INVESTIMENTI IN RICERCA ANALISI
ANNO 2013

(in euro)

	Decreti di concessione emanati	Spesa totale	Finanziamento FRI	Contributo FIT
Procedura negoziale	28	392.716.981,56	318.100.755,06	39.271.698,16
Giacenti	11	55.641.728,03	45.069.799,70	5.564.172,80
Tecnologie prioritarie	6	15.165.190,00	12.283.803,90	1.516.519,00
Poli tecnologici	2	16.199.660,00	13.121.724,60	1.619.966,00
Totale	**47**	**479.723.559,59**	**388.576.083,27**	**47.972.355,96**

Fonte: Ministero dello sviluppo economico

- *Accesso semplificato per le startup e gli incubatori al fondo di garanzia per il credito alle PMI (articolo 30, comma 6, DL n. 179 del 2012)*

La procedura di concessione della garanzia a titolo gratuito del Fondo alle *startup* innovative e agli incubatori certificati di impresa è stata sensibilmente semplificata, ponendo come unica condizione l'assenza di ulteriori garanzie reali, assicurative o bancarie sull'operazione finanziaria. È stato, inoltre, prevista l'ammissibilità della concessione per tutte le tipologie di operazioni, anche in assenza di un programma di investimento e senza che sia richiesta una misura minima del versamento dei mezzi propri e la priorità in fase di istruttoria. L'intervento fissa in 2,5 milioni l'importo massimo complessivo garantito per ogni *startup* innovativa o incubatore certificato. Il Fondo copre fino all'80 per cento dell'ammontare del finanziamento, nel caso di garanzia diretta, o l'80 per cento dell'importo garantito da confidi o altro fondo di garanzia nel caso di controgaranzia. Dal 26 luglio 2013 al 13 febbraio 2014 sono state presentate 40 domande di intervento del Fondo a favore di startup innovative e 2 a favore di incubatori certificati. Il fondo ha concesso 7,3 milioni di garanzie, che hanno a loro volta attivato circa 9,7 milioni di credito a favore di *startup* e incubatori.

- *Incentivi fiscali agli investimenti in startup innovative (art. 29, DL n. 179 del 2012)*

La misura prevede per le persone fisiche che investono in startup innovative una detrazione dall'imposta lorda sui redditi pari al 19% della somma investita, fino a un importo massimo di 500 mila euro, e per le società, una deduzione dal reddito imponibile pari al 20 per cento della somma investita nel capitale sociale, nei limiti di un importo massimo pari a 1,8 milioni. Dopo aver ottenuto il 6 dicembre 2013 l'autorizzazione della Commissione europea, il Ministero ha sottoscritto il decreto interministeriale MEF-MISE di individuazione delle modalità di attuazione dell'agevolazione.

- *Piani di stock option e work for equity (art. 27, DL n. 179 del 2012)*

Il decreto-legge n. 179 del 2012 ha previsto anche la possibilità per le startup innovative e gli incubatori certificati di assegnare quote di capitale azionario come ulteriore forma di remunerazione, stabilendo ad un tempo che il reddito derivante dall'attribuzione di tali strumenti finanziari non concorre alla formazione della base imponibile, sia a fini fiscali che contributivi. Nel corso del 2013 l'Amministrazione ha elaborato, in coordinamento con l'Agenzia delle entrate, un progetto di monitoraggio della misura.

- *Credito d'imposta per l'assunzione di personale altamente qualificato (art. 24, decreto-legge n. 83 del 2012)*

L'agevolazione consiste in un credito di imposta pari al 35 per cento del costo aziendale sostenuto per un periodo massimo di un anno e per un tetto annuale di 200 mila euro per l'assunzione di dipendenti impegnati in lavori sperimentali o teorici, nella ricerca pianificata o in indagini critiche miranti ad acquisire nuove conoscenze e nell' acquisizione, combinazione, strutturazione e utilizzo delle conoscenze e capacità esistenti di natura scientifica, tecnologica e commerciale allo scopo di produrre piani, progetti o disegni per prodotti. Nel corso del 2013, è stato adottato il decreto interministeriale MISE - MEF di attuazione della misura e attivate le procedure per la creazione di una piattaforma per la gestione del credito d'imposta.

- *Credito d'imposta per l'assunzione di personale di personale altamente qualificato (art. 27bis, decreto-legge n. 179 del 2012)*

L'accesso all'agevolazione di cui all'art. 24 del decreto-legge n. 83 del 2012 è concesso in regime *de minimis* e in via prioritaria alle startup innovative e agli incubatori certificati (per le assunzioni avvenute a partire dal 19 dicembre 2012 e successive all'iscrizione dell'impresa alla sezione speciale del Registro delle imprese), anche per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate mediante contratto di apprendistato.

- *Fondo Nazionale Innovazione (FNI)*

L'intervento del Fondo nazionale per l'innovazione è rivolto a piccole e medie imprese che intendano realizzare programmi di investimento produttivo al fine di portare sul mercato prodotti innovativi creati sulla base di brevetti o disegni e modelli ed attuato tramite due tipi di strumenti finanziari: la costituzione di un fondo mobiliare di tipo chiuso (solo per brevetti) o la concessione di una garanzia reale su portafogli di esposizioni creditizie, che si articola in due linee di intervento (una riservata ai "Modelli e Disegni", l'altra ai "Brevetti"). Il Fondo interviene riducendo il rischio dell'intermediario finanziario che in tal modo potrà più facilmente decidere di liberare le proprie risorse finanziarie private a favore delle PMI riconoscendo alle stesse condizioni di accesso all'investimento ed al credito più vantaggiose. Vengono così rimossi gli ostacoli che non consentono un adeguato incontro tra domanda e offerta di risorse finanziarie per l'innovazione[30].

L'Amministrazione ha riferito che nel corso del 2013 è divenuto operativo un fondo mobiliare chiuso di 40,9 milioni, denominato IPGest, e alla data del 31 dicembre 2013 risultavano analizzati 540 *business plan*, di cui 432 in possesso di requisiti generali compatibili/pertinenti con l'intervento; di questi 102, a seguito di una prima valutazione della documentazione presentata, sono passati alla fase di analisi del team specialistico, per 5 si è proceduto alla firma di un documento preliminare di interesse, preludio alla fase di *due diligence* e per uno all'approvazione dell'investimento (1,4 milioni nel settore biomedicale). Le risorse pubbliche stanziate, pari a 57,95 milioni, derivano dal pagamento delle tasse per il mantenimento in vita dei brevetti assegnate al Ministero sulla base del meccanismo individuato dalla legge n. 296 del 2006.

---

[30] Per lo strumento capitale di rischio il MSE pur partecipando per circa il 50 per cento (20 milioni) alla costituzione di un fondo mobiliare chiuso, la cui gestione viene affidata ad una società di gestione del risparmio (SGR), che andrà ad investire nel capitale di PMI innovative, prevede di partecipare in misura maggiore alla copertura di eventuali perdite ed in misura inferiore rispetto ai guadagni rispetto ai partner privati. Per lo strumento attività creditizia l'incentivo fornito alle banche, per liberare risorse proprie da destinare alle PMI, è dato dalla costituzione di un pegno su un fondo monetario del MSE (*cash collateral*) in favore di ciascuna banca (selezionata con una procedura di evidenza pubblica), da utilizzare per la copertura di eventuali prime perdite sul portafoglio di finanziamenti erogati alle PMI (fino ad un importo massimo di 3 milioni di euro, con durata fino a 10 anni e nessuna garanzia personale o reale sarà richiesta all'impresa). Tecnicamente si tratta di una cartolarizzazione virtuale. Il pegno ha un effetto moltiplicativo ("effetto leva") importante sulle risorse che la banca può mettere a disposizione delle imprese. Si stima, infatti, che un pegno su risorse finanziarie pari a circa 38 milioni di euro (importo richiesto complessivamente dalle banche) possa generare un ammontare complessivo di finanziamenti bancari privati a favore di PMI, che intendano valorizzare economicamente brevetti e o disegni e modelli, fino a 375 milioni.

Con riferimento allo strumento attività creditizia, il Ministero, selezionate le banche per la costituzione e la gestione di portafogli di finanziamenti, assistiti dalla garanzia del FNI, ha trasferito agli istituti di credito le risorse finanziarie contestualmente all'avvio della costruzione del portafoglio di esposizioni creditizie. Nel corso del 2013 sono stati concessi, per le due linee di attività, l'una dedicata ai disegni e modelli e l'altra ai brevetti, finanziamenti per un ammontare complessivo pari, rispettivamente, a 15,3 milioni, a fronte dei 75 concedibili e a 6,4 milioni, a fronte dei 300 concedibili. Sono inoltre in corso di valutazione n. 1 e n. 8 operazioni per un ammontare complessivo pari, rispettivamente, a 120 mila euro e a circa 8,3 milioni.

Riguardo le politiche di sostegno alle imprese ed ai territori in grave crisi economico-produttiva si è proceduto all'attivazione ed al monitoraggio di accordi di programma, anche per il recupero e la reindustrializzazione di siti produttivi inquinati e l'utilizzo del Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione d'impresa. Nel corso del 2013 sono state aperte n. 12 procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, di cui 5 ai sensi del decreto-legge n. 347 del 2003, ed è proseguita l'attività di vigilanza sulle procedure in essere[31].

Missione 12 - Regolazione dei mercati

Alla missione 12, "Regolazione dei mercati", è affiancato un solo programma intitolato Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori. Si tratta di un settore che svolge diverse funzioni di vigilanza e controllo che vanno dal settore delle camere di commercio alla sicurezza dei prodotti e degli impianti, ma anche funzioni di coordinamento e indirizzo come nel caso del settore assicurativo o a difesa degli interessi dei consumatori. A tale programma sono stati destinati 65,3 milioni (in diminuzione rispetto all'esercizio 2012 che si attestava a 67,1 milioni). Esso è quasi esclusivamente costituito da spese correnti relative a spese derivanti da redditi di lavoro dipendente per 15,7 per cento, da consumi intermedi per il 27,3 per cento e da altre uscite correnti per il 46,5 per cento[32]. Rispetto agli esercizi precedenti si rileva una consistente diminuzione dei trasferimenti alle pubbliche amministrazioni (nel 2012 erano pari a 17,5 milioni, nel 2011, 18,1 milioni).

Tavola 21

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 12

(in migliaia)

Categorie	Missione: Regolazione dei mercati							
	Programma: Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	10.227	15,7	9.837	15,3	10.112	26,6	20	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*654*	*1,0*	*595*	*0,9*	*612*	*1,6*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	17.838	27,3	17.577	27,3	15.085	39,6	23.061	41,3
Trasferimenti di parte corrente	6.680	10,2	6.575	10,2	6.894	18,1	235	0,4
di cui alle amministrazioni pubbliche	*105*	*0,2*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*
Altre uscite correnti	30.349	46,5	30.283	47,0	5.659	14,9	32.285	57,8
SPESE CORRENTI	**65.094**	**99,7**	**64.271**	**99,7**	**37.750**	**99,2**	**55.601**	**99,6**
Investimenti fissi lordi	219	0,3	219	0,3	179	0,5	243	0,4
Trasferimenti di parte capitale	0	0,0	0	0,0	131	0,3	0	0,0
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*131*	*0,3*	*0*	*0,0*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**219**	**0,3**	**219**	**0,3**	**310**	**0,8**	**243**	**0,4**
SPESE FINALI	**65.312**	**100,0**	**64.490**	**100,0**	**38.060**	**100,0**	**55.844**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[31] Le risorse finanziarie specifiche impiegate per le attività dell'obiettivo sono quelle stanziate sul capitolo 2246 e riguardano essenzialmente gli emolumenti impegnati per la retribuzione degli esperti dell'unità di crisi, rispondenti complessivamente a euro 299.156,21.

[32] Si tratta perlopiù di stanziamenti sul capitolo per spese derivanti dal pagamento di liti e arbitraggi.

- *Politiche nel settore delle assicurazioni*

Il settore assicurativo è stato oggetto nel corso del 2012 di numerosi interventi normativi all'interno volti nel loro complesso a rendere più efficienti i mercati nazionali. Il riferimento è al decreto-legge n. 1 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 2012 (cd. decreto liberalizzazioni) e al decreto-legge n. 179 del 2012 (cd. decreto sviluppo o decreto crescita 2.0), convertito con modificazioni dalla legge n. 221 del 2012, oltre che al decreto-legge n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012.

In particolare sono state introdotte importanti novità operative nel sistema della RC Auto, volte a ridurre, nel medio e lungo periodo, i margini di inefficienza presenti nel mercato, attraverso la lotta alle frodi assicurative ed alla razionalizzazione delle procedure di controllo delle contraffazioni e delle violazioni a danno delle compagnie assicurative. Nel corso del 2013 si è provveduto a dare applicazione alle norme di rango primario. In particolare, con il decreto interministeriale Ministero dello sviluppo economico e delle infrastrutture e trasporti, recante il regolamento n. 110 del 9 agosto 2013, in materia di dematerializzazione della documentazione attestante la valida esistenza di una copertura assicurativa RC Auto, è stato definito il processo di sostituzione dei contrassegni con strumenti elettronici o telematici, in collegamento con banche dati, al fine di verificare, rilevare e controllare, anche a distanza, l'esistenza di una valida polizza a copertura del veicolo in circolazione. Il procedimento risulta già avviato e l'Amministrazione ha riferito che vedrà la sua conclusione entro ottobre 2015. Analoga misura di contrasto delle frodi e di riduzione del costo della polizza RC Auto è costituita dall'installazione sull'autoveicolo, previa acquisizione del consenso da parte dell'assicurato, di dispositivi che registrano l'attività del veicolo stesso (c.d. scatola nera).

Tra le ulteriori misure adottate dal Ministero si riportano: l'attestato di rischio telematico, la previsione di banche dati (sinistri, testimoni e danneggiati), la nuova procedura di liquidazione con riserva, il nuovo sistema di valutazione delle lesioni di lieve entità ed offerta per le classi di massimo sconto, l'automatismo nell'applicazione delle variazione delle offerte in diminuzione.

Tra gli interventi a tutela del cittadino-assicurato significativi sono stati l'abolizione del rinnovo tacito della polizza RC Auto, la definizione del c.d. contratto base e l'attivazione del servizio online "Tuopreventivatore", che consente un confronto, sotto l'aspetto della convenienza, tra i preventivi RC Auto di tutte le imprese presenti sul mercato. Sul versante ordinamentale si segnala, invece, il passaggio alla Consap S.p.A., in applicazione del decreto-legge n. 95 del 2012, della gestione del ruolo dei periti assicurativi (già gestito dall'ISVAP).

Missione 15 - Comunicazioni

Alla missione 15, "Comunicazioni", costituita da cinque programmi (tre intestati al Ministero dello sviluppo economico e due al Ministero dell'economia e delle finanze), sono stati destinati 387,7 milioni. L'analisi degli stanziamenti di competenza mostra un *trend* discontinuo nel triennio poiché nel 2012 si registravano 226,9 milioni e nel 2011, 417,4 milioni. Tale andamento così divergente (-190 milioni nel 2012 rispetto al 2011 e +190,5 milioni nel 2013 rispetto al 2012) ha sostanzialmente riguardato le spese del programma 8, servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione per la voce degli investimenti fissi lordi. Inoltre, circa il 70 per cento delle risorse è riservato ai servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione che ricomprendono i contributi e i rimborsi sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive locali pari a circa 113,4 milioni.

Tavola 22

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 15

(in migliaia)

Categorie	Missione 15 - Comunicazioni							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	60.954	15,7	59.136	15,8	61.545	16,9	235	0,1
di cui imposte pagate sulla produzione	*4.032*	*1,0*	*3.571*	*1,0*	*3.722*	*1,0*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	19.320	5,0	19.131	5,1	18.983	5,2	1.032	0,5
Trasferimenti di parte corrente	157.441	40,6	146.671	39,1	233.978	64,2	115.076	51,6
Altre uscite correnti	1.375	0,4	1.373	0,4	765	0,2	1.199	0,5
SPESE CORRENTI	**239.090**	**61,7**	**226.311**	**60,3**	**315.270**	**86,6**	**117.542**	**52,7**
Investimenti fissi lordi	130.386	33,6	130.380	34,8	25.263	6,9	105.400	47,3
Trasferimenti di parte capitale	18.335	4,7	18.335	4,9	23.729	6,5	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**148.721**	**38,3**	**148.715**	**39,7**	**48.992**	**13,4**	**105.400**	**47,3**
SPESE FINALI	**387.812**	**100,0**	**375.026**	**100,0**	**364.263**	**100,0**	**222.942**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il programma 5, "Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione" oltre ad occuparsi della gestione tecnica degli Ispettorati territoriali svolge principalmente funzioni di pianificazione, regolamentazione, gestione e vigilanza delle frequenze per le comunicazioni elettroniche e la radiodiffusione, partecipando in tal senso anche a incontri internazionali, svolge, inoltre monitoraggio e coordinamento delle frequenze per i servizi di comunicazione elettroniche e di radiodiffusione in occasione dei Grandi eventi, e gestisce altresì le reti di comunicazioni elettroniche riservate. Il programma ha mantenuto pressoché invariata la sua gestione finanziaria che complessivamente ammonta, a livello di stanziamenti, a 63,5 milioni, quasi tutti derivanti da redditi da lavoro dipendente (78,7 per cento).

Il programma 8, "Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione", sono state destinate risorse pari a 319,6 milioni dei quali 151,7 (pari al 47 per cento del totale del programma) riservati ai trasferimenti di parte corrente e 129,2 milioni in conto agli investimenti fissi lordi (40,4 per cento del totale). Come già evidenziato in precedenza, nell'ambito tale programma ha risentito di aumenti/diminuzioni altalenanti nel corso dell'ultimo biennio e si è caratterizzato per un aumento notevole della voce investimenti fissi lordi che da 21 milioni del 2012 passa a 108 milioni nel 2013. Tale aumento è da imputare alle spese per lo sviluppo di infrastrutture di reti di comunicazione.

Le principali azioni sulle quali insiste il programma riguardano principalmente i servizi di comunicazione elettronica (pubblica e privata) e per i servizi di radiodiffusione nei quali sono ricompresi anche le iniziative di incentivazione, promozione e sostegno allo sviluppo nei settori della radiodiffusione e delle comunicazioni elettroniche (contributi, benefici, agevolazioni).

- *Stato di attuazione del progetto strategico per l'implementazione delle infrastrutture necessarie allo sviluppo dell'economia digitale*

Il Piano strategico banda ultralarga, avente ad oggetto lo sviluppo dell'infrastruttura nelle aree bianche NGAN (aree in cui nessun operatore intende, al momento, procedere con investimenti nella rete di accesso di nuova generazione), ove il mercato da solo non dimostra interesse a investire è divenuto operativo nel 2013, dopo l'autorizzazione della Commissione Europea. I fondi sono esclusivamente quelli delle Regioni, dei Comuni e delle Comunità montane che, sulla scia del Piano nazionale banda larga, hanno investito nel Piano del Ministero, attuato da Infratel Italia.

Le modalità previste sono l'intervento diretto, la partnership pubblico-privato e il cofinanziamento. Nel corso del trascorso esercizio si è registrato un primo intervento attuativo

interessante le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise e le città di Monza e Varese. Nei primi mesi del 2014 sono poi stati predisposti i bandi di gara relativi alle regioni Sicilia e Puglia e ai comuni di Concorezzo e Val di Sabbia per complessivi 553,3 milioni, con un cofinanziamento privato non inferiore a 171,5 milioni.

- *Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione*

L'Istituto ha avviato nel corso del 2013 diversi progetti. Tra questi alcuni sono stati sviluppati in collaborazione con la Fondazione Ugo Bordoni, nella qualità di ente che coadiuva operativamente il Ministero[33]. Si tratta, in particolare, dei progetti MAMI (Comunicazioni multimediali e multisensoriali), SESAMO (Sicurezza dei servizi e tutela degli utenti mobili), ATENA (Analisi tecnico economica sullo sviluppo delle reti e dei servizi di nuova generazione), ULISSE (uso della banda 1800 MHz per tecnologie di tipo a larga banda), MINOSSE (LTE-DTT: studio sperimentale dell'evoluzione dei modelli di interferenza), RADIOJEDI (studio su politiche e strumenti innovativi di utilizzo dello spettro per le bande riservate ai servizi di radiodiffusione) e STREAMING (studi e ricerche su modelli innovativi nei servizi televisivi).

Si menzionano, inoltre, il progetto sperimentale di telelavoro nell'ambito del progetto di ricerca denominato *Mediaccess*, finalizzato a consentire a tutti i cittadini, indipendentemente dal loro grado sociale, culturale e di idoneità psicofisica, l'accesso e l'uso degli strumenti, dei servizi e delle reti ed il progetto europeo ISITEP, per la realizzazione di una Rete pubblica europea di radiocomunicazioni che garantisca l'interconnessione tra le principali tipologie di reti in modo da assicurare una risposta rapida in caso di disastri naturali e nella lotta contro il crimine.

Si segnala, poi, la partecipazione al progetto europeo *Advance Cyber Defence Centre* (ACDC) finanziato nell'ambito del programma europeo CIP ICT PSP 2012 a sostegno dell'implementazione dell'azioni dell'Agenda digitale europea, avente ad oggetto la creazione di un'infrastruttura ICT europea per il rilevamento, l'analisi ed il contrasto delle minacce di sicurezza alle reti informatiche di tipo *botnet*.

Missione 16 - Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo

La missione 16, "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo", è composta da due programmi: il programma 4, Politica commerciale in ambito internazionale e il programma 5, Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *Made in Italy*. Le spese di bilancio sono per lo più costituite da trasferimenti di parte corrente (per circa 60,8 per cento) e ricomprendono i trasferimenti all'Agenzia ICE per un importo pari a 95,9 milioni.

Un'altra voce rilevante di spesa è costituita dagli investimenti fissi lordi che ammontano al 20,1 per cento della missione. Le spese per consumi intermedi costituiscono l'1,3 per cento dell'intera missione.

[33] Così come previsto dall'art. 41, comma 5, della legge n. 3 del 2003, come modificata dall'art. 31 della legge n. 69 del 2009.

Tavola 23

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 16

(in migliaia)

Categorie	Missione 16 - Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	12.800	7,3	12.524	7,2	12.941	8,8	29	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*858*	*0,5*	*764*	*0,4*	*790*	*0,5*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	2.218	1,3	2.107	1,2	2.155	1,5	434	0,4
Trasferimenti di parte corrente	106.275	60,8	104.776	60,6	119.254	81,2	21.890	18,4
di cui alle amministrazioni pubbliche	*96.067*	*55,0*	*95.885*	*55,5*	*109.264*	*74,4*	*18.873*	*15,9*
Altre uscite correnti	9	0,0	8	0,0	6	0,0	5	0,0
SPESE CORRENTI	**121.303**	**69,4**	**119.415**	**69,1**	**134.355**	**91,4**	**22.358**	**18,8**
Investimenti fissi lordi	35.081	20,1	35.081	20,3	381	0,3	55.099	46,4
Trasferimenti di parte capitale	18.320	10,5	18.320	10,6	12.182	8,3	41.336	34,8
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*16.673*	*9,5*	*16.673*	*9,6*	*10.134*	*6,9*	*32.099*	*27,0*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**53.402**	**30,6**	**53.402**	**30,9**	**12.563**	**8,6**	**96.436**	**81,2**
SPESE FINALI	**174.705**	**100,0**	**172.817**	**100,0**	**146.918**	**100,0**	**118.794**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

- *Iniziative per il sostegno delle imprese italiane nei mercati internazionali; strategie di supporto messe in atto per la promozione del made in Italy*

Nel corso del 2013 il Ministero ha pianificato le strategie di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane su un doppio binario. Da un lato cercando di ottimizzare gli investimenti tramite un maggior coordinamento tra i diversi attori pubblici e privati operanti nel settore e dall'altro incentivando la realizzazione di alcune tipologie promozionali a ritorno più immediato in termini commerciali quali seminari, *workshop*, *incoming* di operatori, incontri *BtoB*, etc.. Tali linee d'indirizzo, condivise dalla Cabina di regia per l'Italia internazionale, sono state oggetto di specifiche direttive alla nuova Agenzia ICE, che le ha inserite nel Piano promozionale ordinario 2014, predisposto ed approvato entro la fine del 2013. Nel corso del 2013 l'attività di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese si è principalmente incentrata sui seguenti strumenti agevolativi.

- *Fondo 295/73 (gestito da Simest)*

Con riguardo al credito all'*export* (smobilizzi e finanziamenti) l'Amministrazione ha riferito di un incremento pari al 108 per cento, (in raffronto al 2012), dell'ammontare delle richieste di finanziamento accolte, dovuto alle operazioni di smobilizzo (+138 per cento), con riferimento soprattutto ad operazioni di multifornitura. Quanto ai finanziamenti, l'intervento del Fondo ha riguardato in particolare la vendita di alcune navi da crociera negli USA e nelle Isole Bermuda. Anche per i contributi agli interessi per il finanziamento bancario della quota di capitale della società italiana per la costituzione di società estera, previsto dall'art. 4 della legge n. 100 del 1990 e dall'art. 2 della legge n. 19 del 1991, si è registrato un incremento, pari al 120 per cento rispetto all'anno precedente. In relazione alle dimensioni delle imprese beneficiarie, si è osservato l'accresciuto peso delle grandi imprese rispetto al 2012, passato dal 60 al 74 per cento.

- *Fondo 394/81 (gestito da Simest)*

Anche sui programmi di inserimento sui mercati, l'Amministrazione ha riferito di un incremento sia nel numero delle operazioni approvate sia nel volume complessivo dei finanziamenti concessi nella misura del 32 per cento. La principale area geografica che ha attratto gli operatori è stata l'Asia, seguita dal Nord America. Il settore preminente è stato quello della fabbricazione dei macchinari e delle apparecchiature. Il Mediterraneo ed il Medio Oriente hanno rappresentato le aree di maggiore interesse, soprattutto nel settore dei lavori di costruzioni specializzati e in quello della fabbricazione di macchinari. Quanto alla

patrimonializzazione, lo strumento risulta ancora sospeso dal dicembre 2011 a causa della carenza di fondi. Per il Fondo unico di *venture capital*, sempre gestito da Simest, e il Fondo balcani, gestito da Finest non si rilevano scostamenti rispetto ai risultati conseguiti nel 2012, mentre per il Fondo *start up*, gestito da Simest, avviato a ottobre 2012, non è possibile ancora delineare un quadro di tendenza.

- *Proposte per il piano di promozione straordinaria per il made in Italy*

Il Ministero ha programmato per il 2013 una serie di interventi d'internazionalizzazione di natura non promozionale, finalizzati ad orientare le politiche di settore nei prossimi esercizi. Si segnalano tra questi progetti: le azioni collaterali a sostegno dell'EXPO 2015; la committenza di studi ed analisi d'impatto delle principali trattative multilaterali in corso in sede UE; l'indagine di valutazione dell'efficacia dei servizi offerti agli utenti dagli enti pubblici operanti nel campo dell'internazionalizzazione. Con riferimento alle attività di sostegno dei settori del *made in Italy*, l'Amministrazione ha riferito dell'attività compiuta in sede europea nella fase di elaborazione delle posizioni in merito all'art. 7, Indicazione di origine obbligatoria (*Made in*), della proposta di Regolamento europeo sulla sicurezza dei prodotti di consumo. Sono stati, inoltre stipulati diversi Accordi internazionali di collaborazione industriale con i Paesi extra UE. Tra questi, quello italo-russo sulla cooperazione industriale e le alte tecnologie, riportate in occasione del Vertice italo-russo (26 novembre 2013) e le attività preliminari alla firma del *Memorandum of Understanding* per la cooperazione industriale tra il Ministero e il Ministero dell'industria e delle tecnologie dell'informazione della Repubblica Popolare Cinese (MIIT) (14 gennaio 2014).

Si segnala, infine, la pubblicazione del bando "cardato" (d.m. 6 marzo 2013) in attuazione della legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 936) che ha incrementato il Fondo "*made in Italy*" ai fini dell'erogazione di contributi per i prodotti tessili cardati e l'avvenuta assegnazione delle risorse, per un ammontare massimo di 2 milioni, alle regioni Toscana e Veneto.

- *Operatività dello Sportello unico attrazione investimenti esteri (Desk Italia) e organizzazione sul territoriale nazionale per gli investitori esteri. Coordinamento con le nuove funzioni svolte da "Destinazione Italia" di Invitalia.*

La legge n. 221 del 2012 ha previsto, all'articolo 35, la creazione del *Desk* Italia quale sportello unico attrazione investimenti esteri. Il successivo dPCM del 31 gennaio 2013 ne ha definite le modalità organizzative e funzionali, mentre i decreti ministeriali 22 febbraio 2013 e 6 marzo 2013 hanno identificato, rispettivamente, la figura del responsabile ed il modello operativo. Il *Desk* non è mai entrato in funzione in quanto, a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti in ordine all'interpello volto ad individuare le necessarie risorse umane, l'atto di conferimento dell'incarico di responsabile della struttura è stato revocato.

Missione 28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale

La missione 28, "Sviluppo e riequilibrio territoriale" è costituita da un unico programma denominato *Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate*. La missione gestisce sostanzialmente i Fondi per lo sviluppo e la coesione attraverso il capitolo 8425 il cui stanziamento definitivo di competenza per l'esercizio 2013 ammonta a 6.282,6 milioni.

Tavola 23

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: MISSIONE 28

(in migliaia)

Categorie	Missione: Sviluppo e riequilibrio territoriale Programma: Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	26.608	0,3	25.480	0,3	25.973	0,9	48	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*1.815*	*0,0*	*1.548*	*0,0*	*1.580*	*0,1*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	6.724	0,1	6.665	0,1	6.173	0,2	1.426	0,0
Altre uscite correnti	10.750	0,1	9.144	0,1	9.144	0,3	0	0,0
di cui interessi passivi	*10.750*	*0,1*	*9.144*	*0,1*	*9.144*	*0,3*	*0*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**44.082**	**0,5**	**41.289**	**0,5**	**41.290**	**1,4**	**1.474**	**0,0**
Investimenti fissi lordi	3.116	0,0	3.115	0,0	300.127	10,1	2.174	0,0
Trasferimenti di parte capitale	8.082.375	99,3	8.082.375	99,4	2.630.594	88,4	10.919.026	100,0
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*1.797.583*	*22,1*	*1.797.583*	*22,1*	*2.408.092*	*80,9*	*567.231*	*5,2*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**8.085.491**	**99,3**	**8.085.489**	**99,5**	**2.930.721**	**98,5**	**10.921.200**	**100,0**
Rimborso passività finanziarie	9.000	0,1	3.311	0,0	3.311	0,1	0	0,0
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	**9.000**	**0,1**	**3.311**	**0,0**	**3.311**	**0,1**	**0**	**0,0**
SPESE FINALI	**8.129.572**	**99,9**	**8.126.778**	**100,0**	**2.972.011**	**99,9**	**10.922.675**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**8.138.572**	**100,0**	**8.130.089**	**100,0**	**2.975.322**	**100,0**	**10.922.675**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La voce trasferimenti di parte capitale ingloba il 99,3 per cento del totale dello stanziamento, mentre soltanto una quota marginale è destinata alla spesa corrente (complessivamente 44,1 milioni, 45 milioni nel 2012) e in particolare ai redditi da lavoro (26,6 milioni, un milione in più rispetto al 2012) e ai consumi intermedi e altre spese correnti (17,4 milioni, 19,3 milioni nel 2012). Va segnalato, infine, l'elevato importo dei residui totali pari a 10.922,7 milioni, anch'essi, da imputare alla gestione del Fondo sviluppo e coesione, il quale, com'è noto, sulla base della programmazione settennale, finanzia progetti che spesso richiedono lunghi periodi di attuazione (a partire dalla progettazione, alla approvazione e, infine, alla loro realizzazione.

Il Fondo sviluppo e coesione (FSC), così denominato in seguito all'emanazione del d.lgs. n. 88 del 2011, a partire dall'anno 2007, caratterizzato, ora, da una programmazione settennale coerente con quella analoga dei Fondi europei, a fronte di un ammontare di risorse assegnate con la legge finanziaria per il 2007, pari a 63 miliardi, ha subito, nel tempo, forti riduzioni per il conseguimento di obiettivi di finanza pubblica ed in particolare per il mantenimento del deficit entro i limiti stabiliti dall'UE.

- *Periodo di programmazione 2000/2006*

Le risorse assegnate hanno comportato la sottoscrizione di Accordi di programma quadro che includono al loro interno un totale di oltre 24.000 interventi.

Riguardo alla forte differenziazione degli avanzamenti degli interventi, sono state condotte dal Ministero, in collaborazione con l' Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER), azioni di verifica a campione, volte ad accertare i motivi di ritardo nell'attuazione degli interventi medesimi e, conseguentemente, ad istruire le decisioni in ordine alla riprogrammazione di parte delle risorse, così come si è provveduto ad approvare, in relazione all'andamento della spesa, i trasferimenti di cassa necessari, diretti a trasferire ai soggetti attuatori le risorse finanziarie effettivamente occorrenti a completare gli interventi in corso.

Ciò ha comportato l'emanazione di circolari per disciplinare: (a) le procedure di rilevazione delle decisioni assunte, a seguito dell'introduzione dei cosiddetti "progetti

retrospettivi," dalle Autorità di Gestione Regionali e Nazionali; (b) i modelli di rendicontazione degli interventi finanziati con FSC nell'ambito della programmazione comunitaria 2007/2013.

- *Periodo di programmazione 2007/2013*

Per quanto riguarda la programmazione 2007/2013, le principali attività di coordinamento da parte del Ministero si sono cristallizzate nell'istruttoria della proposta di delibera del CIPE n. 14, relativa all'attuazione dell'art. 16, comma 2, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, "Riduzioni di spesa per le regioni a Statuto ordinario", come poi modificato dall'art. 1, comma 117, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013), che ha inciso anche sulle disposizioni per il funzionamento del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

Le riduzioni sulle assegnazioni del Fondo Sviluppo e Coesione alle Regioni a statuto ordinario nel triennio 2013-2015, hanno reso necessaria una rimodulazione della programmazione anche sul periodo 2007-2013. Di qui la delibera CIPE n. 14 del 2013, che, oltre a definire una prima riduzione dell'ammontare del taglio sull'annualità 2013, ha fissato le modalità di copertura dei tagli da parte delle Regioni anche per le annualità successive.

Il taglio è divenuto operativo solo per le Regioni Molise e Puglia, avendo le altre Regioni a statuto ordinario aderito al *Patto di stabilità verticale incentivato* e dunque valendo per le stesse la condizione di riduzione dei tagli in misura corrispondente agli spazi finanziari ceduti a valere sul patto agli enti locali del proprio territorio ai sensi dell'art. 1, comma 125 della legge di stabilità 2013, sicché sono state reintegrate le disponibilità del Fondo per le Regioni che hanno aderito al *Patto di stabilità verticale incentivato* per un valore complessivamente superiore ai 900 milioni[34].

- *Periodo di programmazione 2014-2020*

Un'ulteriore attività rilevante, realizzata nella seconda metà dell'anno, è stata quella rivolta alla quantificazione della nuova dotazione finanziaria del FSC per il periodo di programmazione 2014-2020.

Sono state elaborate, a cura dell'Amministrazione, per la presentazione all'Autorità politica, ipotesi sul dimensionamento complessivo del Fondo, sull'articolazione finanziaria temporale dello stesso, sul riparto fra macro aree geografiche, fra Amministrazioni centrali e regionali e fra settori di impiego delle risorse in funzione della caratterizzazione del Fondo. Analisi specifiche, sempre a cura dell'Amministrazione, sono state condotte sulla possibile risoluzione di alcune particolari problematiche, come quella legata al patto di stabilità interno, emerse nell'utilizzo delle risorse delle precedenti programmazioni.

Sono state, inoltre, formulate proposte da parte dell'Amministrazione in ordine alle modalità e procedure per la programmazione delle suddette risorse, finalizzate anche ad interventi normativi che hanno trovato definizione nella legge di stabilità per il 2014 (cfr. art. 1, commi 6 e ss., della legge n. 147 del 2013).

In relazione alle specifiche iniziative oggetto di possibile finanziamento con risorse FSC, l'Amministrazione ha, altresì, effettuato l'istruttoria della nuova misura di creazione di impresa a tasso zero, proposta da *Invitalia*, con particolare riguardo alle modalità di funzionamento e alla dotazione finanziaria necessaria per la sostenibilità della misura, in base agli obiettivi di numero e dimensione media dell'impresa/investimento da agevolare e ai parametri finanziari e di durata dei finanziamenti concessi attraverso mutui agevolati.

---

[34] Al riguardo si deve rilevare che le disposizioni normative introdotte con il comma 8 dell'articolo 11 del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013, hanno autorizzato anche le Regioni a Statuto Speciale ad utilizzare parte del FSC per analoghe necessità di contenimento della finanza pubblica. Tale facoltà è stata utilizzata dalla Regione Sicilia che ha utilizzato 513 milioni del Fondo ad essa assegnati per tale finalità. La conseguente attività di riprogrammazione degli interventi di riduzione si è cristallizzata nella delibera CIPE n. 95 del 17 dicembre 2013, adottata su conforme avviso dal Ministro per la coesione territoriale e Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

- *Interventi finanziati dal Fondo per la competitività e lo sviluppo (capitolo 7342)*

Il Fondo per la competitività e lo sviluppo (capitolo 7342) finanzia una serie di progetti che si riportano nel seguente prospetto:

Tavola 24

CAPITOLO 7342 – RISORSE FINANZIARIE RELATIVE AL TRIENNIO 2011-2013

(in migliaia)

Articolo/Piano di Gestione	Esercizio	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni lordi	Pagamenti totali	Residui finali
01 - Incentivi alle imprese	2011	---	---	10.199,3	329.675,4
	2012	---	---	6.618,9	---
04 - Cofinanziamento programmi regionali per il commercio e il turismo	2011	---	---	38.471,8	19.948,8
	2012	---	---	---	---
06 - Fondo per la crescita sostenibile - interventi a fondo perduto (già Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica)	2011	13.965,6	13.965,6	9.496,0	11.235,3
	2012	60.645,0	60.645,0	22.131,8	46.110,5
	2013	16.208,0	16.208,0	23.374,0	38.944,5
08 - Incentivi ad attività sostitutive nelle aree di crisi industriale	2011	37.266,3	37.266,3	7.041,5	30.224,8
	2012	14.259,1	14.259,1	---	44.483,9
	2013	4.303,8	4.303,8	27.708,7	21.079,0
09 - Interventi di razionalizzazione industria difesa	2012	15.688,7	15.688,7	0,0	15.688,7
	2013	17.358,3	16.858,3	2.132,4	30.414,6
11 - Interventi per il comparto siderurgico	2011	---	---	45,2	1.368,8
	2012	---	---	1.196,4	---
12 - Incentivi per rilievi geofisici e stoccaggio di gas in mare - ricerca mineraria italia	2011	3.030,0	3.030,0	---	3.030,0
	2012	821,4	821,4	---	3.851,4
	2013	---	---	2.052,1	721,4
14 - Incentivi aree sottoutilizzate	2011	23.196,6	23.196,3	2.610,7	32.599,8
	2012	9.694,6	9.694,6	31.775,9	9.955,1
	2013	12.880,7	12.795,6	6.679,3	15.834,7
16 - Programmazione negoziata	2011	---	---	216.436,3	9.309,1
	2012	53.512,2	53.512,2	25.166,8	53.512,2
	2013	---	---	30.868,5	134.418,9
17 - Intervento straordinario nel mezzogiorno	2011	616,6	616,6	1.596,8	623,6
	2012	1.198,7	1.198,7	8.263,5	1.805,2
	2013	---	---	759,3	1.044,8
20 - Fondo di garanzia piccole e medie imprese	2012	492.217,9	492.217,9	492.217,9	---
	2013	391.632,7	391.632,7	391.632,7	---
21 - Interventi a salvaguardia dell'occupazione a favore piccole e medie imprese cooperative	2013	8.789,2	8.789,2	---	8.789,2
28 - Agevolazioni industriali in favore delle imprese operanti nelle regioni Sicilia e Valle d'Aosta	2013	60.335,4	60.335,4	37.725,9	22.609,5
81 - Reiscrizione residui passivi perenti relativi a imprese private	2011	116.728,0	108.644,2	355.779,7	73.735,6
	2012	131.342,0	130.043,7	121.187,4	80.805,9
	2013	490.090,1	490.075,2	468.517,2	100.679,6
82 - Reiscrizione residui passivi perenti relativi a imprese pubbliche	2012	34,9	34,9	---	34,9
	2013	2,9	2,9	34,4	3,5

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tra gli interventi di maggiore rilievo, per impatto sul Paese e per entità delle risorse, vanno, in particolare, richiamati i Progetti di Innovazione Industriale (PII), i quali sono nati per il riposizionamento strategico e competitivo del sistema economico italiano nel mercato mondiale, attraverso la creazione di una stretta collaborazione tra imprese private, mondo finanziario, centri di ricerca e università nell'ambito di cinque aree tecnologico - produttive (efficienza energetica, mobilità sostenibile, *made in Italy*, tecnologie della vita, beni e attività culturali e turistiche) caratterizzate da forte impatto per lo sviluppo economico e produttivo del Paese. A fronte di una dotazione complessiva di 852 milioni, di cui 184 milioni a valere sul PON R&C 2007-2013 e 668 milioni di risorse nazionali sul Fondo per la competitività e lo

sviluppo, sono stati emanati tre bandi: efficienza energetica; mobilità sostenibile; *made in Italy*[35].

A seguito della riprogrammazione delle risorse conseguente all'adozione del Piano di azione e coesione (PAC) le risorse PON R&C sono state rimodulate in 93 milioni cui si sommano 46 milioni di risorse PAC. Allo stato degli atti, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, sono stati ammessi 232 programmi che vedono coinvolte 1.754 imprese e 494 organismi di ricerca. Sono stati decretati 155 programmi, per i quali sono stati erogati 45,3 milioni (di cui 5,7 milioni di risorse PON R&C) e richiamati dalla perenzione ulteriori 5 milioni per la successiva erogazione.

Nel corso del 2013, l'Amministrazione ha adottato specifiche misure per migliorare l'efficienza nella gestione della misura. In particolare è stata istituita, con decreto direttoriale del 21 gennaio 2013, una Commissione congiunta della Direzione competente con *Invitalia*, al fine di favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di concessione ed erogazione di alcuni interventi agevolativi gestiti da Invitalia.

Per snellire le procedure relative alla gestione dei progetti, è stato adottato il decreto ministeriale 15 maggio 2012, con il quale sono state introdotte semplificazioni aggiuntive per l'approvazione, da parte del Ministero, di eventuali varianti da apportare ai progetti agevolati, nonché per la presentazione e la valutazione delle rendicontazioni dei costi sostenuti dalle imprese agevolate.

Il decreto ministeriale 15 maggio 2012, che individua in *Invitalia* l'ente gestore dei Progetti di Innovazione Industriale, stabilisce tra l'altro, a partire dalla Convenzione del 10 dicembre 2010, la cessazione definitiva delle attività dei Comitati di esperti e affida la valutazione delle proposte di variazione, di proroga e di rendicontazione dei programmi al gestore *Invitalia*, che deve avvalersi di due figure un *technical officer* coerente con le specifiche finalità del progetto stesso, nominato attingendo dall'Albo degli esperti in innovazione tecnologica istituito con decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 aprile 2006 e un *program officer*, una figura individuata all'interno della propria struttura organizzativa, deputata a seguire il programma durante la fase di realizzazione. Il decreto inoltre introduce disposizioni univoche per il gestore *Invitalia* finalizzate a semplificare e accelerare le diverse fasi del procedimento.

In un'ottica di maggiore efficacia dello strumento il decreto-legge n. 83 del 2012, all'art. 28, introduce ulteriori elementi di "Semplificazione dei procedimenti agevolativi di Industria 2015", stabilendo un tempo massimo entro il quale le imprese sono tenute a presentare richiesta di erogazione per stato di avanzamento, pena la decadenza dal beneficio. Per assicurare la celerità e l'efficienza delle procedure detta norma impegna inoltre il Ministero dello sviluppo economico ad adottare "le necessarie misure anche di carattere organizzativo volte a semplificare ed accelerare le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni",

[35] Cfr. Deliberazione Corte dei conti – Sezione centrale controllo sulla gestione n. 12/2013/G sui Progetti di innovazione industriale che ha evidenziato un'attuazione assai limitata degli stessi (alla data del 30 giugno 2013. La Sezione ha rilevato che, ad oltre 6 anni dall'entrata in vigore delle disposizioni che hanno introdotto il Fondo nell'ordinamento, nell'ambito dei tre Progetti avviati (Efficienza energetica, Mobilità sostenibile e *Made in Italy*), solo 3 programmi hanno visto la conclusione. Le somme complessivamente erogate - pari a 23,3 milioni di euro - ammontano al 3 per cento di quelle impegnate. Le criticità più significative evidenziate sono rappresentate dai tempi molto lunghi occorsi per giungere all'emanazione dei decreti di concessione (23-25 mesi in media), dalle frequenti variazioni dei programmi, dalla scarsità delle erogazioni richieste e dal sensibile disallineamento tra dato tecnico e amministrativo dello stato di avanzamento dell'attuazione. Ulteriori fattori di sicura complicazione sono stati individuati, in primo luogo, nella peculiare configurazione ontologica dello strumento - che postula una consistente ampiezza dei partenariati - nonché dalla perdurante incertezza delle risorse per la realizzazione, risultate oggetto di reiterate decurtazioni, la perdita di buona parte della disponibilità per l'applicazione dei meccanismi sempre più stringenti della perenzione amministrativa, la difficoltà di reperimento della necessaria liquidità da parte delle imprese per superare la quale sono state recentemente adottate apprezzabili iniziative di fluidificazione finanziaria, peraltro da perfezionare e, dopo una positiva fase di avvio, attualmente in situazione di stallo.

anche attraverso l'emanazione di specifiche direttive nei confronti del soggetto gestore degli interventi.

Prendendo atto delle istanze delle imprese in relazione alla difficoltà di completare i progetti nei termini massimi stabiliti e ritenendo opportuno favorire la positiva conclusione del maggior numero possibile di progetti, consentendo ai proponenti di portare a termine le attività di sperimentazione e sviluppo, il decreto ministeriale 29 marzo 2013 ha aumentato il periodo di proroga dei programmi di ulteriori 12 mesi, rispetto ai 18 già previsti.

Nel corso dell'anno, grazie anche alle semplificazioni introdotte dal citato decreto ministeriale 15 maggio 2012, nonché in risposta alle ulteriori sollecitazioni messe in atto dall'Amministrazione, si è registrata una notevole accelerazione delle erogazioni, con pagamenti che ammontano a circa 24,5 milioni.

Coordinamento e Gestione Fondi Strutturali

Attuazione finanziaria dei fondi strutturali

I programmi operativi nazionali, regionali e interregionali previsti dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 nelle aree degli obiettivi Convergenza e Competitività sono complessivamente 52 (28 finanziati dal FESR, 24 dal FSE).

In prosecuzione delle azioni di intensificazione dell'attuazione che hanno preso l'avvio con la delibera CIPE n. 1 del 2011 e in linea con i metodi del Piano di Azione Coesione, al fine di scongiurare il rischio di incorrere nel disimpegno automatico delle risorse, l'Amministrazione si è attivata per adottare ulteriori misure di accelerazione in accordo con le Regioni, le Amministrazioni centrali interessate e il partenariato economico e sociale.

Tali misure hanno previsto, a partire dal 2012, la fissazione di target di spesa da certificare alla Commissione europea al 31 maggio ed al 31 ottobre, calcolati in rapporto al totale delle risorse programmate, prevedendo una sanzione nella forma di obbligo, per i Programmi che non avessero raggiunto i target, di riprogrammazione delle risorse ovvero di riduzione del cofinanziamento nazionale in favore di azioni coerenti con quelle previste nel Piano di Azione Coesione. Durante il 2013 i target sono stati soggetti ad una revisione che ha portato, da un lato, all'estensione del meccanismo all'anno 2015 (con esclusione di dicembre); dall'altro, all'innalzamento della base di calcolo dei target stessi allo scopo di evitare un'insostenibile concentrazione delle spese da realizzare e certificare negli anni finali del ciclo di programmazione in coincidenza con l'avvio del nuovo ciclo 2014-2020.

Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, al 31 ottobre 2013, nessuno dei 52 programmi degli obiettivi convergenza e competitività è incorso nell'applicazione di sanzioni. Il raggiungimento dei target di certificazione e la riduzione del cofinanziamento nazionale a favore di azioni previste nel Piano di Azione Coesione, dalla prima alla quarta fase, hanno permesso l'integrale utilizzo delle risorse comunitarie in scadenza al 31 dicembre 2013.

I dati di certificazione al 31 dicembre 2013 (cfr. tavola 25) mostrano che l'Italia ha complessivamente richiesto alla Commissione il 52,7 per cento del totale delle risorse assegnate per il periodo di programmazione 2007-2013, registrando a livello nazionale un incremento di 18,6 punti percentuali rispetto al 31 dicembre 2012. Tale incremento è il risultato dell'effetto combinato della accelerazione della spesa e della riduzione del cofinanziamento nazionale conseguente alle 4 fasi del Piano d'Azione Coesione.

Tavola 25

QSN 2007-2013 - PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA ESECUZIONE DEL BILANCIO AL 31 DICEMBRE 2013: STATO DI AVANZAMENTO

(in milioni)

	Spesa totale certificata					
	31-mag-13		31-ott-13		31-dic-13	
Obiettivo/ Fondo	**Valore assoluto**	**% su totale risorse**	**Valore assoluto**	**% su totale risorse**	**Valore assoluto**	**% su totale risorse**
CONV	**12.195,6**	**37,5**	**14.054,5**	**43,2**	**15.707,0**	**48,3**
FESR	9.108,1	35,4	10.433,2	40,5	11.740,7	45,6
FSE	3.087,5	45,3	3.621,3	53,1	3.966,3	58,2
CRO	**7.590,7**	**50,0**	**8.638,5**	**56,8**	**9.450,7**	**62,2**
FESR	3.613,4	47,3	4.028,2	52,7	4.621,1	60,5
FSE	3.977,3	52,6	4.610,3	61,0	4.829,6	63,9
Italia	**19.786,4**	**41,4**	**22.693,0**	**47,5**	**25.157,8**	**52,7**
FESR	12.721,5	38,1	14.461,4	43,3	16.361,8	49,0
FSE	7.064,8	49,1	8.231,6	57,3	8.796,0	61,2

Elaborazioni DPS-DGPRUC su dati MEF-RGS-IGRUE (Monit) e Commissione Europea (SFC2007).

L'avanzamento è più accentuato per i Programmi dell'Obiettivo competitività rispetto a quelli dell'Obiettivo convergenza, rispettivamente pari al 62,2 per cento delle risorse totali contro il 48,3 per cento, e per quest'ultimo obiettivo si rileva una maggiore intensità di attuazione dei Programmi cofinanziati dal FSE rispetto a quelli cofinanziati dal FESR. Le differenze nell'avanzamento finanziario sono frutto da un lato della maggiore complessità della programmazione e dell'attuazione connessa al volume delle risorse in gioco, dotazioni di gran lunga maggiori nell'Obiettivo convergenza, dall'altro dalla presenza di progetti di grandi dimensioni finanziarie. A livello nazionale i Programmi cofinanziati dal FSE hanno raggiunto un livello di certificazione delle spese più alto di quelli cofinanziati dal FESR principalmente perché i primi attuano progetti di portata finanziaria più limitata e di minore complessità procedurale.

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. Enti vigilati e Organi collegiali*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. L'andamento delle spese; 3.2. L'andamento delle entrate*
4. Missioni e programmi 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";* 4.3.1. La *governance* del sistema di previdenza obbligatoria; 4.3.2. L'andamento della previdenza complementare nel 2013; 4.3.3. Problematiche connesse con la salvaguardia dei cosiddetti "esodati"; *4.4. Missione 26 "Politiche per il lavoro";* 4.4.1. programma "Politiche attive e passive del lavoro"; 4.4.2. Programma "Vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme in materia di legislazione sociale e del lavoro"; *4.5. Missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"*

Considerazioni di sintesi

L'attività svolta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel 2013 va valutata alla luce del perdurare degli effetti della crisi economica che ha accentuato l'esigenza di interventi per contrastare il fenomeno della disoccupazione, tutelare i soggetti espulsi dal mercato del lavoro, promuovere iniziative per l'inclusione sociale delle fasce più deboli della popolazione, in costante crescita.

Anche in relazione ad alcune distonie evidenziate nella concreta prassi applicativa dell'esistente sistema degli ammortizzatori sociali, e alla necessità di rendere maggiormente flessibile l'ingresso, soprattutto dei giovani, nel mercato del lavoro, il quadro normativo di riferimento è tuttora in evoluzione.

Il recente decreto-legge n. 34 del 20 marzo 2014 ha ampliato l'area di applicazione del contratto a termine, portandone la durata a 36 mesi, con possibilità di cinque rinnovi, senza indicazione di una specifica causale. All'interno del contratto di apprendistato, il citato decreto-legge ribadisce ed esalta l'importanza della formazione professionale.

Ad un disegno di legge delega il nuovo governo ha affidato la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, la revisione delle tipologie contrattuali, l'introduzione di snellimenti procedurali nella gestione del rapporto di lavoro, il coordinamento a livello nazionale delle politiche per l'occupazione, attraverso la creazione di un'Agenzia nazionale.

L'evoluzione del sistema vede sempre più forte il nesso tra le politiche per il lavoro e le misure per l'inclusione sociale, sollecitando, da parte del Ministero, un miglior coordinamento ed una sinergia tra gli uffici preposti alle diverse aree di intervento.

È questo il terreno di prova con il quale dovrà confrontarsi il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero, attualmente all'esame dell'ufficio di controllo preventivo della Corte dei conti.

L'analisi finanziario-contabile evidenzia che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel 2013 ha gestito risorse, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, pari a 111,7 miliardi, 13 per cento in più rispetto al 2012, incremento dovuto all'aumento della spesa per prestazioni sociali e previdenziali.

A fronte di quanto sopra, il Ministero ha ottemperato ai previsti obblighi di riduzione della spesa per consumi intermedi, con particolare riferimento agli oneri per fitti passivi, all'acquisto di mobili e arredi, alla spesa per autovetture di servizio e al ricorso a consulenze esterne.

L'analisi dell'attività gestionale, riferita alle diverse missioni del Ministero e ai singoli programmi di spesa, ha evidenziato quanto segue.

Le attività riguardanti le politiche sociali e la famiglia e, più in generale, gli interventi per l'inclusione sociale dei soggetti più deboli, continuano ad essere frammentate fra diverse amministrazioni. Sotto tale profilo, va positivamente valutata la delega conferita, all'atto dell'insediamento del nuovo Governo, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali dei compiti di indirizzo e coordinamento delle attività dei dipartimenti, operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nei settori delle politiche giovanili, degli interventi per le famiglie e dell'integrazione sociale. Al riguardo, la Corte ha da tempo auspicato una riunificazione anche sotto il profilo gestionale ed operativo.

Nel corso del 2013, sono stati rifinanziati tutti i fondi gestiti dal Ministero (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo per l'infanzia e l'adolescenza e per le non autosufficienze). Si tratta, in ogni caso, di risorse complessivamente modeste e utilizzate per una serie di iniziative non inserite in un più ampio contesto unitario di interventi.

In materia di attività per l'inclusione sociale, merita di essere segnalato l'avvio sperimentale del progetto SIA (Sostegno per l'inclusione attiva), volto a superare la logica della mera attribuzione di sussidi, prevedendo la sottoscrizione da parte dei beneficiari di un "patto di inserimento", presidiato nel suo percorso da parte dei servizi sociali degli enti locali interessati.

Permangono numerose criticità connesse con l'accorpamento, in un'unica struttura, dell'intero sistema di previdenza obbligatoria. Appare ormai improcrastinabile la rivisitazione e l'adeguamento dell'assetto ordinamentale, con riferimento ad una esatta definizione dei poteri ministeriali di vigilanza e il ridisegno del modello organizzativo del nuovo ente, attraverso anche il ridimensionamento del composito insieme delle strutture centrali e territoriali che ne caratterizzano l'organizzazione.

Quanto sopra, all'interno di una auspicata definizione di un unitario "piano industriale" del nuovo ente previdenziale.

Stenta a decollare, con particolare riferimento alle fasce più giovani della popolazione e ai pubblici dipendenti, il sistema della previdenza complementare, secondo indispensabile pilastro per assicurare un adeguato tasso di sostituzione dei trattamenti di quiescenza.

Tra le politiche attive del lavoro, nel 2013 è stato avviato il progetto "Garanzia giovani", che rappresenta il contributo italiano ad un più ampio programma predisposto dall'Unione Europea per fronteggiare il grave problema della disoccupazione giovanile. L'iniziativa, che dovrebbe concludersi entro il 2015, prevede la mobilitazione di risorse pari ad 1,5 miliardi, derivanti in parte dai fondi comunitari, e in parte dal cofinanziamento nazionale.

In un periodo caratterizzato ancora dal perdurare degli effetti della crisi economica, il ricorso alla cassa integrazione guadagni ordinaria evidenzia un incremento di oltre il 2 per cento, aumenta anche il ricorso a quella straordinaria, mentre, al termine dell'esercizio, si evidenzia una forte diminuzione delle ore autorizzate, per quanto attiene alla cassa integrazione in deroga.

Con riferimento alla concreta attività di gestione degli ammortizzatori sociali, una recente indagine della sezione di controllo sulla gestione della Corte dei conti, ha evidenziato distonie e criticità, in particolare la cassa integrazione guadagni è stata utilizzata anche in assenza di concreti presupposti per la ripresa dell'attività produttiva, allo scopo di accompagnare il lavoratore fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso al trattamento di quiescenza.

Anche le politiche attive per il lavoro, si sono concentrate su interventi volti a tutelare i soggetti espulsi dal mercato, spesso a scapito del raggiungimento dell'obiettivo di creare nuova occupazione.

Quanto ai temi legati al fenomeno dell'immigrazione, in forte incremento risulta il numero di soggetti presenti sul territorio nazionale, che necessitano di accoglienza in virtù di specifiche norme che garantiscono protezione. In aumento il numero dei minori non accompagnati e delle donne vittime di discriminazione nei Paesi di provenienza[1].

Nei confronti dell'elevato numero di immigrati soggiornanti da lungo tempo in Italia che, al momento, non risultano assorbiti nel mondo del lavoro, la normativa nazionale e comunitaria prevede l'applicazione delle misure di inclusione previste per i lavoratori italiani.

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

Il perdurare degli effetti della crisi economica e la conseguente necessità di rafforzare le politiche attive e passive del lavoro e gli interventi per l'inclusione sociale delle fasce più deboli della popolazione confermano e rafforzano la centralità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sotto il profilo progettuale, programmatico, gestionale ed operativo.

Il quadro normativo di riferimento vede il consolidamento del sistema di previdenza obbligatoria, secondo quanto da ultimo disposto dal decreto-legge n. 201 del 2012, che ha esteso, a partire dalla sua entrata in vigore, il metodo di calcolo contributivo a tutti gli interessati ed ha avviato un processo di armonizzazione dei diversi trattamenti spettanti alle varie categorie di lavoratori.

Quanto sopra allo scopo di garantire la sostenibilità economica di medio lungo periodo del sistema pensionistico, anche tenendo conto del progressivo invecchiamento della popolazione.

È, viceversa, tutt'ora di grande attualità un complessivo ridisegno del sistema di accesso al mercato del lavoro, degli ammortizzatori sociali e delle misure necessarie a creare nuova occupazione.

Il cosiddetto "*Jobs act*" si è sinora sostanziato nell'emanazione del decreto-legge n. 34 del 20 marzo 2014, convertito dalla legge 7 maggio 2014 n.78, e nella presentazione alle Camere di un più ampio disegno di legge delega[2].

Nel confermare la centralità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, come tipologia comune e prevalente, il decreto-legge citato amplia la possibilità di assunzioni a tempo determinato, previste per un periodo massimo di 3 anni, senza indicazione di una specifica causale, con possibilità di cinque proroghe successive della medesima durata massima.

Per tale tipologia contrattuale è previsto un contingente massimo, per ciascun azienda, pari al 20 per cento degli occupati, con irrogazione di una sanzione, peraltro, solo pecuniaria, in caso di accertata violazione del predetto limite.

Il Ministero del lavoro viene chiamato a vigilare sull'applicazione della nuova normativa e a presentare, entro un anno, una specifica relazione al Parlamento sull'effettivo impatto della nuova modalità di assunzione, in termini di creazione di nuovi posti di lavoro.

---

[1] In relazione al perdurare della cosiddetta "emergenza nord-Africa, nel 2013 il numero degli sbarchi sulle coste italiane è più che triplicato rispetto al 2012, con oltre 42.000 soggetti coinvolti. Si tratta peraltro di un dato già superato nei primi cinque mesi del 2014.

[2] Presentato al Senato della repubblica in data 3 aprile 2014 (Atto Senato 1428/2014).

Il citato decreto-legge n. 34 interviene anche sul contratto di apprendistato, introducendo l'obbligo della redazione, per iscritto all'interno del contratto, del piano formativo, precisando che la retribuzione degli interessati, durante il periodo di formazione, è commisurata al 35 per cento di quella relativa alle ore lavorate. La possibilità di assumere nuovi apprendisti viene subordinata alla stabilizzazione di almeno il 20 per cento dei soggetti già assunti con tale modalità.

Ulteriori disposizioni riguardano, infine, opportune semplificazioni delle procedure di verifica della regolarità della posizione contributiva dei datori di lavoro, attraverso snellimenti delle attività necessarie al rilascio del cosiddetto DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva).

Di più ampio respiro il contenuto del citato disegno di legge delega incentrato sulle seguenti linee di intervento:

- la riforma degli strumenti di tutela, in costanza del rapporto di lavoro, allo scopo di riportare la cassa integrazione guadagni all'originaria funzione di assicurare un sostegno temporaneo al reddito in situazioni di crisi economica, a fronte dell'oggettiva e verificabile possibilità di una ripresa produttiva delle aziende interessate;
- la rimodulazione degli strumenti da attivare in caso di disoccupazione involontaria, con una progressiva omogeneizzazione ed estensione dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASPI)
- il coordinamento dei servizi per il lavoro, definiti come livello essenziale di prestazioni da rendere a tutti i cittadini, con necessità, quindi, di un coordinamento a livello nazionale, da affidare ad una istituenda Agenzia Nazionale pubblica, partecipata dalla Stato e dalle Regioni;
- la semplificazione delle procedure e degli adempimenti per la costituzione e la gestione dei rapporti di lavoro;
- il riordino e la semplificazione delle tipologie contrattuali esistenti, nel rispetto degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupabilità.

Alla luce di quanto sopra, il Ministero è chiamato ad assicurare, innanzitutto, il necessario supporto tecnico al completamento del quadro normativo in evoluzione, rafforzare la *governance* del complessivo sistema previdenziale in tutti i suoi pilastri, e a supportare l'ordinato funzionamento dei nuovi strumenti di accesso al lavoro, verificando il rispetto dei previsti requisiti per l'instaurazione di contratti a termine e per l'apprendistato. Importante, in tale contesto, la predisposizione di idonei strumenti di comunicazione e di informazione per promuovere gli obiettivi da raggiungere e il monitoraggio sull'andamento dei nuovi istituti, sia in termini di esborsi finanziari che di impatto sul tessuto sociale, quale necessario presupposto per la verifica dei risultati e per l'adozione di eventuali correttivi.

La possibilità di un più ampio ricorso ai contratti a termine e l'introduzione di nuove regole ed adempimenti per quanto attiene all'apprendistato - all'interno del quale diviene realmente momento centrale l'elaborazione di un serio piano formativo – rendono centrale l'attività di presidio del territorio, svolta dalle strutture territoriali in materia di vigilanza sul rispetto delle regole per formazione del rapporto di impiego, sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Al di là degli aspetti sanzionatori, la vigilanza sull'operato delle imprese rappresenta momento essenziale per garantire una piena e consapevole *compliance* da parte degli operatori economici alle regole poste, non solo a tutela dei lavoratori, ma anche a garanzia del libero svolgimento di una sana concorrenza sui diversi mercati.

Con riferimento alle attività riconducibili alle politiche sociali, nella relazione al rendiconto 2012, la Corte dei conti sottolineava come stentava ad emergere una effettiva ed unitaria capacità programmatica e di governo del sistema, 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.

Il Ministero del lavoro gestisce, infatti, una pluralità di iniziative, che non esauriscono il campo complessivo degli interventi, ciascuna delle quali alimentata da uno specifico fondo, spesso a carattere settoriale e di scarso rilevo economico.

Si trattava e si tratta di interventi che trovano il loro fondamento in normative risalenti nel tempo, non sempre adeguatamente rifinanziate, senza una verifica dell'attualità degli obiettivi e della loro efficacia in un più ampio quadro di riferimento.

Nella direzione di una maggiore integrazione dell'attività di indirizzo politico, va positivamente valutata la delega conferita al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al momento di insediamento del nuovo Governo, di coordinare le attività dei dipartimenti operanti presso la Presidenza del consiglio dei Ministri, in materia di politiche giovanili, servizio civile nazionale, politiche della famiglia ed integrazione.

La Corte dei conti più volte ha sottolineato la necessità di una riunificazione anche sul piano gestionale ed operativo.

Al riguardo vanno, altresì, richiamate le considerazioni svolte dal Nucleo per la revisione della spesa pubblica che sottolinea l'opportunità di spostare nello stato di previsione del Ministero del lavoro capitoli di bilancio attualmente presenti in altri dicasteri, aventi forte attinenza con le materie trattate, primi fra tutti i trasferimenti all'Unione Italiana Ciechi, attualmente collocati nello stato di previsione del Ministero dell'interno.

Al di la di quanto sopra, nel trascorso esercizio 2013, l'analisi dei principali programmi di spesa, come in prosieguo dettagliato, ha evidenziato una maggiore concentrazione delle risorse e del complessivo impegno progettuale del Ministero, verso iniziative di più ampio respiro.

In prospettiva, anche alla luce del contenuto preannunciato di auspicabili interventi di riforma, il confine tra le politiche sociali e le politiche per il lavoro diviene sempre più sfumato fino a scomparire, nella misura in cui il sistema evolve verso meccanismi di sostegno al reddito, indipendenti dallo svolgimento pregresso di un'attività lavorativa, comunque accompagnati da percorsi di inclusione sociale, finalizzati al recupero o alla creazione di professionalità spendibili sul mercato del lavoro.

È all'interno di questo quadro evolutivo che il Ministero deve essere in grado, anche sotto il profilo della revisione degli assetti organizzativi, di attivare una effettiva sinergia tra i diversi uffici e le diverse strutture, rafforzando il ruolo di indirizzo e coordinamento del Segretariato generale.

La limitatezza delle risorse a disposizione per favorire l'inclusione sociale - che ha ormai come destinatari anche gli immigrati regolarmente soggiornanti da tempo sul territorio nazionale – sollecita, inoltre, una doverosa attenzione al terzo settore ed al complesso e variegato universo del volontariato, per completare, in una logica di effettiva sussidiarietà, il sistema delle tutele nei confronti delle fasce più deboli della popolazione, privilegiando i settori meno coperti dall'intervento statale.

In tale ottica appare, peraltro, ineludibile una complessiva riforma del terzo settore, finalizzata ad inquadrare, entro predefiniti ed oggettivi criteri giuridici, le diverse figure di operatori e ad introdurre adeguati criteri di controllo e verifica dei requisiti, al fine di evitare che l'autoqualificazione delle imprese si traduca in una troppo facile modalità per ottenere indebiti benefici o, comunque, alterare la libera concorrenza.

È anche in tale ambito che il Ministero deve attrezzarsi, per rendere sempre più incisiva la capacità di programmare e coordinare le diverse iniziative, selezionando solo i soggetti maggiormente meritevoli e in possesso delle necessarie professionalità.

1.2. La programmazione strategica e gli atti di indirizzo generale

Anche con riferimento al 2013, 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), ora ANAC, si caratterizza per l'utilizzo di una significativa e completa 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 2013 ha tenuto conto dei risultati conseguiti nel precedente esercizio, come verificati dal competente OIV (Organismo Italiano di Valutazione), che ha attestato un quadro sostanzialmente regolare circa il grado di realizzazione dei risultati attesi.

In particolare, la direttiva per il 2013 richiama l'attenzione sui nuovi impegni derivanti dall'attuazione dei recenti interventi in materia di lavoro e previdenza, con specifico riferimento al monitoraggio degli effetti che l'ASPI e la miniASPI sono destinati a produrre sul complessivo sistema delle tutele, nell'ottica di una verifica della loro efficacia per la attivazione di eventuali revisioni e messe a punto.

Molto dettagliato il piano della *performance* per il triennio che parte da una analisi di contesto nazionale ed internazionale ed evidenzia i punti di forza e quelli di debolezza della struttura.

Nel 2013, l'Amministrazione ha dato corso a tutti gli adempimenti previsti in tema di trasparenza e anticorruzione, previsti dalla legge n. 190 del 2012, che ha affrontato la materia non più solo in un'ottica di repressione penale, ma soprattutto di prevenzione delle condotte illecite.

Il Ministero ha provveduto, nel primo semestre del 2013, alla mappatura delle aree in cui è maggiormente elevato il rischio di commissione di atti corruttivi, caratterizzate da indici progressivamente crescenti.

In seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n. 39 del 2013, sono stati approfonditi gli aspetti relativi all'inconferibilità e all'incompatibilità di eventuali incarichi da conferire ai dipendenti.

In data 30 gennaio 2014 sono stati approvati il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2013-2016, nonché il Programma triennale della trasparenza e l'integrità, di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2009 e del successivo d.lgs. n. 33 del 2013.

Risulta costantemente aggiornata la pubblicazione, sul sito istituzionale del Ministero, degli incarichi conferiti.

Numerosi sono stati, inoltre, i corsi attivati sulle problematiche relative all'etica nella Pubblica Amministrazione.

Nel gennaio 2014 è stato, infine, adottato lo specifico Codice di comportamento per il Ministero, che prevede un'ampia sezione dedicata agli Ispettori del lavoro; tale personale, infatti, svolge attività a diretto contatto con le imprese, con possibilità di irrogare provvedimenti sanzionatori immediati, e, pertanto, opera in un ambito particolarmente delicato e sensibile alle citate problematiche.

L'importanza e la complessità dell'attività svolta nel 2013 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali è testimoniata dall'elevato numero di provvedimenti (oltre 600)[3], trasmessi al competente ufficio della Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità.

L'Ufficio, in sede di esame ha formulato circa 70 tra rilievi e note di avvertenza.

I rilievi - finalizzati al superamento di perplessità sorte in sede istruttoria ed 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.

---

[3] Meritano di essere segnalati, in aggiunta a quelli descritti nel testo, gli oltre 200 decreti di accertamento residui. L'ufficio ha formulato specifiche note di avvertenza allorché l'elevata entità dei residui è stata ritenuta sintomatica di un'attività amministrativa inefficiente.

Il controllo preventivo ha riguardato, in primo luogo, i provvedimenti di carattere generale, riguardanti l'attività e il funzionamento degli uffici e gli assetti organizzativi; rientrano in tale categoria:
- la Direttiva generale per l'azione amministrativa - anno 2013[4];
- il Piano della Performance 2013- 2015 e la direttiva per la sua rimodulazione;
- i Decreti di conferimento di incarico a dirigenti di prima e seconda fascia.

Fra gli atti riguardanti la *governance* del sistema previdenziale, meritano di essere segnalati i decreti interministeriali, relativi al trasferimento di funzioni, risorse patrimoniali, strumentali, umane e finanziarie dai soppressi enti INPDAP, ENPALS ed ENAM all'INPS.

Con riferimento al sistema previdenziale, è proseguita anche nel 2013, l'attività necessaria a salvaguardare i cd. "esodati", attraverso l'emanazione di due ulteriori decreti[5].

Fra gli atti esaminati in sede di controllo preventivo, vanno, inoltre, segnalati, in materia di politiche sociali, i numerosi decreti di riparto dei fondi utilizzati per attribuire benefici a specifiche categorie di interessati (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e Fondo per le non autosufficienze)[6].

In materia di immigrazione, l'Ufficio ha esaminato i decreti di determinazione dei flussi e, tra l'altro, il provvedimento di approvazione dei programmi di istruzione e formazione da effettuarsi nei Paesi di origine dei cittadini extracomunitari.

Numerosi sono stati anche gli atti concernenti il terzo settore e l'attività di volontariato.
Per quanto attiene agli enti vigilati, l'Ufficio ha esaminato il Piano di attività dell'ISFOL 2014, relativo all'utilizzo dei fondi europei, all'interno dei diversi Piani operativi nazionali[7].

Con riferimento, infine, all'attività contrattuale di maggiore rilevanza economica, vanno segnalati alcuni contratti di locazione, riguardanti le sedi territoriali di Alessandria (euro 140.000), Bergamo (euro 410.000) e Cosenza (euro 924.000), nonché i contratti in materia di informatica, riguardanti, soprattutto il sistema informativo utilizzato per le politiche attive e passive del lavoro e i servizi di sviluppo e conduzione del portale Clic lavoro.

2. Analisi della struttura organizzativa

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

Ai sensi del d.P.R. 7 aprile 2011, n. 144, il Ministero si articola a livello centrale in dieci direzioni generali[8], 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[9] e 91 direzioni territoriali[10], 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.

---

[4] Il provvedimento è stato restituito all'Amministrazione perché privo di allegati e schede integrative e, successivamente, ripresentato all'interno del nel Piano della *Performance*.

[5] Sul punto cfr. par. 4.3.4.

[6] Vedi *infra* par. 4.4.3.

[7] Per lo stato di attuazione dei citati programmi, vedi *infra* par. 4.4.3.

[8] 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.

[9] 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.

[10] Non sono state istituite Direzioni territoriali nelle Province di più recente istituzione.

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

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, di cui 14 posti di dirigente di 1^ fascia, 145 di seconda e 7.172 unità di personale amministrativo.

La tavola 1 dà conto dell'evoluzione della dotazione organica negli ultimi tre anni, alla luce della più recente normativa.

Tavola 1

RIDUZIONE ASSETTI ORGANIZZATIVI

Organici personale dirigente	2009	2011	2012*	2013**
Organico Uffici dirigenziali I fascia	15	15	17	14
Organico Uffici dirigenziali II fascia	262	201	181	145
Totale organico uffici dirigenziali	277	216	198	159
Organici personale non dirigente	**2009**	**2011**	**2012**	**2013**
Area III	6.915	5.478	4.812	4.337
Area II	3.800	3.262	3.092	2.780
Area I	150	80	68	55
Totale organico personale non dirigente	10.865	8.820	7.972	7.172
TOTALE GENERALE	**11.142**	**9.036**	**8.170**	**7.331**

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

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

** Oltre tale contingente vanno considerate anche ulteriori 9 unità ai sensi dell'art.3, comma 7, del d.lgs. n. 479/1994 (collegio dei sindaci enti vigilati).

Fonte: Ministero del lavoro

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[11] 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.

Riguardo l'Area III, nonostante le riduzioni di organico, il Ministero non registra soprannumero di personale in servizio rispetto all'organico di diritto, anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 14, comma 1, lett. e), del DL n. 145 del 2013 (*Destinazione Italia*), che ha disposto un incremento di organico, nell'ambito della suddetta Area, di 250 Ispettori del lavoro.

Il citato decreto-legge n. 95 del 2012 prevedeva, inoltre, che, una volta effettuata la rideterminazione degli organici, ciascuna Amministrazione dovesse procedere ad una revisione

[11] 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.

degli assetti organizzativi, mediante lo strumento semplificato di un dPCM da emanare su proposta del Ministro competente.

In vista di tale adempimento, nella Relazione relativa al rendiconto 2012, la Corte dei conti aveva evidenziato, in un'ottica di semplificazione e di riduzione del numero degli uffici, come sussistevano ancora possibili margini di flessibilità. In particolare, risultava una collocazione sovradimensionata a livello di direzione generale della struttura addetta esclusivamente alle iniziative di comunicazione, che avrebbero potuto essere affidate alle singole unità organizzative. Era, altresì, auspicabile una maggiore integrazione tra le diverse direzioni generali, aventi competenza in materia di inclusione, politiche sociali e terzo settore.

Lo schema di regolamento di organizzazione del Ministero, di recente approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e attualmente all'esame dell'ufficio di controllo preventivo, conferma il disegno organizzativo incentrato sulla figura di un Segretariato generale con funzioni di coordinamento sugli uffici del Ministero, articolati in direzioni generali.

Queste ultime sono confermate nel numero di dieci, anche se diversamente modulate con riferimento alle competenze da svolgere.

In particolare, alla direzione generale per la comunicazione e l'informazione viene trasferita anche la competenza in materia di gestione dei sistemi informativi e dell'innovazione tecnologica.

Le Politiche attive e passive per il lavoro sono affidate a due distinte direzioni generali. Le prime vengono accorpate ai servizi per il lavoro e la formazione, mentre le politiche passive confluiscono in una nuova struttura denominata Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione.

Lo schema di regolamento prevede, inoltre, a livello centrale, l'istituzione di un posto di funzione dirigenziale di livello generale da attribuire al responsabile delle attività di prevenzione della corruzione e due posti di pari livello per attività di studio consulenza e ricerca.

2.2. Efficienza degli uffici territoriali

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali presenta una struttura articolata territorialmente in maniera capillare.

Gli uffici periferici, come detto, comprendono attualmente 18 direzioni regionali e 91 direzioni territoriali, articolate queste ultime su base tendenzialmente provinciale, che raggruppano circa l'85 per cento del personale dell'Amministrazione.

Ai sensi dell'art. 14, comma 5, d.P.R. n. 144 del 2011, sono demandate alla competenza delle strutture territoriali le seguenti materie:

- coordinamento e razionalizzazione dell'attività di vigilanza ai sensi del d.lgs. n. 124 del 2004, ossia degli ispettori del lavoro;
- vigilanza e regolazione in materia di lavoro, legislazione sociale e strumenti di sostegno al reddito;
- tutela anche civilistica delle condizioni di lavoro;
- prevenzione, promozione e informazione per la corretta applicazione della normativa lavoristica e previdenziale;
- vigilanza sull'applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, ai sensi del dPCM 14 ottobre 1997, n. 412 e dell'articolo 13, comma 2, del d.lgs. n. 81 del 2008, il c.d. Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro;
- mediazione delle controversie di lavoro;
- certificazione dei contratti di lavoro;
- gestione dei flussi migratori per ragioni di lavoro.

Come evidenziato nella Relazione sul rendiconto 2012, 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.

È emerso, in via generale, un apprezzabile livello medio di efficienza, con significative differenze di punteggio, 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 relazione 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.

La Corte, nella citata Relazione, con riferimento all'attuale assetto organizzativo, segnalava l'opportunità di un ripensamento di un modello basato su due livelli di decentramento, regionale e provinciale.

Lo schema di dPCM relativo alla riorganizzazione del Ministero, commentato al precedente paragrafo, sembra andare nella direzione indicata.

È prevista, infatti, la soppressione delle direzioni regionali e la loro sostituzione con 4 strutture interregionali (con sedi rispettivamente a Milano, Venezia, Roma e Napoli), la cui titolarità dovrebbe essere affidata a dirigenti di seconda fascia. Le direzioni territoriali, vengono rideterminate nel numero di 81, attraverso opportuni accorpamenti tra territori limitrofi.

2.3. Enti vigilati e Organi collegiali

Il Ministero, nel corso del 2013, ha ottemperato all'obbligo di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato, previsto dall'art. 22 del d.lgs. n. 33 del 2013.

Presso il Ministero operano due enti strumentali: ISFOL e Italia Lavoro S.p.A.

L'ISFOL realizza attività per lo sviluppo integrato dei sistemi della formazione, dell'orientamento, delle politiche del lavoro e sociali, nell'ottica della loro integrazione e del miglioramento dell'occupabilità delle persone. Relativamente a tali finalità, svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione e valutazione, consulenza ed assistenza scientifica e metodologica al Ministero del lavoro e delle politiche sociali anche per le azioni di sistema del Fondo Sociale Europeo (FSE); è altresì chiamato a svolgere attività di ricerca statistica nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN). Si rammenta, da ultimo, che è subentrato nella gestione delle attività del soppresso Istituto Affari Sociali (IAS) a decorrere dal 1° giugno 2010.

Nel corso del 2013, sono stati conferiti all'ISFOL ulteriori compiti di assistenza tecnica, monitoraggio e valutazione del Sistema nazionale di certificazione delle competenze (SNCC) e degli effetti della riforma del mercato del lavoro, di cui alla Legge n. 92 del 2012[12].

L'ISFOL, inoltre, svolge il ruolo di assistenza tecnico-scientifica e metodologica, in particolare nell'ambito di apposita Unità di Missione istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'Istituto è, inoltre, titolare di incarichi conferiti da commissioni parlamentari e collabora stabilmente con la Commissione europea e con altri Organismi internazionali.

[12] Nel mese di Aprile 2013 è stato pubblicato il rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012. Il volume è stato finanziato dal Fondo sociale europeo.

L'ISFOL opera con 615 dipendenti (362 di ruolo e 253 a tempo determinato), con una spesa di personale pari a 34,1 milioni.

Con decreto ministeriale del 15 aprile 2013 è stato ricostituito il Consiglio di amministrazione dell'Istituto, ponendo termine ad un lungo periodo di commissariamento.

Nel 2013, sono state affidate all'ISFOL ulteriori attività nell'ambito delle misure straordinarie per l'attuazione della "Garanzia per i Giovani" e la ricollocazione dei lavoratori destinatari degli ammortizzatori sociali in deroga.

Il contributo assegnato all'ISFOL nel 2013, ha subito nell'ultimo biennio una riduzione di quasi 7 milioni.

La relazione della Sezione del controllo sugli enti della Corte dei conti, approvata con delibera n. 29 del 2014, ha evidenziato, tra l'altro, che, in attuazione di specifici protocolli d'intesa, una parte del personale dell'ISFOL (66 unità) è stata impiegata presso gli uffici del Ministero del lavoro, in attività di supporto alla programmazione del FSE 2007¬2013.

Al riguardo, pur considerando che l'utilizzo temporaneo di personale, appartenente ad imprese private o ad altre pubbliche amministrazioni è consentito dall'art. 23, comma 7-bis del dlgs. n. 165 del 2001, va, in questa sede, ribadito il principio che la creazione di enti strumentali o di società partecipate non può rappresentare un meccanismo elusivo dei vincoli concernenti il dimensionamento del personale delle pubbliche amministrazioni.

Italia Lavoro è una società per azioni, totalmente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Opera, per legge, come ente strumentale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro, dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

L'attività di *governance* svolta dal Ministero ha riguardato, principalmente, il Piano delle dismissioni delle partecipazioni societarie detenute dal predetto Ente, approvato dal Ministero in data 23 ottobre 2008. Le società partecipate da Italia Lavoro erano 27 nel 2008 e si sono ridotte a 2 a settembre del 2013. La dismissione degli assetti societari è avvenuta, principalmente, in favore di comuni ed enti locali.

Come evidenziato nella relazione della Corte dei conti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Italia Lavoro per l'esercizio 2012 (del. n. 98/2013), i risultati gestionali del predetto ente devono essere valutati alla luce della sua natura di ente strumentale i cui compiti, ancorché espletati nella forma giuridica di società per azioni, ricadono o sono complementari a quelli propri del Ministero del lavoro. La "dipendenza" dal Ministero vigilante non deriva soltanto dalla naturale connessione dei fini istituzionali, ma anche dalla "provvista" finanziaria finalizzata alla realizzazione della *mission* statutaria. Infatti, i ricavi di Italia Lavoro, rilevabili dal conto economico, derivano in misura preponderante dai contributi che il Ministero eroga per l'attuazione dei progetti concordati e che la Società acquisisce solo e nella misura in cui ne rendiconta i costi.

Le risorse assegnate a Italia Lavoro, quale contributo statale agli oneri di funzionamento e ai costi generali di struttura, sono state ridotte del 10 per cento rispetto al 2012, ai sensi dell'art. 1, comma 405 della legge n. 228 del 2014 (legge di stabilità per il 2013). Le somme sono stanziate a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione (cap. 2230).

La valutazione in merito al mantenimento in vita dell'ente o un'eventuale messa in liquidazione, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, commi 1, 2 e 3 del DL n. 95 del 2012, va inserita all'interno del contesto evolutivo del quadro normativo.

Italia Lavoro, infatti, ha sinora supplito, sul territorio, ai compiti di coordinamento in materia di politiche del lavoro e attività di inclusione sociale, in quanto le professionalità presenti nelle strutture territoriali del Ministero sono, perlopiù, orientate all'attività ispettiva presso le imprese. Si tratta di compiti che, all'interno del recente disegno di legge delega commentato al paragrafo 1, dovrebbero essere svolti dall'istituenda Agenzia nazionale.

Ai sensi dell'art. 12, commi 20 e 21, del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha disciplinato la soppressione di organismi collegiali operanti presso la pubblica amministrazione, sono rimasti in funzione tre organi collegiali: (Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo, Osservatorio Nazionale per il Volontariato, Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e

l'Adolescenza)[13], per i cui componenti viene esclusa la corresponsione di emolumenti o di indennità.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. L'andamento delle spese

3.1.1. Considerazioni generali

Nel 2013 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha gestito risorse pari a 111,7 miliardi[14], di cui 75,7 (68 per cento del totale) destinati alle Politiche previdenziali, 26,8 destinati ai Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24 per cento), 9,1 (8 per cento) alle Politiche per il lavoro. Le altre tre Missioni raggruppano risorse pari allo 0,1[15]. Agli stanziamenti inizialmente previsti (circa 110 miliardi), sono state apportate variazioni in aumento per 1,8 miliardi, in minima parte derivante dalla legge di assestamento (n. 117 del 2013). I decreti di variazione hanno incrementato soprattutto le missioni "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" (95 per cento) e "Politiche per il lavoro".

Relativamente a tale ultima missione, le variazioni apportate con i provvedimenti hanno riguardato in particolar modo il capitolo 2230, relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione[16]. Per quanto riguarda, invece, l'altra missione, le integrazioni più consistenti hanno riguardato il Fondo nazionale per le politiche migratorie (cap. 3783) e il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (cap. 3784) e rappresentano il 93 per cento del totale delle variazioni intervenute sulla relativa missione. Nell'ambito della missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", le variazioni hanno riguardato il Fondo per l'associazionismo sociale, corrispondente al cap. 5246.

Rispetto al 2012, gli stanziamenti definitivi di competenza sono aumentati di circa il 13 per cento. La tavola 2 mette a confronto, per i due anni, alcune significative voci di bilancio e le variazioni intervenute.

Tavola 2

PRINCIPALI VOCI DI BILANCIO SUDDIVISE PER MISSIONE -RAFFRONTO 2012-2013

(in miliardi)

	Stanziamenti definitivi di competenza		**Impegni lordi**		**Pagamenti totali**		**Residui finali**	
Missione	**2012**	**2013**	**2012**	**2013**	**2012**	**2013**	**2012**	**2013**
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25,5	26,8	25,5	26,8	26,0	26,9	0,2	0,3
025.Politiche previdenziali	67,8	75,7	67,8	75,6	65,7	74,3	11,3	9,5
026.Politiche per il lavoro	5,7	9,1	5,6	9,1	6,8	8,6	2,9	3,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,02	0,04	0,0	0,0	0,02	0,02	0,02	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,1	0,1	0,0	0,0	0,05	0,05	0,01	0,0
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	**99,1**	**111,7**	**99,0**	**111,6**	**98,5**	**109,8**	**14,5**	**13,3**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[13] Risultano soppressi, invece, dopo una fase transitoria i seguenti organi collegiali: Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'Infanzia e l'adolescenza - Commissione di indagine sull'esclusione sociale – *ChildONEurope* – L'*Europe dell'Enfance* - Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo - Osservatorio Nazionale per il Volontariato - Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza - Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità

[14] In termini di stanziamenti definitivi di competenza.

[15] Le Missioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono: 24 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, 25 Politiche previdenziali, 26 Politiche per il lavoro, 27 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti, 32 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, 33 Fondi da ripartire.

[16] Le predette variazioni derivano in parte da riassegnazioni di entrate, come evidenziato al *par. 3.2.*

La scomposizione per categorie economiche, mette in evidenza l'incremento dei trasferimenti di parte corrente[17] (per quanto attiene gli stanziamenti definitivi) che sale del 14,5 per cento rispetto al 2012.

In calo, invece, gli stanziamenti sulla categoria Consumi intermedi (5,3 per cento rispetto al 2012), in linea con quanto previsto dal decreto-legge n. 95 del 2012 sui tagli lineari delle dotazioni di bilancio[18].

Una leggera flessione hanno subito i Redditi di lavoro dipendente (-1,4 per cento) ed in diminuzione risultano anche gli Investimenti fissi lordi (-8 per cento). Praticamente azzerata la voce trasferimenti di parte capitale, in esito al trasferimento per intero del Fondo sociale per occupazione e formazione, in precedenza iscritto nel cap. 7206, attuato dalla legge di bilancio 24 dicembre 2012, n. 229, a decorrere dall'esercizio finanziario 2013, 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.

La tavola 3 dà conto della composizione della spesa complessiva, suddivisa nelle sue due componenti, corrente e capitale, per categoria economica.

Tavola 3

ANDAMENTI GESTIONALI PER CATEGORIA ECONOMICA

(in migliaia)

Categorie	Stanziamenti definitivi	Impegni Lordi	Pagamenti totali	Residui totali
Redditi di lavoro dipendente	403.953	367.137	378.564	340
di cui imposte pagate sulla produzione	*23.672*	*21.468*	*21.467*	*2*
Consumi intermedi	79.579	73.672	73.579	20.465
Trasferimenti di parte corrente	111.044.062	110.973.690	109.209.431	13.305.126
di cui alle amministrazioni pubbliche	*110.518.291*	*110.470.859*	*108.324.329*	*13.168.497*
Altre uscite correnti	6.681	1.716	2.875	227
di cui interessi passivi	*82*	*82*	*118*	*6*
SPESE CORRENTI	**111.667.354**	**111.549.293**	**109.797.529**	**13.326.159**
Investimenti fissi lordi	8.574	8.574	8.899	6.646
Trasferimenti di parte capitale	17.649	17.649	17.494	603
di cui alle Amministrazioni pubbliche	12.119	12.119	11.821	299
SPESE IN CONTO CAPITALE	**26.224**	**26.223**	**26.393**	**7.249**
SPESE FINALI	**111.693.578**	**111.575.516**	**109.823.921**	**13.333.408**
SPESE COMPLESSIVE	**111.693.578**	**111.575.516**	**109.823.921**	**13.333.408**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La tavola 4, in cui l'andamento della gestione di competenza è suddiviso per centri di responsabilità, evidenzia che, a fronte di una massa impegnabile di 111,7 miliardi, gli impegni lordi sono stati circa 110 miliardi (98,4 per cento). Dei 126,5 miliardi spendibili, si è tradotto in pagamenti circa l'87 per cento. I residui finali sono stati pari a 12,5 miliardi, mentre 3,3 miliardi sono state le economie totali, di cui 0,12 quelle sulla competenza. I capitoli con ricorrenti e rilevanti economie[19], sia in conto competenza che in conto residui, sono presenti nella Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", nella Missione 25 "Politiche previdenziali" e nella missione 26 "Politiche per il lavoro".

[17] Nell'ambito dei "trasferimenti di parte corrente", i "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" rappresentano il 99 per cento.

[18] L'Allegato 1 a tale decreto prevede, per il 2013, una riduzione del 4 per cento sulle spese per acquisto di beni e servizi. Va tenuto conto che i tagli lineari si cumulano agli effetti derivanti da specifiche misure di contenimento della spesa per consumi intermedi, quali spese per collaborazioni e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza, sponsorizzazioni, missioni, auto di servizio, formazione; riduzione dell'uso della carta; spese per mobili e arredi; spese per organi collegiali e altri organismi; spese per hardware e software.

[19] Si tratta dei capitoli: 2020-2143-2917-3435-3541-3671-4330-4331-4334-4343-4354-4355-4356-4358-4362-4369-4371-4377-4506-5243-5246-7182.

Tavola 4

ANDAMENTI GESTIONALI PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

Centro di responsabilità	Residui def. iniziali	Stanz. iniz. di comp.	Stanz. def. di comp.	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanz. def. di cassa	Massa Spendibile	Pagamenti totali	Residui Finali Totali	Economie/ Magg. spese comp	Economie/ Magg. spese res
Gabinetto ed Uff. di dir. Collab.	236,88	13.253,01	13.784,14	13.784,14	8.558,66	13.953,50	14.021,02	8.787,62	177,59	4.981,63	57,82
Segretariato generale	40,46	4.194,97	4.425,25	4.425,25	3.381,73	4.464,89	4.465,72	3.372,03	49,77	1.040,14	1,62
D.G. per le politiche del personale, innovazione, bilancio e logistica	33.420,22	354.535,52	386.255,91	386.255,91	363.719,86	401.226,92	419.676,13	371.371,89	10.911,90	29.206,42	4.655,62
D.G. per la comunicazione e informazione in materia di lavoro e politiche sociali	80,47	1.599,27	1.766,34	1.766,34	1.671,76	1.839,70	1.846,81	1.631,57	146,81	66,48	745,72
attive e passive del lavoro	2.907.492,44	6.968.991,23	8.716.053,92	8.716.053,92	8.081.074,51	10.148.405,36	11.623.546,36	8.224.967,91	2.622.295,24	7.810,83	493,22
D.G. delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro	3.501,27	11.688,64	18.577,21	18.577,21	17.050,61	18.835,93	22.078,48	9.618,62	10.739,92	1.526,55	192,05
D.G. per le politiche dei servizi per il lavoro	4.830,65	10.143,64	22.793,90	22.793,90	22.203,83	25.435,13	27.624,55	12.075,53	14.206,07	564,25	672,23
D.G. per le politiche previdenziali e assicurative	11.367.566,05	75.725.293,88	75.679.903,39	75.679.903,39	74.402.213,02	75.670.938,91	87.047.469,44	74.257.358,35	9.526.911,26	58.139,40	3.205.060,43
D.G. per l'inclusione e le politiche sociali	183.416,91	26.753.950,00	26.738.059,53	26.738.059,53	26.723.294,00	26.881.046,75	26.921.476,44	26.585.961,90	304.120,71	10.563,41	20.550,02
D.G. per il terzo settore e le formazioni sociali	306.460,97	2.226,49	32.818,37	32.818,37	292.208,77	320.359,87	339.279,34	297.421,57	29.566,32	2.418,21	9.871,21
D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione	16.443,66	1.951,53	41.757,92	41.757,92	20.741,68	54.911,51	58.201,58	15.531,67	20.241,57	511,80	1.916,22
D.G. per l'attività ispettiva	2.021,65	30.332,19	37.381,80	37.381,80	35.994,57	39.170,61	39.403,45	35.822,83	2.063,57	1.232,48	226,90
Totale	**14.825.511,64**	**109.878.160,37**	**111.693.577,68**	**111.693.577,68**	**109.972.112,99**	**113.580.589,08**	**126.519.089,32**	**109.823.921,48**	**12.541.430,74**	**118.061,60**	**3.243.698,09**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.1.2. I residui passivi

La tavola 5 evidenzia una flessione dell'8,2 per cento dei residui finali, che passano dai 14,5 miliardi del 2012 ai 13,3 miliardi del 2013. Si amplia, tuttavia, la quota dei residui di stanziamento che sale dai 155 milioni del 2012 ai 791 milioni del 2013. Tali residui sono da riferire per la parte più consistente alla missione "Politiche per il lavoro" (787,7 milioni) ed in particolare al cap. 2230 relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione, nello specifico ai piani gestionali relativi agli ammortizzatori in deroga (438,8 milioni), all'obbligo formativo e apprendistato (245,1 milioni) e ai contratti di solidarietà (38,8 milioni)[20].

Tavola 5

RESIDUI INIZIALI E FINALI DEL 2013

(in milioni)

Categoria di Spesa	Residui Iniziali	Residui Finali Propri	Residui Finali Stanziamento	Residui finali
Redditi da lavoro dipendente	11,78	0,34	0,00	0,34
Consumi intermedi	25,95	20,47	0,00	20,47
Imposte pagate sulla produzione	0,00	0,00	0,00	0,00
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	14.248,39	12.380,78	787,72	13.168,50
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	71,06	66,55	0,00	66,55
Trasferimenti correnti a imprese	197,37	70,08	0,00	70,08
Interessi passivi e redditi da capitale	0,04	0,01	0,00	0,01
Poste correttive e compensative	0,00	0,00	0,00	0,00
Altre uscite correnti	1,35	0,22	0,00	0,22
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7,30	3,69	2,95	6,65
Contributi agli investimenti	0,00	0,05	0,25	0,30
Contributi agli investimenti ad imprese	0,45	0,30	0,00	0,30
Altri trasferimenti in conto capitale	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	**14.563,70**	**12.542,49**	**790,92**	**13.333,41**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[20] La problematica è approfondita al par. 4.4.3.

Con riferimento ai residui perenti, la tavola 6 evidenzia le perenzioni e le reiscrizioni relative agli ultimi cinque esercizi:

Tavola 6

PERENZIONI E REISCRIZIONI

(in euro)

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	6.340.740.544,73	109.834.601,33	434.072.217,20	27.010.304,50
2013	6.923.679.239,29	199.710.240,23	350.457.198,41	8.340.435,39

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel Patrimonio affluiscono, per il 2013, nuove perenzioni pari a 2,01 miliardi relativi a residui propri; altresì si registrano 113,7 milioni per poste patrimoniali correttive.

I residui perenti di parte corrente sono aumentati del 9 per cento rispetto al precedente esercizio, mentre quelli di parte capitale hanno subito un calo del 19 per cento.

Al riguardo, va segnalato il rilevante divario fra l'importo richiesto dall'Amministrazione per reiscrizioni nel 2013 (pari a 1,9 miliardi), e quello assentito dal Ministero dell'economia e delle finanze pari a 208 milioni (199,7 di parte corrente e 8,3 di parte capitale).

Dal conto del patrimonio risulta che l'ammontare totale delle somme eliminate per prescrizione è pari a 16,3 milioni, mentre le economie su residui passivi perenti sono pari a 1,3 miliardi.

Da un esame dei dati presenti nella tavola 7, risulta che la perenzione dei residui interessa principalmente la categoria economica 4 "trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche".

Tavola 7

RESIDUI PASSIVI PERENTI DISTINTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in euro)

Categorie	Residui passivi perenti - 2013
1 - Redditi da lavoro dipendente	142.919,76
2 - Consumi intermedi	7.187.541,81
3 - Imposte pagate sulla produzione	71.034,61
4 - Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	6.847.985.939,87
5 - Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	66.732.570,59
6 - Trasferimenti correnti a imprese	1.522.829,78
12 - Altre uscite correnti	36.402,87
Totale di parte corrente	*6.923.679.239,29*
21 - Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	71.652,23
22 - Contributi agli investimenti	256.619.065,42
23 - Contributi agli investimenti ad imprese	93.766.480,76
Totale in conto capitale	*350.457.198,41*
Totale categorie	**7.274.136.437,70**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1.3. Debiti pregressi

Ai sensi di quanto disposto dal decreto-legge n. 35 del 2013 e della conseguente circolare MEF n. 18 del 2013, il Ministero ha provveduto alla ricognizione dei debiti pregressi, predisponendo un elenco dettagliato, in ordine cronologico, con l'indicazione dei relativi importi,

inviandolo, per la richiesta di assegnazione fondi al Ministero dell'economia e delle finanze e la conseguente ripartizione del fondo[21].

Sulla base della predetta richiesta, al Ministero del Lavoro sono state trasferite risorse per un importo pari a euro 62.895, per effettuare il pagamento dei debiti scaduti al 31 dicembre 2012. Nel corso del 2013, l'Amministrazione ha pagato debiti per un valore pari a euro 60.297[22].

La tavola 8 evidenzia come permangano, tuttavia, debiti non pagati, derivanti da spese di liti, in forte incremento nel 2013.

Tavola 8

SITUAZIONE DEBITORIA – DEBITI FUORI BILANCIO

(in euro)

Categoria	Tipologia di spesa	Debiti fuori bilancio pregressi		Debiti fuori bilancio nuova formazione		Debiti verso Tesoreria		Debiti non ripianati		Piani di rientro approvati
		2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	Si/No
2 Consumi intermedi	canoni	62.892,00								No*
2 Consumi intermedi	liti					982.987,96	1.327.073	287.919,58	967.658,33	

Fonte: Ufficio centrale del bilancio - Ministero del lavoro e delle politiche sociali

3.1.4. Misure di contenimento e riduzioni di spesa

Nel corso del 2013, sono state ridotte le risorse relative alle spese rimodulabili , sia in fase previsionale che in corso di gestione, relativamente a tutte le Missioni e a tutti i Programmi.

In particolare le riduzioni previste dall'art. 1, comma 21 del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha previsto un taglio sulle spese per l'acquisto di beni e servizi, sono state pari a 4 milioni.

Ai sensi dell'art. 8, comma 3, del medesimo DL n. 95 del 2012, sono stati ridotti del 10 per cento i trasferimenti a favore di Italia Lavoro.

Le riduzioni previste dall'art. 7, commi da 12 a 15, del medesimo decreto-legge sono risultate pari a 48,4 milioni.

Ai sensi dell'art. 15, comma 3, lettera a) del DL n. 102 del 2013, è stata effettuata una riduzione pari a 1,01 milioni sugli stanziamenti relativi alle categorie di spesa dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi ed è stato ridotto del 94 per cento il Fondo di riserva per consumi intermedi. Il DL n. 120 del 2013 ha poi previsto, per l'anno 2013, l'accantonamento delle disponibilità di competenza e cassa per i Ministeri, per un ammontare complessivo pari a 590 milioni, al fine di consentire il rientro dallo scostamento degli obiettivi di contenimento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni entro il limite definito in sede europea. Per il Ministero del Lavoro, l'accantonamento è risultato pari a 3,4 milioni.

Ulteriori riduzioni sono state previste per gli anni 2014 e 2015 dall'art. 12, commi 3 e 4 del DL n. 35 del 2013, che ha stabilito, ai fini della copertura degli oneri per interessi passivi derivanti dall'applicazione dello stesso decreto, la riduzione lineare delle dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili dei Ministeri, per l'importo, rispettivamente, di 559,5 milioni per il 2014 e di 570,4 per il 2015.

[21] Il fondo, sulla base degli appositi elenchi trasmessi dalle Amministrazioni, è stato interamente ripartito con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 40124 del 15 maggio 2013. Qualora l'ammontare dei debiti trasmessi dai Ministeri tramite gli appositi elenchi risulti superiore alle somme assegnate con il relativo riparto, i Ministeri interessati, per la quota dei debiti non soddisfatta, al fine di prevenire il formarsi di nuove situazioni debitorie, dovranno predisporre un apposito piano di rientro che potrà essere articolato anche in più anni.

[22] Dati aggiornati al 15 novembre 2013. Il Ministero del lavoro non ha adottato alcun Piano di rientro in quanto ha provveduto al pagamento dei debiti assentiti dal Mef entro il 2013.

3.1.5. Misure di contenimento della spesa ai sensi del decreto-legge n. 78 del 2010

Gli effetti delle specifiche misure di contenimento della spesa previste dal decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122/2010, sono riportati nella tavola 9:

Tavola 9

MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA
DECRETO-LEGGE N. 78 DEL 2008

(in euro)

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				
	2013	6.670,64		102.695,78		
capitoli/pg 2013	1081/14-5012/15-1263/1-4282/15					
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (20%)	2009	590.414,84				
	2013	106.319,42		118.082,77		
capitoli/pg 2013	1081/7-3111/15					
Missioni (50%)	2009	3.421.267,60			Vari DDG	
	2013	7.318.301,23	6.709.706,51 (cap. 2952) pg 2	1.710.633,85		
capitoli/pg 2013	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				
	2013	84.430,85	17.024,85	142.352,00		
capitoli/pg 2013	2917/13-4812/22					
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture (20%)	2011	94.470,00				
	2013	134.624,84	109.769,04	47.235,02		
capitoli/pg 2013	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					
Acquisto di mobili e arredi (20% spesa media negli anni 2010 e 2011)	Media 2010/2011	471.616,30				
	2013	93.729,53		94.323,26		
capitoli/pg 2013	7050/1-7181/1-7901/1-7252/1-7371/1-7681/1-7981/1-7622/1-7661/1-7490/1-8061/1-7560-7251/1					

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Per quanto riguarda il superamento del limite della spesa per missioni, il Ministero ha asserito che è stato 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.

L'Amministrazione ha avviato nel 2013 un progetto di razionalizzazione finanziaria, finalizzato alla riduzione degli oneri per fitti passivi, conclusosi con il rilascio della sede di via Cesare de Lollis, senza ulteriori nuove acquisizione di immobili. Ciò ha prodotto, a regime, un risparmio annuo di circa 2,5 milioni cui va aggiunto un risparmio di 177.000 euro per minori spese di gestione.

Con riferimento alle sedi degli uffici territoriali, ai sensi del DL n. 95 del 2013, è stata applicata la riduzione del 15 per cento di tutti i canoni riferiti ai contratti di locazione passiva, scaduti o rinnovati. Tale riduzione ha consentito un risparmio annuo complessivo di 1,6 milioni.

Pertanto nell'anno 2013 il risparmio conseguito per soli fitti passivi è stato di 4,2 milioni.

A seguito dell'accorpamento degli enti previdenziali, risultano inoltre disponibili una serie di immobili, che potrebbero essere utilizzati dalle sedi periferiche e centrali del Ministero.

Nel 2013 è proseguita l'attività di riduzione e razionalizzazione del parco autovetture ministeriale, ridotto nel triennio 2011-2013 del 66 per cento.

3.2. 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 cura anche la riassegnazione alle diverse strutture.

Come risulta dalla Tavola 10, nel 2013 gli accertamenti sono stati pari a 661 milioni. Le somme riscosse ammontano a 625,4 milioni, a fronte di previsioni definitive di cassa pari a 413 milioni.

Tavola 10

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE 2013

(in milioni)

	Capitolo di Entrata	Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	Accertato	Riscosso Totale
2376	PROVENTO DELLE AMMENDE PER CONTRAVVENZIONI ALLE NORME REGOLANTI LA DISCIPLINA DEL COLLOCAMENTO E DELL'ACCERTAMENTO DEI LAVORATORI AGRICOLI DA DESTINARE ALLE ATTIVITA' DI STUDIO, DI RICERCA E DI SPERIMENTAZIONE DELL'ISPETTORATO DEL LAVORO	1,5	1,5	0,3	0,9	0,3
2573	ENTRATE DI PERTINENZA DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	80,1	80,3	31,8	85,3	50,1
3367	VERSAMENTO DELLE SOMME DERIVANTI DALLA RIDUZIONE DEL 10% DELLE INDENNITA', COMPENSI, RETRIBUZIONI, GETTONI DI PRESENZA O ALTRE UTILITA' COMUNQUE DENOMINATE, AI SENSI DELL'ART.1, C.63 DELLA LEGGE 266/2005 DA DESTINARE AL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI	0,0	0,0	1,2	1,2	1,2
3391	VERSAMENTO DI UN CONTRIBUTO FORFETTARIO CORRELATO ALLA DICHIARAZIONE DI EMERSIONE DEL LAVORO IRREGOLARE DI LAVORATORI EXTRACOMUNITARI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3416	SOMME RELATIVE AI COMPENSI DOVUTI DA TERZI PER QUALSIASI INCARICO CONFERITO AI DIRIGENTI DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI 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	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
3445	RECUPERO DEI CREDITI E DI OGNI ALTRA SOMMA CONNESSA AI MEDESIMI, DI PERTINENZA DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, LIQUIDATI DALLA CORTE DEI CONTI CON SENTENZA O ORDINANZA ESECUTIVA, A CARICO DI RESPONSABILI PER DANNO ERARIALE	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
3635	VERSAMENTI DI SOMME DA EROGARE AL PERSONALE DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, 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	0,0	11,8	24,8	24,8	24,8
3668	RECUPERO DEL CONTRIBUTO DEL 5 PER MILLE EROGATO A SOGGETTI NON AVENTI DIRITTO, AI SENSI DELL'ARTICOLO 13 DEL D.P.C.M. 23 APRILE 2010	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3669	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 DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
3670	ENTRATE EVENTUALI E DIVERSE CONCERNENTI IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	15,0	319,2	546,3	548,3	548,6
3674	ENTRATE CORRISPONDENTI ALLA DISPONIBILITA' DELLA GESTIONE STRALCIO DEL FONDO ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE DEI LAVORATORI AL 31 DICEMBRE 1979 E SOMME COMUNQUE DOVUTE AL PREDETTO FONDO ACCERTATE DOPO TALE DATA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
3678	VERSAMENTI DERIVANTI DALLE GESTIONI FUORI BILANCIO PROPRIE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI DA RICONDURRE IN BILANCIO AI SENSI DELL'ART.93, COMMA 8, DELLA LEGGE 289/2002	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totale	**96,9**	**413,1**	**604,5**	**660,7**	**625,4**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Confrontando le entrate del 2013 con i dati relativi al 2012, si riscontra un forte aumento sia nelle previsioni iniziali di cassa che nell'accertato (162,2 per cento).

Le entrate maggiori si evidenziano sul capitolo 3670 (con accertamenti pari 548,3 milioni, l'83 per cento dell'accertato) e, in particolare, sull'art. 5, relativo a somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni (entrate di carattere straordinario). Dai dati risultanti dal Sistema conoscitivo di finanza statale della Corte dei conti, è emerso che le somme sono relative a restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari ed i versamenti sul capitolo sono stati effettuati da Equitalia S.p.A..

Aumentano anche del 10 per cento gli accertamenti sul cap. 2573, rispetto al 2012, che riguarda l'attività di controllo e vigilanza svolta dal personale ispettivo delle Direzioni regionali e territoriali del lavoro.

La tavola 11 evidenzia le riassegnazioni ai capitoli della spesa dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi del comma 1 dell'articolo 2, d.P.R. n. 469 del 1999, relative ai primi 10 mesi del 2013. Con diversi DMT[23] sono state riassegnate, ai sensi del comma 1, risorse pari a 303 milioni. Le riassegnazioni ai sensi del comma 2[24] del medesimo d.P.R., relative agli ultimi 2 mesi del 2012, sono state pari a 8,8 milioni, per un totale complessivo di riassegnazioni di 311,8 milioni.

Tavola 11

RIASSEGNAZIONI AI CAPITOLI DI SPESA – COMMA 1 D.P.R. N. 469 DEL 1999

(in euro)

Entrata		Spesa	
capitoli	**competenza**	**capitoli**	**competenza**
3499	1.346.276,00	3783	1.346.276,00
3499	90.000,00	3783	90.000,00
3635	11.610.501,00	5141-5145-3420-3425-4231-4235-4061-4065-1201-1205-4961-4065-2901-2905-3871-3875-2911-2914-3061-3065-3680-3685-4763-4767	11.610.501,00
3499	1.950.000,00	3783	1.950.000,00
2573	154.659,00	3671	154.659,00
3499	287.741.250,00	2230	287.741.250,00
3635-3638-3645	17.442.408,00	2911-3420-4231-4061-4763	123.256
		Totale riassegnazioni	**303.015.942**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le riassegnazioni maggiori sono state fatte alla Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro, in particolare al capitolo 2230, relativo al Fondo per occupazione e formazione, che ha assorbito il 94 per cento delle riassegnazioni.

In materia di entrate riassegnabili va sottolineata anche la procedura di pagamento delle competenze accessorie, tramite cedolino unico. Alla chiusura dell'esercizio, infatti, le somme non utilizzate vengono versate in un apposito capitolo di entrata e sono poi riassegnate alla competenza dell'esercizio successivo.

[23] Le riassegnazioni ai sensi del comma 1 sono state attuate nel 2013 con i seguenti DMT: nn. 17886-51486-77185-78420-98599-99207-104999.

[24] Le riassegnazioni ai sensi del comma 2 sono state attuate con i seguenti DMT: nn. 6113-14976-28731-37912-84284.

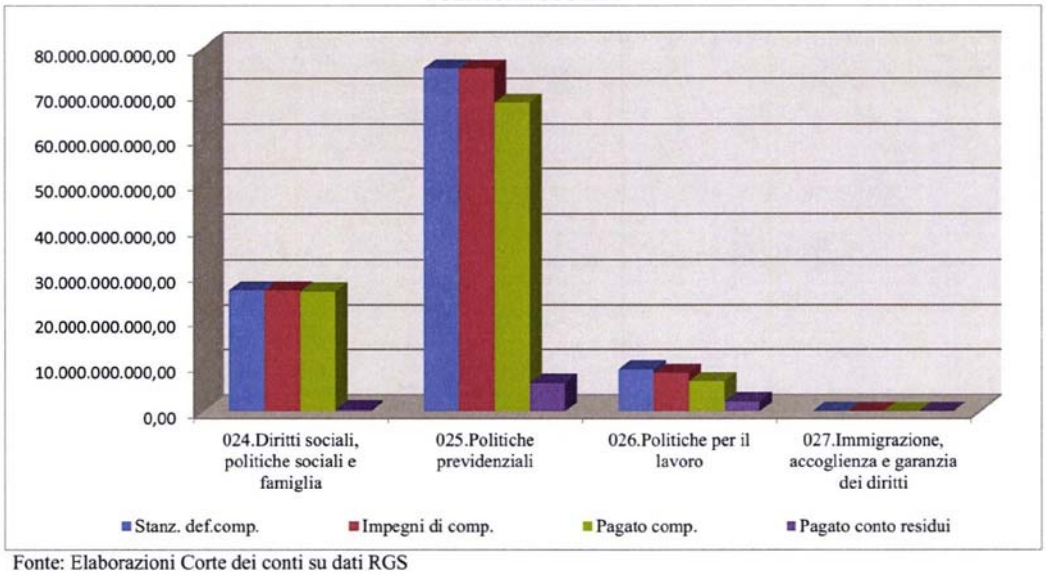
4. Missioni e programmi: Analisi degli andamenti gestionali delle principali missioni del Ministero

4.1. Riparto delle risorse tra le diverse missioni

Come visto nel paragrafo 3.2. 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", iscritti, questi ultimi, nel C.d.R. "Segretariato generale". Il peso delle quattro missioni istituzionali è evidenziato dal grafico 1.

Grafico 1

PESO IN TERMINI FINANZIARI DELLE MISSIONI ISTITUZIONALI DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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 nella missione 24, sono estremamente frammentati e fanno riferimento a risorse stanziate in specifici fondi ,con finalità in gran parte predeterminate. A differenza di quanto avvenuto nel 2012, peraltro, la maggior parte dei fondi sono stati rifinanziati e il ministero ha recuperato una capacità programmatica, attraverso opportune intese con le regioni e gli enti locali.

Di seguito una breve disamina dei risultati gestionali.

Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS)

Nel 2012 il Fondo politiche sociali evidenziava uno stanziamento pari a poco più di 11 milioni. La legge di stabilità per il 2013 ha provveduto ad un rifinanziamento per un importo

pari a 344 milioni; nonostante ciò il valore delle disponibilità è ancora lontano dai valori storici pari ad oltre un miliardo[25].

Nel mese di gennaio è stata raggiunta la prevista intesa, in sede di conferenza unificata, per il riparto delle disponibilità fra le diverse regioni.

Solo a seguito della emanazione del decreto-legge n. 76 del 2013, è stato, peraltro, possibile procedere alle necessarie variazioni di bilancio e al trasferimento delle risorse[26].

Le disponibilità del Fondo trasferite alle Regioni, solo nel mese di ottobre, sono state utilizzate per una serie di interventi sperimentali, volti garantire una tendenziale indipendenza alle persone con disabilità e a prevenire il fenomeno dell'allontanamento dei minori dalla famiglia di origine.

La prima linea di intervento si colloca all'interno del programma di azioni biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, adottato con d.P.R. del 4 ottobre 2013.

La seconda si è concretata nella estensione di una iniziativa già avviata in alcune importanti città, sulla base di quanto disposto dalla legge n. 285 del 1997; pur tenendo conto del ridotto numero dei beneficiari, vanno evidenziati i positivi risultati raggiunti: all'interno del *target* prescelto, il fenomeno dell'allontanamento è sceso al di sotto dell'1 per cento, a fronte di un dato pari al 20 per cento, registrato in un apposito gruppo di controllo.

Fondo per le non autosufficienze (FNA)

La legge di stabilità per il 2013 (art. 1, comma 272) ha provveduto a rifinanziare il FNA istituito dalla legge finanziaria per il 2006, per un importo pari a 275 milioni consentendo, tra l'altro il proseguimento dei sussidi in favore dei soggetti affetti da sclerosi laterale amiotrofica (SLA).

Il Ministero ha provveduto ai necessari trasferimenti a tutte le Regioni interessate.

Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (FIA)

Il Fondo nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (FIA), istituito con la legge n. 285 del 1997, dopo esser confluito in maniera indistinta nel FNPS, è oggi ripartito tra 15 città indicate dall'articolo 1 della medesima legge, le cosiddette "città riservatarie", per finanziarie la sperimentazione di progetti ed interventi in tema di attuazione dei diritti di bambini e adolescenti.

Nel 2013 lo stanziamento riferito al FIA è stato rideterminato in 39,5 milioni.

Ulteriori interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale

In coerenza con la "Strategia Europea 2020", va segnalato l'avvio del programma sperimentale SIA. (Sostegno per l'inclusione sociale attiva), inteso come evoluzione degli interventi attuati tramite la cosiddetta *social card*[27].

L'articolo 1, comma 216 della legge di stabilità per il 2014, da un lato ha finanziato l'estensione su tutto il territorio nazionale dell'originario programma carta acquisti, e,

---

[25] Il valore del predetto fondo, peraltro, è stato successivamente ridotto di 474.000 euro per coprire gli oneri connessi con la sentenza della corte costituzionale n. 223 del 2012 che ha dichiarato illegittimi i tagli alle retribuzioni operati dal decreto-legge n. 28 del 2010 nei confronti di determinate categorie di personale pubblico

[26] A seguito dell'approvazione del DL 137/2013 recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica, è stato effettuato un ulteriore taglio al Fondo per le politiche sociali di 508.000 successivamente al riparto.

[27] Come è noto, l'Italia è uno dei pochissimi paesi europei a non avere un adeguato alcuno meccanismo di protezione del reddito per le persone che versano in condizione di povertà, estrema. L'indicatore con cui si misura il rischio di povertà o esclusione sociale nell'ambito della Strategia Europa 2020 è cresciuto in Italia in soli due anni (tra il 2010 e il 2012) di oltre cinque punti percentuali (dal 24,5 al 29,9 per cento). In particolare, tra coloro a rischio di povertà, le persone in condizione di grave deprivazione materiale (assenza di beni e servizi essenziali quali poter mangiare carne o pesce almeno a giorni alterni oppure riscaldare adeguatamente la casa) sono più che raddoppiate nello stesso periodo passando dal 6,9 per cento al 14,5 per cento del totale della popolazione.

contestualmente, ha previsto l'implementazione dell'iniziativa prevista nel decreto-legge n. 76 del 2013, ridenominata "sostegno per l'inclusione attiva dei lavoratori"[28].

L'intervento in questione risponde ad una raccomandazione specifica formulata dalla Commissione Europea, di "assicurare l'efficacia dei trasferimenti sociali, in particolare mirando meglio le prestazioni, specie per le famiglie a basso reddito con figli".

La principale caratteristica del SIA, rispetto ad iniziative analoghe, consiste nel fatto che l'erogazione del sussidio è accompagnata da un "patto di inserimento" stipulato tra i soggetti selezionati ed i servizi sociali locali, il cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio. Il patto è differenziato a seconda delle caratteristiche familiari e la sua realizzazione è sorvegliata a livello locale. Le attività di inserimento sono concepite come uno strumento di attivazione e di inclusione articolata sui tre pilastri del sostegno economico, di mercati del lavoro inclusivi e di servizi personalizzati.

La sperimentazione sarà oggetto di valutazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di accertare l'efficacia dell'integrazione del sussidio economico con servizi a sostegno dell'inclusione attiva, per favorire il superamento della condizione di bisogno. È prevista, a tal proposito, l'identificazione di un gruppo di "trattati" e di un gruppo di "controllo", secondo le tecniche della valutazione controfattuale, al fine di definire una rigorosa analisi d'impatto del programma.

Attualmente, la sperimentazione del programma SIA è attivo nelle 12 città italiane di maggiori dimensioni (Milano, Torino, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania e Palermo)[29].

Il programma SIA è destinato a rappresentare uno dei primi banchi di prova per il funzionamento del nuovo Indicatore di situazione economica equivalente (ISEE). Si tratta dell'indicatore che regola le condizioni di accesso alle prestazioni sociali agevolate, introdotto quindici anni fa e recentemente rivisto, con l'obiettivo di porre rimedio ai limiti evidenziati.

Il nuovo istituto prevede che la valutazione del tenore di vita del nucleo familiare avvenga tenendo conto di tutte le tipologie di reddito e di patrimonio, superando le esclusioni del passato. A tal proposito, non appare in linea con l'esigenza di favorire più incisivi benefici alle famiglie con componenti disabili, l'inclusione, all'interno del reddito, anche dell'indennità di accompagnamento e di altre provvidenze a favore di tali soggetti.

Un'ulteriore modifica di rilievo è costituita dalla definizione differenziata di nucleo in base al tipo di prestazione agevolata richiesta: ne deriva che possono essere calcolati più ISEE per lo stesso richiedente, riducendo la necessità del ricorso alla fissazione di specifici criteri selettivi per accedere a talune prestazioni.

---

[28] La sperimentazione della "nuova" carta acquisti è stata introdotta dal decreto-legge "Semplifica Italia" (art 60, DL n. 5 del 12) con un progetto da avviarsi nelle 12 città con più di 250 mila abitanti. Il 3 maggio 2013 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto 10 gennaio 2013, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, che ha dato attuazione alla previsione normativa. Con successivi atti la sperimentazione è stata poi estesa a partire dal 2014 progressivamente al resto del territorio nazionale. In particolare, con il decreto-legge n. 76 del 2013 (art. 3, comma 2 e seguenti) è stata allargata anche alle Regioni del Mezzogiorno, nei limiti di 140 milioni per l'anno 2014 e di 27 milioni per l'anno 2015, mentre con la legge di stabilità 2014 sono state destinate risorse per un ammontare di 40 milioni l'anno per un triennio ai fini dell'estensione su tutto il territorio nazionale legge n. 147 del 2013, art. 1, comma 216). Il programma sperimentale ha assunto, come detto la denominazione di Sostegno per l'inclusione Attiva (SIA).

[29] L'interlocuzione con i Comuni, dopo l'avvio della sperimentazione, ha fatto emergere alcune problematiche (gestione di benefici *una tantum*, aspetti procedurali rispetto a eventuali richieste di riesame, ecc.) per la soluzione delle quali è stato necessario integrare il decreto 10 gennaio con un nuovo decreto interministeriale, firmato il 24 dicembre (pubblicato in GU il 13 febbraio). La costituzione del sistema informativo e del sistema dei controlli, in capo a INPS, ha richiesto un lasso di tempo maggiore del preventivato, anche per la necessità di implementare in maniera innovativa modalità di colloquio bi-direzionali tra centro e periferia. Le soluzioni introdotte permetteranno una procedimentalizzazione e quindi una più facile gestione dell'allargamento su tutto il territorio nazionale. Comunque in quasi tutte le città sono state individuate le graduatorie provvisorie e si è prossimi al pagamento dei primi benefici.

Nel recente Rapporto per il 2014 sul coordinamento sulla finanza pubblica, la Corte dei conti ha sottolineato l'opportunità di estendere l'applicazione dell'ISEE anche alle prestazioni assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario[30].

Sotto altro profilo, il programma SIA rappresenta un'utile esperienza per l'avvio, nel prossimo ciclo di programmazione, delle risorse comunitarie di un più ampio ed organico programma operativo nazionale per l'inclusione sociale, che dovrebbe permettere soprattutto nel Mezzogiorno, di implementare azioni significative del ruolo dei servizi sociali.

Va segnalata, sempre nell'area della lotta alla povertà, la costituzione di un nuovo Fondo europeo per sostenere le persone indigenti, destinato a sostituire il programma di aiuti alimentari ai meno abbienti (PEAD), chiuso con il termine dell settennio 2007-2013.

Per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 sono stati assegnati all'Italia (che ha aderito anche ad una quota volontaria prevista nel Regolamento) complessivamente quasi 600 milioni all'interno dei Fondi strutturali. A tale somma, da indicizzare secondo i termini del regolamento, andrà aggiunta la quota di cofinanziamento statale pari al 15 per cento.

4.3. Missione 25 "Politiche previdenziali"

4.3.1. La *governance* del sistema di previdenza obbligatoria

Permangono numerose criticità connesse con l'accorpamento in un'unica struttura dell'intero sistema di previdenza obbligatoria.

Al riguardo vanno richiamate le considerazioni svolte nella delibera n. 101 del 2013, relativa agli esiti del controllo sulla gestione dell'INPS, approvata dalla Sezione controllo enti della Corte dei conti in data 27 novembre 2013.

Ha sottolineato in quella sede la Corte, la necessità di procedere ad una approfondita rivisitazione di ciascuna gestione facente capo all'ente di previdenza - a livello normativo, profilo contabile e di funzionalità complessiva - allo scopo di razionalizzare o eliminare quelle da tempo superate o inferiori ai requisiti minimi di sussistenza.

Appare indispensabile una profonda opera di rivisitazione e di adeguamento dell'assetto normativo, che parta dai poteri ministeriali di vigilanza e prosegua con i principali organi di governo dell'ente di previdenza, il sistema dei controlli interni e il numeroso e composito insieme degli organismi - centrali e territoriali - che ne caratterizzano l'articolazione.

In parallelo alla revisione dei principali organi centrali, va anche ribadita l'indilazionabilità di quella dei numerosi e spesso pletorici organismi centrali e periferici operanti presso l'INPS.

Quanto sopra all'interno dell'auspicata definizione di un complessivo piano industriale[31], riferito all'ente di previdenza che opera, tuttora, in regime di commissariamento.

In tale ambito, vanno individuati i presupposti per un'effettiva integrazione delle strutture, del personale dell'INPS e dell'INPDAP, che continuano ad operare ciascuno nel proprio ambito di competenza, con sperequazione nella distribuzione dei carichi di lavoro.

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali spetta, inoltre, il controllo sugli enti di previdenza di diritto privato che operano in favore dei liberi professionisti.

Il decreto Salva Italia (decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011), ha attratto nel complessivo disegno di riforma del sistema pensionistico nazionale anche le Casse private di previdenza ed ha previsto, a garanzia della stabilità finanziaria delle gestioni e nel rispetto dell'autonomia loro riconosciuta dall'ordinamento, l'obbligo di adottare misure volte ad assicurare

---

[30] Il potenziamento del nuovo ISEE riflette l'implementazione nell'attività di controllo, conseguente all'evoluzione della disponibilità di banche dati e degli accresciuti poteri dei controllori. Un significativo valore aggiunto rispetto al passato, che promette un salto della qualità delle informazioni raccolte sulla base delle dichiarazioni rese dai cittadini (DSU) e assicura la costruzione di un indicatore in grado di discriminare con maggiore equità tra i diversi nuclei richiedenti l'accesso alle prestazioni sociali. Dovrebbe dunque attenuarsi il paradossale criterio selettivo che di fatto ha prevalso fino ad oggi, fondato sulla propensione a dichiarare il falso pur di accedere alle agevolazioni.

[31] Con riferimento, invece, all'INAIL, a seguito del completamento del processo di incorporazione, è stato approvato con delibera del Presidente n. 196 del 2 agosto 2013, da parte dell'Istituto, il nuovo Modello organizzativo, quale strumento preliminare per l'adeguamento del regolamento di riorganizzazione.

l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche secondo bilanci tecnici riferiti a un arco temporale di cinquanta anni (art. 24, comma 24, decreto-legge n. 201 del 2011)[32]. Con riferimento all'attività di *governance* sulle casse di previdenza private, va sottolineata l'esigenza di un effettivo controllo sugli investimenti effettuati da ciascun ente, rivelatisi spesso eccessivamente rischiosi e non ispirati a doverosi criteri prudenziali. Al riguardo, il DL n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011, ha potenziata l'attività di vigilanza sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio dei predetti enti, anche attraverso il supporto tecnico alla Commissione di vigilanza dei fondi pensione (COVIP).

4.3.2. L'andamento della previdenza complementare nel 2013

La rilevata prospettiva di inadeguatezza della prestazione pensionistica di base rende più stringente la necessità di un effettivo rilancio della previdenza complementare, quale secondo pilastro indispensabile al buon funzionamento dell'intero sistema.

Al riguardo la sezione di controllo enti, nella delibera citata, ha sottolineato l'opportunità dell'avvio di un processo di riforma, ormai da tempo allo studio, per una trasformazione degli attuali assetti privatistici in previdenza integrativa pubblica, trasferendo, eventualmente, all'INPS la gestione, nel segno di una rigorosa razionalizzazione.

In tale ambito, prosegue la citata relazione, va rivista la formula del silenzio-assenso per l'iscrizione automatica, va eliminata la polverizzazione dei fondi con una modesta platea di iscritti e incentivata l'adesione con particolare riferimento ai giovani, che più necessiterebbero delle prestazioni aggiuntive.

Secondo i dati contenuti nel recente rapporto della COVIP, alla fine del 2013 erano 6,2 milioni gli iscritti alle forme pensionistiche complementari; al netto delle uscite[33], l'incremento rispetto all'anno precedente è stato del 6,1 per cento.

Persistono, peraltro, 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.

Per quanto riguarda i dipendenti pubblici, l'adesione ha finora coinvolto appena 160.000 lavoratori, di cui due terzi facenti capo al fondo pensione negoziale destinato al comparto della scuola (ESPERO); la parte rimanente è iscritta a fondi di tipo territoriale mentre modesta è la partecipazione alle altre iniziative negoziali.

Al riguardo, va segnalata la fusione dei fondi SIRIO e PERSEO, gli altri due fondi del pubblico impiego, avvenuta nel mese di maggio 2014, allo scopo di costruire una realtà con una sufficiente entità di risorse da investire sul mercato.

In proposito, più volte la Corte ha sottolineato le differenze nella normativa fiscale tra i fondi pensione del settore pubblico e quelli del settore privato, decisamente penalizzante per i primi, penalizzazione che si riflette sullo scarsissimo numero di adesioni.

Permane una forte polverizzazione delle forme pensionistiche complementari, che alla fine del 2013 risultano 510[34].

---

[32] Come evidenziato nella relazione al rendiconto per il 2012, nel termine prescritto, la maggior parte degli enti del d.lgs. n. 509 del 1994 , 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 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.

[33] In corso d'anno le uscite dal sistema sono state circa 139.000, in maggioranza per riscatti (89.500, di cui oltre la metà relativo a fondi negoziali) ed erogazioni di prestazioni pensionistiche in capitale (47.000, per un terzo riferite a fondi negoziali). Le posizioni individuali trasformate in rendita sono state nel complesso 2.500, quasi la totalità nei fondi preesistenti.

Nel 2013 i risultati di gestione delle forme pensionistiche complementari sono stati, al netto dei costi, superiori al tasso di rivalutazione del TFR; quest'ultimo, in flessione rispetto all'anno precedente, si è attestato all'1,7 per cento per effetto dell'attenuazione delle spinte inflazionistiche. Rispetto al 2012 i costi medi sono rimasti sostanzialmente stabili per tutte le forme di previdenza complementare.

4.3.3. Problematiche connesse con la salvaguardia dei cosiddetti "esodati"

Nella precedente relazione relativa al rendiconto generale dello Stato per il 2012, la Corte dei conti aveva trattato le problematiche connesse con la cd. "salvaguardia" degli esodati, vale a dire lavoratori prossimi alla pensione che si sono trovati o si trovano in particolari condizioni di disagio (fra cui mobilità, prosecuzione volontaria, rapporto di lavoro risolto), nei confronti dei quali è risultato particolarmente gravoso il prolungamento dei termini per poter beneficiare dei trattamenti pensionistici.

Dopo gli interventi attuati nel 2012[35], che avevano riguardato, rispettivamente, 65.000 e 55.000 interessati, nel corso del 2013, sulla base di quanto disposto dalla "legge di stabilità" per il 2013 (art. 1, commi 231 e seguenti), con decreto attuativo del 22 aprile 2013 è stata avviata una terza salvaguardia, riguardante 10.130 lavoratori.

Una quarta salvaguardia, che ha interessato 6.500 persone, è stata introdotta con dall'art. 11 del decreto-legge n. 102 del 31 agosto 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124 del 2013.

Da ultimo, la legge n.147 del 2013 (legge di stabilità 2014), ha ampliato ulteriormente la platea di coloro che potranno accedere alla pensione in base ai requisiti pensionistici in vigore prima della riforma. In particolare, la norma prevede la salvaguardia per 23.000 persone, di cui un contingente di 6.000 prosecutori volontari, già previsto dal disegno di legge inizialmente presentato dal Governo, cui si aggiungono altri 17.000 lavoratori. Le modalità di attuazione della quinta salvaguardia sono contenute nel Decreto interministeriale del 14 febbraio 2014.

4.4. Missione 26 "Politiche per il lavoro"

4.4.1. Programma "Politiche attive e passive del lavoro"

La missione 26 identifica l'attività più significativa del Ministero, che meglio ne connota il ruolo istituzionale; si tratta dell'insieme di interventi pubblici rivolti alla tutela dell'interesse collettivo all'occupazione.

La tavola 12 disaggrega le risorse finanziarie attribuite alla missione nei diversi programmi di spesa.

Come si evince dalla lettura dei dati contabili, il programma "Politiche attive e passive del lavoro"[36] rappresenta la pressoché totalità degli stanziamenti dell'intera missione (8,7 miliardi), con un incremento in termini di stanziamenti definitivi di competenza del 66 per cento rispetto al 2012, dovuto, in particolare, all'ampliamento della dotazione finanziaria dei capitoli

---

[34] Si tratta di: 39 fondi pensione negoziali, 59 fondi pensione aperti, 330 fondi pensione preesistenti (di cui 212 fondi autonomi, cioè provvisti di soggettività giuridica) e 81 piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP); a questi si aggiunge FONDINPS, la forma complementare istituita presso l'INPS che accoglie i flussi di TFR dei lavoratori silenti per i quali gli accordi collettivi non prevedono un fondo di riferimento.

[35] Nella relazione sul rendiconto 2012, la Corte dava atto delle problematiche evidenziate in sede di controllo preventivo di legittimità dei due citati interventi di salvaguardia. Per superare i rilievi dell'ufficio di controllo è stato necessario un successivo intervento normativo, contenuto all'interno del DL n. 95 del 2012 e, un'ulteriore espressa previsione all'interno della legge di stabilità per il 2013, volta a dare un'inequivoca copertura normativa al contenuto dei decreti ministeriali trasmessi all'ufficio di controllo. Chiarito, in tal modo, il quadro di riferimento, gli interventi nel 2013 e nel 2014 sono stati ammessi al controllo preventivo di legittimità.

[36] Le Politiche per il lavoro si dividono in passive, volte a ridurre il disagio sociale ed economico connesso allo stato di disoccupazione, e attive, finalizzate a inserire o reinserire individui nel mercato del lavoro, allo scopo di incrementare i tassi di attività e di occupazione, con particolare attenzione ai giovani, alle donne, ai lavoratori anziani, agli immigrati, alla popolazione delle Regioni in ritardo di sviluppo.

2230 (Fondo sociale per l'occupazione e la formazione) e 2402 (Oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione), che si sono incrementati, rispettivamente, del 112 e del 60 per cento.

Tavola 12

MISSIONE: 026 POLITICHE PER IL LAVORO

(in migliaia)

Programma	Stanziamenti iniziali di competenza	Variazioni stanz competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Pagamenti competenza	Pagamenti conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali
Politiche attive e passive del lavoro	6.968.991,23	1.747.062,69	8.716.053,92	6.156.745,33	2.068.222,58	2.907.492,44	3.390.274,39
Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	4.194,97	230,28	4.425,25	3.333,91	38,12	40,46	51,93
Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	11.688,64	6.888,57	18.577,21	9.580,10	38,52	3.501,27	10.741,27
Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	30.332,19	7.049,62	37.381,80	34.052,92	1.769,91	2.021,65	2.121,24
Servizi e sistemi informativi per il lavoro	10.143,64	12.650,26	22.793,90	8.505,81	3.569,72	4.830,65	14.312,54
Servizi territoriali per il lavoro	307.142,86	23.045,27	330.188,13	303.955,63	2.307,51	11.161,60	6.694,23
Servizi di comunicazione istituzionale e informazione in materia di politiche del lavoro e in materia di politiche sociali	1.599,27	167,07	1.766,34	1.553,06	78,50	80,47	148,02
Totale	**7.334.092,81**	**1.797.093,75**	**9.131.186,55**	**6.517.726,75**	**2.076.024,87**	**2.929.128,55**	**3.424.343,63**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito del predetto programma, il capitolo 2230, relativo al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, rappresenta circa il 98 per cento delle disponibilità[37]. La gestione delle disponibilità presenti nel Fondo è oggetto di specifico approfondimento nel successivo paragrafo, cui si rinvia.

Fra le Politiche attive per il lavoro, merita un particolare approfondimento il sistema di "Garanzia per i giovani", che rappresenta il contributo italiano ad un più ampio programma predisposto dall'Unione europea, per fronteggiare il problema della disoccupazione giovanile.

Nel febbraio 2013, il Consiglio dell'Unione europea ha deciso, infatti, di creare un'iniziativa volta a sostenere finanziariamente le misure a favore dell'occupazione giovanile, con particolare riferimento alle regioni dell'UE con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25 per cento. Per ottenere il massimo impatto, il Consiglio europeo ha deciso di anticipare i finanziamenti concentrandoli nei primi due anni del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, invece di distribuirli lungo l'intero periodo settennale del ciclo. Le risorse totali disponibili a favore dell'iniziativa ammontano a 6 miliardi di euro, di cui la metà a carico del Fondo sociale europeo[38].

[37] Con il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, vengono finanziati anche gli ammortizzatori in deroga, che ne rappresentano la voce più significativa.

[38] Le linee di attività sono state specificate con la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013; gli Stati membri sono stati invitati a garantire ai giovani con meno di 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio o altra misura di formazione, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione.

L'Italia ha approvato il proprio Piano Nazionale Garanzia Giovani nel dicembre 2013, con una dotazione finanziaria complessiva di 1,5 miliardi[39]. Il Piano, articolato su due annualità (2014 e 2015) riguarderà tutto il territorio nazionale, ad eccezione della Provincia di Bolzano (l'unica che presenta un tasso di disoccupazione giovanile inferiore al 25 per cento).

Per contribuire a realizzare gli obiettivi previsti dalla Garanzia, l'articolo 5 del DL n. 76 del 2013 ha istituito una apposita struttura di missione che coinvolge, oltre al Ministero del lavoro e alle sue agenzie tecniche (ISFOL e Italia Lavoro), l'INPS, il Ministero dell'istruzione, il Ministero dello sviluppo economico, il Dipartimento della gioventù della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'economia, le Regioni e Province Autonome, le Province e Unioncamere. Gli oneri derivanti dal funzionamento della Struttura di missione, sono stati posti a carico del cap. 1220, nell'ambito della missione 26 "Politiche per il lavoro", con una dotazione finanziaria pari a 40 milioni per il 2013 e a 100 milioni per il 2014 e il 2015.

Il Piano italiano si articola in una serie di misure che iniziano con l'accoglienza, cioè la registrazione degli interessati all'interno del programma, seguono tre livelli di orientamento, attraverso successivi colloqui con operatori specializzati. I successivi *steps* riguardano in alternativa l'inserimento in percorsi formativi, l'inserimento nel mondo del lavoro attraverso un contratto di apprendistato, il tirocinio presso le aziende che hanno aderito all'iniziativa, la partecipazione alle selezionali per il servizio nazionale civile. Il piano prevede, inoltre, un sostegno all'autoimprenditorialità e un bonus occupazionale per le aziende che assumono, attraverso la possibilità di una diminuzione del costo del lavoro.

La Corte dei conti prende atto dell'importanza dell'iniziativa, considerato l'elevato tasso di disoccupazione giovanile per l'Italia, che, in alcune regioni supera il 50 per cento, e l'elevato numero di giovani che si trovano nella condizione di NEET (*"Not (engaged) in Education, Employment or Training"*), giovani che non sono impegnati nel ricevere un'istruzione o una formazione, che non hanno un impiego né lo cercano, e non sono impegnati in altre attività assimilabili.

Il successo dell'iniziativa è, peraltro, strettamente connesso con l'adozione di più generali misure di rilancio economico, volte a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro, riducendosi, altrimenti, nel mero potenziamento delle tradizionali attività di orientamento professionale.

Passando all'esame della gestione delle politiche passive per il lavoro, come riferito al paragrafo 1, il sistema degli ammortizzatori sociali è oggetto di un intervento di revisione, volto a ribadire la differenza tra gli strumenti da adottare in costanza del rapporto di lavoro, in situazione di crisi temporanea delle imprese (cassa integrazione guadagni) e quelli da attivare in caso di disoccupazione involontaria, attraverso una estensione dell'attuale operatività dell'ASPI (Assicurazione Sociale per l'Impiego).

Si tratta di un percorso di riforma volto a superare le criticità emerse nella concreta gestione operativa dei diversi strumenti, evidenziata da una recente delibera della sezione di controllo sulla gestione (delib. n. 4 del 9 aprile 2014).

Nella citata delibera la Corte ha sottolineato come nella concreta applicazione del complesso sistema degli ammortizzatori sociali antecedente la legge n. 92 del 2012, la prassi applicativa ha portato a privilegiare, sia pure nella condivisibile ottica di dover fronteggiare una situazione emergenziale, un utilizzo indistinto dei diversi istituti, finalizzato, nella generalità dei casi, ad accompagnare il lavoratore fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso ai trattamenti di quiescenza; spesso con elevati costi a carico della fiscalità generale.

È risultata sfumata, fino quasi a scomparire, la distinzione tra istituti volti a fronteggiare una situazione di sospensione delle prestazioni lavorative, in vista di una ripesa dell'operatività della singola azienda che se ne avvale, rispetto a quelli da attivare, nel caso di cessazione definitiva del rapporto di impiego, finalizzati ad una ricollocazione degli interessati, peraltro sempre più difficile, sul mercato del lavoro.

---

[39] 567 milioni derivano dalle risorse stanziate per la specifica iniziativa "*Youth Employment Initiative*" dell'Unione europea, altrettanti dal Fondo sociale europeo. L'Italia ha deciso di partecipare con una quota di finanziamento nazionale pari a 379 di cofinanziamento nazionale.

La cassa integrazione guadagni, in particolare quella straordinaria ed in deroga, è stata utilizzata come uno strumento di *welfare* e non di politica industriale, in quanto ampiamente preferita dalle scelte discrezionali delle singole imprese rispetto ad altri istituti, quali ad esempio la mobilità, anche in ipotesi in cui una ripresa economica risultava difficilmente ipotizzabile

Osserva ancora la relazione della Corte, sottolineando ulteriori criticità e distonie, come l'azione politica e l'attenzione programmatica si siano concentrate sulla necessità di intervenire nei confronti di lavoratori involontariamente cessati dal rapporto, utilizzando a tal fine anche gran parte delle potenzialità delle politiche attive per il lavoro (e ovviamente delle connesse risorse), a scapito del raggiungimento dell'obiettivo proprio di queste ultime di creare nuova occupazione. Il rischio è quello di innescare un circolo vizioso che non risolve le debolezze e le criticità e prolunga, oltre i limiti di sostenibilità finanziaria, le misure di sostegno al reddito individuale.

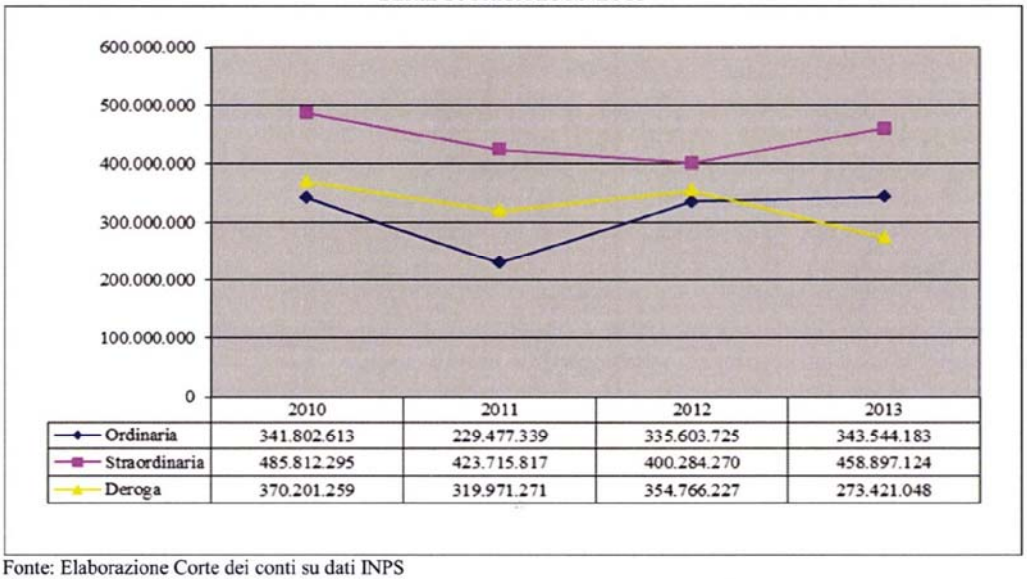
Il recupero della chiara distinzione di finalità tra i diversi istituti e la ricerca di un giusto equilibrio nella entità delle risorse da destinare alle politiche di sostegno al reddito e alla creazione di nuova occupazione, rappresenta il terreno di sfida che attende la prima applicazione del decreto-legge n. 95 del 2012.

A tal proposito, la Corte ha sottolineato positivamente il fatto che in un regime necessariamente transitorio, finalizzato alla definitiva chiusura della operatività di alcuni istituti quali la cassa integrazioni in deroga, si prevedano requisiti predeterminati e maggiormente stringenti per il loro utilizzo.

Complessivamente, nel 2013, sono state autorizzate l'1,3 per cento di ore in meno rispetto al 2012, come risulta dal grafico 2.

Grafico 2

ORE DI CASSA INTEGRAZIONE AUTORIZZATE
SERIE STORICA 2010-2013



	2010	2011	2012	2013
Ordinaria	341.802.613	229.477.339	335.603.725	343.544.183
Straordinaria	485.812.295	423.715.817	400.284.270	458.897.124
Deroga	370.201.259	319.971.271	354.766.227	273.421.048

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Il grafico 2 mostra che la Cassa integrazione ordinaria, dopo una diminuzione registrata nel 2011, evidenzia un andamento in ascesa, con un incremento, nel 2013, del 2,3 per cento rispetto al 2012. Nel 2013, anche la Cassa integrazione straordinaria risulta in salita (circa il 15 per cento rispetto al 2012), mentre quella in deroga presenta, viceversa, un calo del 23 per cento rispetto al dato del 2012.

Dal punto di vista contabile, per quanto riguarda la cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS), il Ministero ha trasferito, nel corso del 2013, all'INPS 390 milioni, pari

all'intero stanziamento previsto sul pertinente capitolo di bilancio 2400, solo a parziale copertura di quanto rendicontato dall'Istituto per il periodo gennaio-ottobre 2013, ammontante a 1,15 miliardi.

Agli ammortizzatori sociali in deroga sono state, invece, destinate risorse pari a 2,20 miliardi (di questi 1,8 sono stati assegnati alle Regioni e Province autonome), ai quali vanno aggiunti 287 milioni a carico del Piano di azione e coesione[40], assegnati alle Regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Per quanto riguarda l'indennità di mobilità e di disoccupazione, sul cap. 2402 (nel quale si ricomprende anche l'ASPI e la miniASPI) è stato stanziato l'importo globale di 4,6 miliardi, che sono stati tutti trasferiti all'INPS, a parziale copertura degli oneri sostenuti dall'Ente. Da quanto rendicontato dall'INPS, nel periodo gennaio-ottobre 2013 risulta, infatti, una differenza negativa di 464 milioni.

Sotto il profilo contabile, le Politiche per il lavoro, a carico della fiscalità generale, utilizzano le risorse presenti nel Fondo per l'occupazione e la formazione (capitolo 2230[41], di parte corrente), che 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[42].

Il predetto capitolo 2230 è ripartito in dieci piani di gestione, al fine di finanziare misure straordinarie di politica attiva del lavoro intese a sostenere i livelli occupazionali.

Lo stanziamento iniziale di competenza del capitolo 2230 è stato pari, nel 2013, a 1,8 miliardi, assorbito per circa il 65 per cento dal piano gestionale 1 "Ammortizzatori in deroga", ed è aumentato, rispetto all'anno precedente, di circa il 10 per cento.

Lo stanziamento definitivo si attesta sui 3,5 miliardi, ed è risultato più che raddoppiato rispetto al 2012, anche in relazione all'incremento del 70 per cento delle risorse destinate a finanziare gli "Ammortizzatori in deroga"[43].

Incrementi hanno avuto anche i piani gestionali "Obbligo formativo e apprendistato" e "Contratti di solidarietà", i cui stanziamenti definitivi sono aumentati, rispetto al 2012, rispettivamente, del 19 e 27 per cento.

Nel corso del 2013, sono, inoltre, aumentate le imprese che hanno fatto richiesta di contratti di solidarietà, previsti dall'art. 5, commi 5 e 8, della legge n. 236 del 1993, al fine di evitare riduzioni di personale.

Oltre che per le finalità sopra indicate, le risorse del Fondo sono state impiegate anche per l'erogazione dei compensi spettanti ai Lavoratori Socialmente Utili (LSU).

Nel 2013, sono state assegnate per tale finalità risorse pari a 200,7 milioni (con un aumento dello 0,6 per cento rispetto al 2012)[44].

Il piano gestionale 4 "Incentivi", con uno stanziamento definitivo di circa 341 milioni, con un aumento del 19 per cento rispetto al 2012, ricomprende, in primo luogo, la corresponsione di

---

[40] Il Piano di Azione Coesione ha l'obiettivo di colmare i ritardi ancora rilevanti nell'attuazione e, al contempo, rafforzare l'efficacia degli interventi, impegna le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su alcune priorità.

[41] Fino all'esercizio 2012, il Fondo era iscritto nel cap. 7206, spese in conto capitale.

[42] *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.

[43] Nello specifico, lo stanziamento sul piano gestionale 1 "Ammortizzatori in deroga" è stato utilizzato sia per finanziare gli oneri derivanti dalla diversa articolazione dei tempi di pensionamento, prevista dall'art. 12, commi 1 e 2 del DL n. 78 del 2010, sia per finanziare le crisi biennali delle aziende (art. 1, comma 405 della legge n. 228 del 2012).

[44] 55 milioni alle regioni interessate (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), 17,7 milioni per la stabilizzazione di LSU ai comuni con meno di 5.000 abitanti e 55 milioni per i comuni della Regione Siciliana.

incentivi per i datori di lavoro che assumano, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, lavoratori, di età compresa tra i 18 e i 29 anni[45], nonché interventi che vanno dal reimpiego over 50, misure in favore dei co.co.co, degli esodati, dei giovani, dei lavoratori esposti all'amianto.

In relazione alla frequente necessità di spostare risorse tra i diversi piani gestionali, la Corte ha più volte sottolineato l'opportunità, all'interno del capitolo, di un'indicazione complessiva delle disponibilità, più in linea, del resto, con le finalità proprie di un capitolo Fondo. La collocazione per intero nella parte corrente del bilancio ha, indubbiamente, semplificato le modalità gestionali, ma non appare del tutto in linea con un utilizzo di parte delle disponibilità per iniziative di formazione.

In relazione alla complessità degli interventi anche nel 2013, il rendiconto evidenzia, sul citato Fondo, un elevato ammontare di residui passivi (3,3 miliardi), in aumento del 28 per cento rispetto al 2012.

Secondo l'Amministrazione, la causa è da rinvenire in parte nel mancato allineamento tra il momento in cui le somme vengono impegnate, la rendicontazione degli Enti beneficiari coinvolti e l'effettiva erogazione della spesa, ed in parte negli slittamenti temporali delle attività progettuali finanziate.

Mentre, infatti, l'Amministrazione impegna le risorse nell'esercizio di competenza, gli Enti, in particolare l'INPS, rendicontano solo in tempi successivi, provocando un disallineamento tra l'anno in cui viene assunto l'impegno e quello dell'effettivo trasferimento delle somme.

La Corte sottolinea la necessità di adottare opportune iniziative di riallineamento per evitare il ripetersi del fenomeno, in ulteriore crescita, come detto, nel trascorso esercizio 2013.

Le Politiche attive e passive del lavoro, sono in parte finanziate con l'utilizzo di fondi comunitari. In particolare, nell'ambito della programmazione 2007-2013, la Direzione generale per le politiche attive e passive per il lavoro gestisce, in qualità di Autorità di gestione capofila in Italia del Fondo Sociale Europeo (FSE)[46], due Programmi Operativi Nazionali (PON): il PON *Governance* e Azioni di sistema – Obiettivo Convergenza (PON GAS) e il PON Azioni di Sistema – Obiettivo Competitività regionale e Occupazione (PON CRO).

Con riferimento al primo programma PON Governance e Azioni di Sistema - Obiettivo Convergenza, a fronte di un obiettivo cumulato di spesa al 31 dicembre 2013 pari a 248,3 milioni, risultano certificati dall'Unione Europea impegni, alla data del 19/12/2013, pari a 265 milioni. Si tratta, peraltro, di un ammontare pari a circa il 61,94 per cento dell'importo attribuito, con necessità, quindi, di una forte intensificazione delle attività per poter impegnare, entro il 2015, il 100 per cento delle risorse attribuite.

Analogo discorso, va riferito al PON CRO: a fronte di un *target* cumulato di spesa al 31 dicembre pari 41,7, è stato certificato un importo pari 50 milioni, mentre nel successivo biennio dovrà essere impegnato il 30 per cento delle risorse attribuite per l'intero ciclo settennale di programmazione.

4.4.2. Programma "Vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme in materia di legislazione sociale e del lavoro"

Il quadro normativo di riferimento dell'attività di vigilanza, in materia di rispetto delle norme relative alle condizioni di lavoro, ha visto nel 2013 un inasprimento delle sanzioni e delle misure di contrasto al lavoro sommerso e irregolare.

In sede programmatica, il Ministero, anche per il 2013, ha confermato la scelta di investire su un'azione di vigilanza selettiva, mirata al contrasto di fenomeni di irregolarità sostanziale, a scapito di controlli di carattere puramente formale che non consentono di

[45] La prima fase di attuazione dell'incentivo (che si applica alle assunzioni effettuate dal 7 agosto 2013) ha già coinvolto circa 13.000 giovani e 6.800 datori di lavoro (dati del Ministero del lavoro al 17 ottobre 2013).

[46] In Italia il FSE finanzia 16 programmi operativi delle Regioni e Province autonome dell'obiettivo 2 - Competitività Regionale e Occupazione e 5 programmi operativi delle Regioni dell'obiettivo 1 - Convergenza. Accanto ai programmi Operativi Regionali (POR), ci sono anche 3 programmi Operativi Nazionali (PON), di cui 2 gestiti dal Ministero del lavoro e 1 gestito dal MIUR.

apportare alcun concreto contributo alla tutela della persona che lavora e che potrebbero, al contrario, rappresentare un ostacolo all'efficienza del sistema produttivo.

In relazione all'entità delle risorse umane e finanziarie disponibili, che non consentono lo svolgimento a "tappeto" dell'attività ispettiva, quest'ultima si è svolta attraverso l'individuazione *ex ante*, con il supporto di "indicatori di rischio", individuati nell'ambito dei diversi contesti economici e territoriali, di possibili aree di rischio, con conseguenti controlli mirati a colpire i fenomeni di irregolarità, che maggiormente impattano sul piano economico sociale.

Nel 2013, sono state ispezionate quasi 134.000 aziende, con evidenziazione di irregolarità in oltre il 50 per cento degli accessi effettuati.

A fronte di verifiche che hanno riguardato oltre 260.000 posizioni lavorative, sono stati registrati circa 116.000 situazioni irregolari, tra cui 45.000 lavoratori totalmente in nero.

La sanzione della sospensione dell'attività imprenditoriale, disciplinata dall'art. 14 del d.lgs. n. 81 del 2008, è stata irrogata nei confronti di quasi 8.000 aziende, principalmente operanti nel settore dell'edilizia (1.810) e in quello dei pubblici esercizi (circa 3.000).

La maggior parte dei citati provvedimenti di sospensione è stata successivamente revocata, a seguito della regolarizzazione e del pagamento di una somma, immediatamente introitata dall'erario, per un importo complessivo di quasi 10 milioni di euro.

In esito alle verifiche effettuate dagli ispettori sono state, inoltre, comminate n. 44.652 maxi-sanzioni per il lavoro nero. I lavoratori coinvolti nelle irregolarità afferenti la materia degli appalti illeciti e in fenomeni interpositori, di somministrazione illecita sono stati 10.775.

L'attività degli ispettori ha riguardato anche la tutela privatistica delle condizioni di lavoro, nell'ambito di un'accezione ampia dell'ispezione nei luoghi di lavoro; in tale contesto particolare rilevo hanno assunto gli istituti previsti dal d.lgs. n. 124 del 2004, e, in particolare, la conciliazione monocratica e la diffida accertativa per crediti patrimoniali, volti a garantire un'immediata risposta alle esigenze di tutela dei lavoratori interessati.

Su 27.858 conciliazioni monocratiche avviate, oltre 8.289 hanno trovato positiva definizione con il raggiungimento di un accordo tra le parti

La diffida accertativa, si è conclusa con la convalida di 20.695 provvedimenti.

La verifica dell'operato degli ispettori, nell'ambito del c.d. Progetto Qualità (introdotto nel 2009), ha dato, anche nel 2013, esito positivo, sotto il profilo non solo della efficacia dei singoli interventi, ma, soprattutto, con riferimento alla capacità di presidio del territorio di riferimento.

Va sottolineato, inoltre, lo svolgimento di diverse iniziative di vigilanza straordinaria[47].

La tavola 13 evidenzia i risultati dell'azione di vigilanza complessivamente svolta dagli ispettori delle strutture territoriali del Ministero del lavoro, nonché da parte di funzionari dell'INPS e dell'INAIL, nel corso dell'anno 2013.

Tavola 13

MONITORAGGIO ATTIVITÀ DI VIGILANZA - ANNO 2013

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	139.624	73.514	115.919	44.652	90.982.451,00
INPS	71.821	58.048	53.009	33.490	1.240.953.187,00
INAIL	23.677	20.752	70.092	7.983	89.936.474,00
TOTALE	**235.122**	**152.314**	**239.020**	**86.125**	**1.421.872.112,00**

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

[47] In particolare, è proseguita la attività di controllo svolta in occasione di eventi culturali e di carattere fieristico ed espositivo, con particolare riferimento alle attività di allestimento di strutture - fisse e mobili. Su un totale di 305 eventi controllati (il 66 per cento dei quali ha presentato fenomeni di irregolarità), sono state ispezionate complessivamente 1.433 aziende, il 34 per cento circa delle quali è risultato irregolare. Nell'ambito di tale attività sono stati, altresì, individuati 1.018 lavoratori irregolari, di cui oltre la metà totalmente in nero.

Nella tavola 14 si riporta il dettaglio delle somme introitate per l'irrogazione di sanzioni a seguito di attività ispettiva negli anni 2007-2013.

Tavola 14

IMPORTI SANZIONATORI INTROITATI

(in euro)

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	123.693.813,00	-14,40
2013	102.886.138,00	-16,80

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

4.5. Missione 27 "Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti"

Secondo i dati trasmessi dal Ministero, nel 2013 sono regolarmente presenti in Italia 3.764.236 cittadini extracomunitari, con un incremento di oltre 126 mila unità rispetto all'anno precedente. Le donne rappresentano quasi il 50 per cento della presenza straniera, ed è ulteriormente cresciuta la quota dei minori che ora è pari ad oltre il 24 per cento; tra questi ultimi quelli nati in Italia sono ormai più di 500 mila, cioè oltre il 60 per cento del totale. I minori stranieri non accompagnati risultano pari a 6.319.

In costante crescita il numero del soggiornanti di lungo periodo, cioè dei soggetti che hanno ottenuto un permesso a tempo indeterminato, pari ad oltre il 54 per cento della presenza regolare.

L'attività svolta dall'amministrazione va valutata alla luce del sostenuto incremento registrato nel 2013 del tasso di disoccupazione dei cittadini immigrati, che ha raggiunto il 14 per cento, percentuale superiore di quella riferita alla componente italiana. A ciò va aggiunta la crescente presenza nel territorio italiano di rifugiati o richiedenti asilo - generata soprattutto dalla situazione di instabilità politica che ha interessato molteplici Paesi dell'Africa e del Medio Oriente. Nel 2013 si è registrato un incremento notevole del numero degli sbarchi: a fronte di circa 13.000 arrivi registrati nel 2012, nel 2013, sono state più di 42.000 le persone che hanno raggiunto le coste italiane[48].

Aumenta dunque il numero di stranieri bisognosi di protezione specifica, presenti in Italia al di fuori di una programmazione delle presenze, basata sulla previsione di un immediato e tendenzialmente stabile inserimento nel mondo del lavoro.

Il 2013 ha registrato un'intensa attività di manutenzione del quadro normativo in materia di immigrazione, finalizzata in gran parte dei casi alla necessità di adeguare l'ordinamento italiano alla legislazione ed ai principi del diritto dell'Unione europea. Risultano, in tal modo, progressivamente estese, anche agli immigrati soggiornanti da lungo periodo nel territorio nazionale, le misure di protezione sociale a favore delle fasce più deboli della popolazione.

Altri interventi normativi hanno modificato la programmazione finanziaria delle risorse da utilizzate per iniziative volte alla integrazione degli extracomunitari presenti sul territorio nazionale[49].

---

[48] Nei primi cinque mesi del 2014, il numero degli sbarchi ha già superato quello registrato nel 2013.

[49] L'articolo 9, comma 9 del decreto-legge n. 76 del 2013, ha destinato, in favore del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, alcune disponibilità finanziarie residue, derivanti dalla gestione

Sotto il profilo ordinamentale, nel mese di luglio è stata sancita all'interno della Conferenza Unificata l'intesa sul "Documento di Indirizzo per il passaggio alla gestione ordinaria dei flussi migratori non programmati", finalizzato a superare la fase emergenziale della prima accoglienza, e ad avviare interventi strutturali di integrazione e inserimento socio lavorativo dei richiedenti asilo e dei titolari protezione internazionale, nonché ad assicurare protezione al minore straniero non accompagnato.

Alla luce del contesto sopradescritto, nel 2013 la programmazione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro, è stata maggiormente mirata e selettiva, prevedendo un numero più contenuto di quote (30.000 lavoratori stagionali e 17.850 ordinari), privilegiando i soggetti maggiormente qualificati con un più rigoroso collegamento alla reale possibilità di lavoro.

A fronte di quanto sopra l'attività dell'amministrazione, in coerenza con la direttiva ministeriale, si è concentrata sulle iniziative volte al reinserimento occupazionale delle fasce vulnerabili degli extracomunitari già presenti sul territorio nazionale, attraverso percorsi mirati a favorire la mobilità ed il ricollocamento professionale.

Tra le iniziative realizzate nel 2013, va segnalata l'attivazione di tirocini occupazionali con erogazione di doti formative del valore unitario di 5.000 euro che ha riguardato quasi mille immigrati[50].

In collaborazione con il Ministero dell'interno è stata avviata la progettazione di un'iniziativa operativa da marzo 2014, volta sostenere l'occupabilità di 12.000 immigrati vulnerabili o in condizione di disagio occupazionale, tramite servizi di informazione, orientamento al lavoro e valorizzazione delle competenze, per un valore programmato di 12 milioni.

Nell'ambito dei territori delle Regioni Obiettivo Convergenza è in corso la realizzazione del programma ASSAP – "Azione di Sistema per lo sviluppo di sistemi integrati di Servizi alla Persona", finalizzato al miglioramento dell'accesso all'occupazione, della prevenzione della disoccupazione, al contrasto del lavoro sommerso, all'inserimento sostenibile e all'ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro.

È inoltre proseguita la realizzazione di percorsi di integrazione socio-lavorativa a favore dei minori stranieri non accompagnati, funzionali al proseguimento della loro permanenza in Italia al compimento del diciottesimo anno di età. L'intervento persegue l'obiettivo di rafforzare le misure e i servizi per l'inserimento socio-lavorativo attraverso l'assegnazione di una "dote individuale" per ogni singolo destinatario.

È stata finanziata una iniziativa specifica, avviata nel mese di gennaio 2014, per realizzare percorsi individualizzati di supporto all'autonomia e all'integrazione socio-lavorativa di almeno 350 minori straniere non accompagnate e di giovani donne migranti a rischio di esclusione sociale, con uno stanziamento di risorse pari a 1,2 milioni a valere sul Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di paesi terzi e 421.000 a valere sul Fondo Sociale Europeo.

Tra gli strumenti di integrazione sociale e lavorativa, particolare attenzione è stata dedicata alla cosiddetta formazione pre-partenza, da svolgersi nei Paesi di origine dei flussi migratori, in modo tale da qualificare i migranti e consentire a questi ultimi l'acquisizione del titolo di prelazione per essere inseriti all'interno della programmazione dei flussi.

---

dell'Emergenza Nord Africa, e del contributo statale previsto in favore dei comuni che hanno sostenuto o autorizzato spese per l'accoglienza di extracomunitari minorenni non accompagnati;

- il DL n. 120 del 2013, ha incrementato di 20 milioni per l'anno 2013 il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

- La legge di stabilità 2014, infine, ha previsto un incremento pari a 40 milioni per il 2014, ed a 20 per ciascuno dei due esercizi successivi del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (art. 1, comma 202.)

[50] 466 tirocini sono stati attivati nelle regioni rientranti nell'obiettivo convergenza a valere sulle risorse stanziate nel Fondo sociale europeo che hanno determinato un numero di assunzioni pari a 266. 470 sono sati i percorsi avviati nelle regioni rientranti nell'obiettivo competitività.

Come riferito nella relazione relativa al rendiconto 2012, alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione sono state trasferite tutte le competenze proprie del Comitato per i minori stranieri, soppresso per effetto dell'art. 12, comma 20 del DL n. 95 del 2012, sia con riguardo ai minori stranieri non accompagnati (MSNA) che ai minori stranieri accolti temporaneamente in Italia nell'ambito dei programmi solidaristici di accoglienza.

Sempre con riferimento ai minori extracomunitari non accompagnati, nel corso del 2013, sono state attivate 430 indagini (ex art. 2, comma 2, lettera f del dPCM n. 535 del 1999), finalizzate all'individuazione dei familiari nei Paesi di origine o in Paesi terzi.

Nel corso del 2013, sono stati autorizzati 1.000 progetti (per un totale di 14.000 soggetti coinvolti) riguardanti minori inseriti nell'ambito dei programmi solidaristici di accoglienza temporanea (120 giorni), presentati da 213 associazioni.

Al di la dei buoni risultati ottenuti attraverso le iniziative descritte, osserva la Corte come si tratti complessivamente di interventi di modesto rilievo, rispetto alle complessive problematiche del fenomeno immigrazione. Notevole è ancora la dispersione di risorse in molteplici iniziative, spesso aventi la medesima finalità. Tutt'ora complessi i rapporti tra le Amministrazioni centrali coinvolte e gli Enti locali, competenti ad attuare le iniziative sul territorio.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche - Interventi sulla organizzazione degli uffici giudiziari; 2.2. Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza; 2.3. Le spese di giustizia; 2.4. Il c.d. processo telematico.*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Risultati complessivi;3.2. Gestione delle spese; 3.3. Gestione delle entrate extratributarie*
4. Missioni e programmi: *4.1. Amministrazione penitenziaria (programma 1); 4.2. Giustizia civile e penale (programma 2); 4.3. Giustizia minorile (programma 3)*
5. Il Piano carceri

Considerazioni di sintesi

Nel 2013 al Ministero della giustizia sono stati assegnati dalla legge di bilancio[1] 7.302,1 milioni, incrementati nel corso dell'esercizio di 709,7 milioni. Il 99,1 per cento dell'intero stanziamento è stato destinato alla missione 6 - Giustizia, lo 0,38 per cento alla missione 32 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche e lo 0,53 per cento alla missione 33 – Fondi da ripartire.

La percentuale delle spese del Ministero della giustizia in rapporto alle spese finali dello Stato nell'ultimo triennio è rappresentata dalla tavola che segue.

Tavola 1
(in migliaia)

Anni	Stanziamenti definitivi di competenza	% sul bilancio dello Stato
2011	8.474.149,87	1,15
2012	8.038.108,74	1,00
2013	8.011.802,99	1,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dal 2007 la percentuale di risorse assegnate alla Giustizia si è progressivamente ridotta. Il trend in decremento si è confermato nel 2013 e con maggiore incidenza con riferimento al bilancio a legislazione vigente 2014. Gli stanziamenti iniziali, infatti, raggiungono lo 0,91 per cento delle risorse complessive previste dal bilancio dello Stato.

[1] Per il 2014, la legge 27 dicembre 2013, n. 148 reca spese finali per complessivi 7.553,1 milioni, di cui 98.98 per cento relativi alla missione 6 - Giustizia; 0.37 per cento alla missione 32 - Servizi Istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche e 0.65 per cento alla missione 33 - Fondi da ripartire.

La Corte nelle precedenti relazioni ha avuto modo di esprimere valutazioni con riguardo ad alcune criticità del funzionamento del "sistema giustizia", sottolineando come il non corretto funzionamento del sistema giudiziario, oltre a costituire una grave lesione dei diritti dei cittadini, influisca negativamente su diversi aspetti della vita sociale e, non ultimo, sul sistema economico del Paese. Per le imprese, infatti, è importante operare in un sistema non solo di buone norme giuridiche ma anche in un quadro prevedibile di regole, nel cui ambito siano sufficientemente certi i tempi di definizione delle controversie. Una situazione di diffusa incertezza è di ostacolo agli investimenti e non contribuisce alla ripresa economica.

Non si può ignorare che un sistema che non è in grado di assicurare una giustizia tempestiva – le buone norme sono inutili se non vengono applicate - può favorire lo sviluppo della corruzione, cui consegue non solo l'indebolimento dell'ordinamento nel suo complesso, bensì anche l'incremento di costi finanziari (c.d. costi di transazione).

Queste interazioni tra il funzionamento delle istituzioni giudiziarie e l'economia assumono un particolare rilievo in un periodo di recessione come quello attuale e devono spingere l'azione amministrativa verso la ricerca di fattori che ne migliorino l'efficienza.

Il problema dei tempi della giustizia è quindi l'elemento di maggiore criticità degli uffici giudiziari; mentre i tempi dei processi civili sono uno dei fattori principali delle difficoltà dell'economia italiana, i tempi dei processi penali assumono spesso i caratteri di negata giustizia.

In questo contesto, si colloca la legge di delega n. 148 del 2011, art. 1, comma 2[2], con la quale il Legislatore è intervenuto per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incrementi di efficienza degli uffici medesimi.

La riforma, attesa da diversi anni (il precedente assetto è rimasto sostanzialmente invariato dal 1941), ha determinato la riduzione degli uffici di primo grado da 1.398 a 450, con un cospicuo recupero di unità di personale di magistratura (togata e onoraria) e di personale amministrativo.

Ancora non è possibile valutare gli effetti della riforma sotto l'aspetto del contenimento della spesa tenuto conto che il suo definitivo avvio ha richiesto, in considerazione dei diversi e complessi adempimenti necessari, tempi non brevi. Le disposizioni del d.lgs. n. 155 del 2013, concernenti la "Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero", sono infatti divenute pienamente efficaci solo il 13 settembre 2013.

Peraltro, nel riprendere le osservazioni già formulate nelle precedenti relazioni, pur dovendo sottolineare come le criticità del funzionamento del sistema giustizia siano ancora lontane dall'essere superate, si rileva l'impegno dell'Amministrazione a realizzare pienamente la riforma nonostante talune resistenze le cui motivazioni non sempre sono sorrette da obiettive ragioni di funzionalità degli uffici, quanto piuttosto da mere istanze localistiche. Sul punto, per una più estesa trattazione, si rinvia al paragrafo 2.1.

Si sottolineano, tra gli interventi legislativi volti a ridurre i tempi di definizione dei processi le norme, contenute nel DL n. 69 del 2013 (Titolo III, Capo I), dirette a migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile. In particolare, al fine di ridurre i tempi dei procedimenti civili, compresi quelli in materia di lavoro e previdenza, gli artt. 62 e seguenti hanno disposto, dettandone le modalità, l'assunzione di giudici ausiliari fino ad un massimo di quattrocento unità[3], le cui procedure di immissione in servizio, peraltro, sono ancora in itinere.

---

[2] La finalizzazione ai risparmi di spesa è esplicitamente indicata dall'art. 1 con il rinvio all'art. 9 del DL 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011.

[3] Ai sensi dell'art. 3 possono essere chiamati all'ufficio di giudice ausiliario i magistrati ordinari, contabili e amministrativi e gli avvocati dello Stato, a riposo da non più di tre anni al momento di presentazione della domanda, nonché magistrati onorari, che non esercitino più ma che abbiano esercitato con valutazione positiva la loro funzione per almeno cinque anni; i professori universitari in materie giuridiche di prima e seconda fascia anche a tempo definito o a riposo da non più di tre anni al momento di presentazione della domanda; i ricercatori universitari in

Nell'ambito degli interventi di *spending review*, l'Amministrazione ha individuato, a fianco della riforma delle circoscrizioni giudiziarie, la gara unica per le intercettazioni, con la quale si mira ad ottenere, senza incidere su quantità e qualità delle prestazioni richieste dagli Uffici giudiziari, risparmi di spesa e recupero di risorse umane, unitamente ad un miglioramento, anche tecnologico, dei livelli qualitativi del servizio. Nel mese di febbraio 2013 è stata firmata dal Ministro la direttiva per la gara unica nazionale sulle intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali; entro il 2014, anche in considerazione di quanto riaffermato nella direttiva dell'azione amministrativa 2014, dovrebbe essere completata la procedura per l'indizione della gara.

Il DL n. 179 del 2012 ha dedicato la Sez. VI (articoli da 16 a 19) alla "giustizia digitale". In particolare, l'art. 16*bis*, comma 1, ha previsto che a decorrere dal 30 giugno 2014 nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, innanzi al tribunale, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite abbia luogo esclusivamente con modalità telematiche. *L'entrata a pieno regime in tutti* i distretti di Corte d'Appello dell'informatizzazione delle procedure (c.d. processo civile telematico), così da renderlo omogeneo su tutto il territorio nazionale - attualmente le regioni Lombardia e Piemonte sono le più avanzate - e la digitalizzazione degli atti processuali, dovranno consentire una sensibile velocizzazione dei procedimenti civili, oltre a un notevole risparmio di spesa.

A seguito dei ritardi nella definizione dei procedimenti giudiziari numerose continuano ad essere le condanne della Corte Europea che rappresentano la maggior parte del contenzioso dell'Amministrazione oltre a costituire una rilevante voce di spesa: ad ottobre 2013 risulta ancora un debito arretrato di 387 milioni. Gli stanziamenti previsti per il 2013, ancorché incrementati (pari a 50 milioni) risultano ancora insufficienti a soddisfare il debito pregresso e quello formatosi nell'anno (per un approfondimento della complessa problematica, si veda il paragrafo 4.1. Giustizia Civile e penale – La durata dei processi).

La Corte Europea di Strasburgo con la sentenza "Torreggiani" e altri/Italia, emessa in data 8 gennaio 2013, ha accertato la violazione dell'art. 3 della Convenzione, che riconosce ad ogni detenuto il diritto a condizioni di vita compatibili con il rispetto della dignità umana. Si tratta di una sentenza pilota che affronta il problema strutturale del disfunzionamento del sistema penitenziario italiano, a seguito della quale si congelano altri casi simili e nel contempo di consente allo Stato interessato di sanare la propria posizione prima di eventuali ulteriori condanne.

A seguito di specifici provvedimenti normativi[4] si è riscontrata una lieve tendenza alla riduzione delle presenze, confermata dagli ultimi dati che indicano una diminuzione della popolazione carceraria dal 30 novembre 2012 al 30 novembre 2013, da 66.529 detenuti 64.047[5]. Nonostante ciò, la situazione permane in tutta la sua gravità: alla data del 4 dicembre 2013, a fronte di una capienza regolamentare per 47.599 posti, si registrano 64.056 presenze. Pertanto, si rende ancora più urgente la realizzazione del c.d. "Piano carceri", affidata a un Commissario straordinario (sul tema si rinvia al paragrafo 5), "piano" più volte rimodulato anche alla luce della riduzione degli stanziamenti.

Per conformarsi alla sentenza "Torreggiani", il Ministero ha presentato alla Corte europea di Strasburgo un piano di azione che prevede: strumenti di natura normativa che consentano di contenere gli ingressi, anche attraverso l'adozione di misure alternative alla detenzione; interventi per assicurare una maggiore libertà all'interno dell'istituto penitenziario per i detenuti

---

materie giuridiche; gli avvocati anche se cancellati dall'albo da non più di tre anni al momento di presentazione della domanda; i notai anche se a riposo da non più di tre anni al momento di presentazione della domanda.

[4] Legge 2 novembre 2000, n. 199 sull'esecuzione domiciliare della pena; DL 22 dicembre 2011, n. 211 - Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri – convertito con modificazioni dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9; DL 23 dicembre 2013, n. 146 - Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10.

[5] Fonte: *Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia – Anno 2013.*

di media e bassa pericolosità, con più numerose opportunità di lavoro e di formazione; la realizzazione di nuovi edifici e il miglioramento di quelli esistenti per ottenere in tempi brevi 4.500 nuovi posti; misure risarcitorie per coloro che abbiano sofferto trattamenti contrari all'art. 3 della Convenzione.

Si segnala la recente proroga di un anno[6] del termine per la definitiva chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari e l'istituzione di residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), a totale gestione sanitaria, stabilita dal DL n. 211 del 2011[7] al 1° aprile 2014, resasi necessaria per il mancato perfezionamento dei programmi che le regioni dovevano presentare entro il mese di maggio 2013 (sul punto, si rinvia al paragrafo 4.1. Amministrazione penitenziaria).

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

L'art. 110[8] della Costituzione, nel rispetto delle competenze del Consiglio Superiore della Magistratura, attribuisce al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia su tutto il territorio nazionale. Nel bilancio dello Stato, la missione "Giustizia" è pertanto di esclusiva competenza del Ministero e assorbe la quasi totalità delle risorse allocate nel relativo stato di previsione della spesa.

Con decreto del 12 dicembre 2012[9] sono stati identificati i principali risultati da realizzare nell'esercizio 2013, con particolare riguardo ai temi della revisione delle circoscrizioni giudiziarie e dell'efficienza complessiva del sistema giudiziario e del miglioramento delle condizioni detentive all'interno degli istituti penitenziari. Il decreto ha altresì posto l'accento sulla necessità di proseguire con la massima intensità negli interventi volti a perfezionare il sistema di misurazione e valutazione della *performance* individuale ed organizzativa, nonché di rendere complessivamente più trasparente l'agire dell'Amministrazione, anche attraverso il completamento dell'infrastruttura tecnologica a supporto del sistema dei controlli strategici e di gestione, quale elemento essenziale per la valutazione della reale funzionalità del sistema medesimo.

In connessione con l'indicazione delle priorità per l'azione amministrativa, con d.m. 26 aprile 2013, è stato approvato, ai sensi dell'art. 10, comma 1 del d.lgs. n. 150 del 2009, l'aggiornamento al documento programmatico triennale, denominato Piano della *performance*, con il compito di definire gli obiettivi che l'Amministrazione intende raggiungere con le risorse che le sono state assegnate, i risultati che si propone di conseguire ed i relativi indicatori per la loro misurazione.

Occorre peraltro sottolineare che gli interventi correttivi di finanza in corso di esercizio, diventati tutt'altro che rari, possono rendere di fatto difficile la verifica degli effetti che i tagli medesimi hanno sul raggiungimento degli obiettivi indicati negli atti di programmazione.

Ciò premesso, si indicano di seguito, sinteticamente gli obiettivi operativi di particolare significato individuati nel Piano della *performance*.

Per il Dipartimento per gli affari di giustizia è stata confermata l'urgenza di intervenire al fine di eliminare i ritardi nel pagamento delle somme dovute quali indennizzi a titolo di equa riparazione, a seguito di condanne *ex lege* "Pinto", in tal modo evitando l'ulteriore incremento del debito per interessi e l'instaurazione di ulteriori procedure giudiziali azionate dagli aventi diritto al fine di veder soddisfatto il credito vantato. Le problematiche afferenti tale obiettivo sono oggetto di analisi al paragrafo 4.1.- Giustizia civile e penale.

---

[6] Con DL 31 marzo 2014, n. 52.

[7] DL 22 dicembre 2011, n. 211, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 9.

[8] Recita infatti l'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".

[9] La Direttiva annuale del ministro è adottata ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 e degli artt. 4 e 14 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Nel settore della giustizia penale, tra gli obiettivi di rilievo è stata individuata l'implementazione del progetto - per l'attuazione dell'art. 39 del d.P.R. n. 313/2002[10] - CERPA che prevede la consultazione diretta del sistema informativo del casellario (SIC) da parte delle amministrazioni pubbliche e dei gestori di pubblici servizi; l'avvio della sperimentazione, con un municipio di Roma Capitale, per l'apertura di uno sportello di certificazione al cittadino; la realizzazione di un portale di servizi al cittadino, che consenta di richiedere ed ottenere i certificati *on line*; la chiusura della fase sperimentale e la diffusione a livello nazionale del progetto di interconnessione tra sistemi informativi del Casellario.

Per il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria e del personale e dei servizi, nell'ambito delle attività finalizzate al contenimento della spesa e alla semplificazione, 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 anno in esame una specifica direttiva del Ministro.

In merito ai diversi aspetti relativi alla spesa per le intercettazioni, si rinvia al successivo paragrafo 2.3. Le spese di giustizia.

Di rilievo, inoltre, è l'obiettivo del completamento delle fasi necessarie per la realizzazione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie - di cui si è fatto cenno nelle "sintesi e conclusioni" e di cui si dirà al paragrafo 2.1., dalla quale l'Amministrazione attende un'importante riduzione degli uffici di primo grado e il recupero di unità di personale di magistratura e amministrativo

L'Organismo interno di Valutazione (OIV), presso il quale è costituita una Struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*, disegnato al momento della sua istituzione come organo collegiale formato da tre componenti, è stato trasformato con d.m. 17 luglio 2013 in organismo monocratico.

In considerazione delle disposizioni recate dalla legge n. 190 del 2012[11], l'Amministrazione ha individuato specifiche figure che devono interagire con l'OIV: il responsabile della prevenzione della corruzione del Ministero della giustizia (con d.m. 28 marzo 2013) e il Responsabile della trasparenza (con d.m. 27 giugno 2013).

L'OIV ha predisposto, con riferimento al 2012, la relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, emanato nel 2011, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 14, comma 4, lett. a) e g) del d.lgs. n. 150/2009, nonché delle delibere della CIVIT emanate in materia[12]. Ha, inoltre, proceduto alla validazione della relazione sulla performance per il 2012 ed ha effettuato il monitoraggio sull'avvio del ciclo della performance per il 2013.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche - Interventi sulla organizzazione degli uffici giudiziari

Per quanto riguarda le misure di riduzione e razionalizzazione degli assetti organizzativi, l'Amministrazione presenta una situazione piuttosto diversificata, a seconda dei comparti interessati. Per il personale giudiziario non dirigenziale, deve essere formalizzata la riduzione delle dotazioni organiche limitatamente all'Amministrazione centrale, in considerazione delle deroghe previste per gli uffici giudiziari.

---

[10] D.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti.

[11] Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

[12] La delibera della CIVIT n. 23 del 2013 relativa a "Linee guida agli adempimenti di monitoraggio degli OIV sul funzionamento complessivo del Sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni", ha previsto che la relazione debba essere un documento snello, chiaro e di facile intelligibilità in cui l'OIV presenta in modo sintetico (non più di 10 pagine) le principali evidenze ed eventuali criticità.

Anche per le posizioni di livello dirigenziale generale e non generale, le misure ancora non sono state perfezionate, né è stato adottato il nuovo regolamento del Ministero. A livello centrale, inoltre, parte delle posizioni dirigenziali di livello generale e non generale sono ricoperte da personale del ruolo della magistratura ordinaria in posizioni di fuori ruolo.

A seguito dei provvedimenti in fase di formalizzazione, l'organico del personale dirigenziale negli uffici centrali scenderebbe a 72 unità rispetto ai 117 degli attuali organici e negli uffici periferici da 322 a 261. Analogamente, diminuirebbero da 1.466 a 1.090 le unità di personale non dirigente negli uffici centrali, mentre rimarrebbero invariate negli uffici periferici.

Nella relazione sull'esercizio 2012 è stata espressa una valutazione positiva riguardo agli interventi legislativi volti ad incidere in modo strutturale sulla organizzazione degli uffici giudiziari, razionalizzando la distribuzione degli stessi sul territorio in ragione degli effettivi carichi di lavoro. La soppressione di uffici di modeste dimensioni, nel cui ambito non si riscontrava la necessaria corrispondenza tra la domanda di giustizia e le strutture preposte al servizio, la cui istituzione rispondeva ad istanze meramente localistiche, consente di recuperare risorse umane – magistrati e personale amministrativo – non sempre utilizzati nel modo più soddisfacente in sedi di ridotta significatività.

La riforma, nonostante alcune resistenze localistiche e la necessità di taluni interventi correttivi, è ormai da considerare operativa. Va dunque riconosciuto all'Amministrazione la capacità di aver portato a compimento la revisione della geografia giudiziaria, per la cui attuazione, la lett. b), del comma 2, dell'art. 1, della legge n 148 del 2011, con il quale è stata conferita la delega per la riforma, ha espressamente previsto che la ridefinizione, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, dell'assetto territoriale degli uffici giudiziari "deve essere effettuata secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane".

Con i decreti legislativi nn. 155[13] e 156[14] del 7 settembre 2012, è stato definito il contenuto della riforma, con la previsione della soppressione di 667 uffici del giudice di pace, di 220 sezioni distaccate di Tribunale e di 31 Tribunali; con la creazione del nuovo Tribunale di Napoli Nord; la modifica territoriale dei circondari di alcuni Tribunali e delle corrispondenti Procure della Repubblica e, conseguentemente, determinando analoga modifica per gli Uffici di sorveglianza, per i distretti di Corte di Appello, per le Corti di Assise di primo e secondo grado interessate dalla riforma.

Le disposizioni del d.lgs. n. 155 del 2012 sono divenute pienamente efficaci il 13 settembre 2013 e, contestualmente, ha preso ad operare una apposita Commissione di monitoraggio istituita per la verifica dello stato di realizzazione della riforma, per valutarne gli impatti effettivi e proporre eventuali modifiche organizzative e normative per il superamento di criticità riscontrate nella fase dell'attuazione. Si tratta di una facoltà considerata nella stessa legge n. 148 del 2011 (art. 2, comma 5), che ha previsto possibili interventi correttivi e di coordinamento normativo da adottarsi, con le medesime procedure (decreti legislativi), entro due anni dall'entrata in vigore della medesima legge di delega.

A seguito dell'attività di verifica è stato emanato il d.lgs. n. 14 del 2014[15], con il quale, anche recependo alcune indicazioni delle Commissioni parlamentari, sono state apportate variazioni alla nuova geografia giudiziaria disegnata dai precedenti decreti. Il provvedimento è articolato in due capi, il primo dei quali modifica del decreto legislativo n. 155 del 2012,

---

[13] D.lgs. n. 155, concernente la "Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148".

[14] D.lgs. n. 156, concernente la "revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace".

[15] D.lgs. 19 febbraio 2014, n. 14, concernente "Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 e 7 settembre 2012, n. 15, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari".

relativo alla nuova organizzazione dei Tribunali ordinari e degli Uffici del Pubblico Ministero, ed il secondo il decreto legislativo n. 156 del 2012, afferente agli Uffici del giudice di pace.

In sintesi: l'ordinamento è stato adeguato alla sentenza n. 237 del 2013, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della soppressione del Tribunale e della Procura della Repubblica di Urbino; è stata individuata nel comune di Aversa la sede del Tribunale di Napoli Nord, stabilendo modalità per la copertura degli organici dei relativi uffici giudiziari; sono state apportate le modifiche tabellari conseguenti alla mancata soppressione del Tribunale di Urbino e all'istituzione di quello di Napoli Nord; sono state dettate disposizioni transitorie sui giudici popolari nelle corti d'assise, sulla competenza del tribunale per i giudizi pendenti e sull'edilizia giudiziaria; sono state previste le modalità per il trasferimento dei magistrati onorari e dettata una disciplina transitoria della riforma.

Con riguardo al nuovo Ufficio di Napoli Nord e in conformità all'assetto generale delineato a livello nazionale, è stato ripristinato l'Ufficio del giudice di pace di Aversa (con la denominazione di Ufficio del giudice di pace di Napoli Nord in Aversa), dal ché il numero iniziale di uffici soppressi è sceso a 666.

Va segnalata, peraltro, la facoltà riconosciuta al Ministro della giustizia dal comma 397, dell'art. 1 della legge di stabilità 2014 – che ha modificato l'art. 8 del d.lgs. n. 155 del 2012 - di disporre, in via sperimentale e per il tempo necessario, nell'ambito di apposite convenzioni stipulate con le Regioni e le Province autonome, degli immobili adibiti a servizio degli uffici giudiziari periferici e delle Sezioni distaccate soppressi per l'esercizio di funzioni giudiziarie nelle relative sedi. Le spese di gestione e manutenzione degli immobili e di retribuzione del personale di servizio oggetto delle convenzioni sono integralmente a carico del bilancio della regione. La norma si pone nell'ottica di una graduale attuazione della riforma delle geografia giudiziaria tuttora in corso.

Inoltre, l'art. 10 del d.lgs. n. 14 del 2014 ha previsto, fino al 31 dicembre 2016, il temporaneo ripristino di Sezioni distaccate insulari - Lipari, Portoferraio e Ischia, demandando al Ministro della giustizia l'individuazione della data di decorrenza delle attività; le date di avvio degli uffici sono state individuate nel 9 giugno p.v. per la sede di Ischia e nel successivo 6 ottobre per quelle di Lipari e di Portoferraio.

La temporaneità dell'efficacia della norma - il comma 13, dell'art. 10 stabilisce che a decorrere dal 1° gennaio 2017, le disposizioni del medesimo articolo cessano di avere efficacia – nonché l'elencazione tassativa delle sedi per le quali è stato previsto un provvisorio ripristino, dimostrano la volontà del legislatore delegato di voler evitare aperture ad istanze puramente locali, non sostenute da concrete esigenze di funzionalità degli uffici giudiziari interessati e senza tenere conto delle esigenze generali di sistema. E' indubbio che l'efficienza e la funzionalità degli uffici giudiziari debbano essere coniugate con i diritti dei cittadini di poter accedere alla giustizia senza quei sacrifici che renderebbero tale diritto una mera petizione di principio, ma è altresì necessario che il sistema nel suo insieme consideri l'esigenza di rispettare i parametri di economicità, la cui mancata osservanza è stata una concausa della crescita esponenziale della spesa pubblica.

Da ultimo è intervenuta una ulteriore proroga di tre anni, disposta in sede di conversione del DL n. 150 del 2013[16], alle modifiche delle circoscrizioni giudiziarie de L'Aquila e Chieti e delle relative sedi distaccate, per le quali già il d.lgs. n. 155 del 2012 aveva fissato un termine di tre anni dall'entrata in vigore del decreto medesimo.

La Corte richiama l'attenzione sulla necessità che le decisioni di modifica della riforma dell'organizzazione giudiziaria siano sempre prudentemente valutate, al fine di evitare che si traducano in una elusione del disegno originario introducendo un effetto domino, con la creazione di precedenti che potrebbero indurre a più generalizzati interventi contrari alla riforma medesima.

[16] Il DL 30 dicembre 2013, n. 150, recante la proroga di termini previsti da disposizioni legislative, è stato convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 27 febbraio 2014, n. 15.

Osserva, altresì, la Corte che l'Amministrazione, anche in considerazione della considerevole riduzione dei presidi sul territorio, ha rafforzato alcune iniziative già avviate e ne ha programmate altre, destinate a migliorare la possibilità di accesso ai servizi della giustizia, quali le notifiche telematiche, il processo civile telematico, alcuni progetti pilota, come quello di Torino nel settore penale[17]. Si tratti di azioni che, oltre a ridurre i tempi di definizione dei giudizi, nelle aspettative dell'Amministrazione dovranno consentire di effettuare gli adempimenti *on line*, limitando, pertanto, la necessità di raggiungere fisicamente gli uffici giudiziari.

L'Amministrazione ha proceduto alla valutazione delle richieste, presentate ai sensi dell'art. 3, comma 2 del d.lgs. n. 156 dagli Enti locali, di mantenimento degli uffici dei giudici di pace per i quali è stata prevista la soppressione.

Come è noto, infatti, agli Enti locali è stata riconosciuta dal Legislatore delegato la facoltà di richiedere il mantenimento degli uffici del giudice di pace che hanno competenza sui rispettivi territori, di cui è proposta la soppressione, purché si facciano integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo.

La norma ha dettato una precisa tempistica per la presentazione delle domande – sessanta giorni dalla pubblicazione sul bollettino ufficiale e sul sito Internet del Ministero delle tabelle allegate al decreto legislativo – e per la valutazione delle stesse da parte del Ministero – dodici mesi dalla scadenza del termine per la presentazione delle istanze.

Delle 667 sedi soppresse è stato richiesto il mantenimento per 301 uffici e sono state valutate positivamente 285 istanze. A conclusione di questa fase, con decreto del Ministro della giustizia del 7 marzo c.a., sono state apportate le modifiche alle tabelle allegate al d.lgs. n. 156 del 2012 e alla legge n. 374 del 1991[18]. Alla medesima data di entrata in vigore del decreto 7 marzo 2014, gli uffici del giudice di pace soppressi hanno cessato di funzionare e le relative competenze sono state attribuite agli uffici indicati dal decreto in parola.

Dalla immediata applicabilità delle disposizioni soppressive consegue la possibilità (ovvero, l'onere) per l'Amministrazione di porre in essere tutte le iniziative organizzative funzionali alla realizzazione del nuovo impianto giurisdizionale, tenuto altresì conto del disposto dall'art. 5, comma 2 del d.lgs. 156, il quale, in via transitoria, ha previsto che nei sei mesi dall'efficacia del decreto ministeriale le udienze precedentemente fissate dinanzi al giudice di pace di uno degli uffici soppressi siano tenute presso i medesimi uffici.

Peraltro, si deve osservare che il decreto ministeriale 7 marzo 2014, all'art. 5, ha riconosciuto agli Enti locali richiedenti il mantenimento degli uffici la facoltà di presentare istanza di revoca entro il quindicesimo giorno dalla entrata in vigore del provvedimento medesimo. L'Amministrazione ha comunicato che sono state presentate sette richieste di revoca.

A conclusione di questo complesso procedimento, la ripartizione sul territorio degli uffici del giudice di pace è la seguente: 180 uffici circondariali o equiparati; 31 uffici formalmente soppressi per effetto del decreto ministeriale su richiamato, i cui relativi uffici potranno essere ancora utilizzati per un periodo massimo di sei mesi; 285 uffici mantenuti su istanza degli enti locali, purché non intervengano revoche, il cui passaggio alla amministrazione locale avverrà trascorsi sei mesi dall'efficacia del decreto ministeriale.

I risparmi di spesa attesi dalla riorganizzazione del sistema giurisdizionale nel suo complesso 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

---

[17] Realizzato nell'ambito del Progetto interregionale transnazionale *"Diffusione delle Best Practices negli uffici giudiziari italiani"*, si è sviluppato su due linee di intervento per il settore penale: il primo concernente la costituzione di un tavolo permanente con la Procura per la risoluzione congiunta delle criticità riscontrate nei processi lavorativi dei fascicoli penali; il secondo con l'obiettivo della costituzione di uno sportello polifunzionale presso la sezione GIP/GUP del Tribunale. Entrambi i progetti operativi sono stati costruiti al fine di rendere maggiormente fluidi i processi lavorativi, eliminando gli ostacoli che appesantiscono le procedure e alleggerendo il lavoro del personale.

[18] Legge 21 novembre 1991, n. 374, recante "Istituzione del giudice di pace".

lavoro reso, come indicati nella relazione tecnica di accompagno al provvedimento normativo, sono stati stimati in 2,889 milioni per il 2012; 17,337 milioni per il 2013 e 31,358 milioni per l'anno 2,014. Si tratta di risparmi riferiti alle sole spese di gestione e di funzionamento delle strutture.

Sul punto la Corte, nella relazione sul 2012, si è riservata ogni valutazione sulla congruità di tale stima che necessitava dell'effettiva entrata in vigore della riforma. Come testé ricordato, la riforma ancora non ha completato la fase di avvio, di conseguenza non si possono ancora conoscere i dati definitivi del risparmi conseguiti.

2.2. Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza

L'Amministrazione ha comunicato di aver adottato le misure per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito, secondo le disposizioni di cui alla legge n. 190 del 2012[19], ed in particolare la pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero dei contratti per le forniture e i servizi; inoltre, è stata data pubblicità agli incarichi conferiti a titolo oneroso al personale esterno dell'Amministrazione.

Con riguardo gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, posti a carico delle pubbliche amministrazioni dal d.lgs. n. 33 del 2013, nei primi mesi dell'anno si è provveduto a pubblicare le informazioni soggette all'obbligo di pubblicazione e a integrare, dove necessario, i dati già pubblicati con quanto mancante.

2.3. Le spese di giustizia

Le spese di giustizia, che sono quelle relative allo svolgimento del processo penale e del processo civile quando la parte è ammessa al gratuito patrocinio, si articolano su tre capitoli: 1360 – spese di giustizia nei procedimenti penali e civili con ammissione al gratuito patrocinio ecc.; 1362 – indennità spettanti ai magistrati onorari; 1363 – spese per intercettazioni.

La tavola che segue illustra gli andamenti degli stanziamenti nell'ultimo triennio.

Tavola 2

SPESE DI GIUSTIZIA – STANZIAMENTI 2011-2013

(in migliaia)

Capitolo di spesa	2011		2012		2013	
	iniziale	definitivo	iniziale	definitivo	iniziale	definitivo
1360	351.113,23	661.113,23	442.801,98	461.801,98	442.801,98	484.560,87
1362	141.785,28	149.785,28	145.718,73	145.842,18	145.718,73	141.885,85
1363	179.801,12	423.801,12	239.801,12	224.801,12	189.801,12	228.838,08

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.). Si tratta di una spesa, avente natura obbligatoria, degli uffici giudiziari direttamente riconducibile allo svolgimento dell'attività giurisdizionale sulla quale l'Amministrazione non può interferire.

La circostanza che le modalità di erogazione siano direttamente regolata dalla legge (tale è il caso del gratuito patrocinio) determina rigidità alla voce di spesa, sulla quale non si può intervenire con l'azione amministrativa. Inoltre, nel 2012, è stato adeguato il limite di reddito

[19] Legge novembre 2012, n. 190 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

ammesso al gratuito patrocinio con conseguente incremento del numero di persone ammesse al beneficio.

Si ricorda che nel processo di formazione della spesa di giustizia di cui trattasi grava anche l'aggiornamento del limite di reddito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato. Ogni due anni il limite di reddito è adeguato in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati[20]. Conseguenza dell'aggiornamento è che più persone sono ammesse al beneficio con maggiori oneri per l'Erario, anche in considerazione dell'attuale contesto economico.

Nel mese di agosto 2012 è stato adottato il decreto contenente i nuovi parametri; l'Amministrazione ha comunicato che, allo stato, non si dispongo i dati sull'impatto dei nuovi limiti sulla spesa del Ministero.

Dalla tavola su riportata si evince come le previsioni iniziali siano sempre state sottostimate; l'incremento in corso di esercizio è stato particolarmente sensibile nel 2011 a seguito di uno stanziamento straordinario di 210 milioni per il pagamento di debiti pregressi.

Nell'esercizio in esame, ai sensi dell'art. 5 del DL n. 35 del 2013[21], circa 33,2 milioni sono stati destinati all'estinzione di debiti maturati alla data del 31 dicembre 2012. Lo stanziamento è comprensivo del piano di rientro di circa 1,264 milioni attuato nell'esercizio. L'Amministrazione ha comunicato di aver programmato sulla competenza 2014 la restante quota del piano di rientro, per l'importo di 1,573 milioni.

Inoltre, circa 19 milioni di euro (somma determinata nell'ambito di un tavolo di lavoro con il Ministero dell'economia e delle finanze), sono dovuti dall'Amministrazione a Poste Italiane (ex art. 189 del d.P.R. 115/2002[22]) per le spese, peraltro già fatturate, conseguenti alla notifica degli atti giudiziari relativamente agli anni 1999/2007. Per le suddette esigenze, per il 2014, lo stanziamento iniziale è stato incrementato a 469 milioni (circa il 6 per cento in più rispetto al dato iniziale del 2013).

In proposito si sottolinea che non essendo stata ancora stipulata la convenzione prevista dall'art. 189 del d.P.R. n. 115, la quale costituisce il titolo giuridico per poter procedere ai pagamenti, quanto dovuto a Poste Italiane S.p.A. non può essere considerato, con riferimento all'art. 5 del DL n. 35 del 2013, debito certo ed esigibile, ancorché si riferisca ad esercizi pregressi.

Nell'ambito degli interventi di *spending review* l'art. 37, comma 16, del DL n. 98 del 2011, ha disposto che, a decorrere dall'anno 2012, il Ministro della giustizia presenti alle Camere, entro il mese di giugno, una relazione sullo stato delle spese di giustizia, che comprende anche un monitoraggio delle spese relative al semestre precedente. Nella relazione, concernente il secondo semestre 2012 e al primo del 2013, si osserva che l'attività di monitoraggio ha rilevato come i fondi stanziati sui capitoli 1360 e 1363 potrebbero non essere sufficienti per garantire la copertura integrale delle spese, che comunque devono essere sostenute dagli uffici giudiziari.

Con riferimento al cap. 1362, destinato alla spesa relativa alla magistratura onoraria, gli stanziamenti iniziali hanno subito in corso di esercizio un decremento. La riduzione è da ricondurre in particolare alla disposizione introdotta con la legge finanziaria 2010[23], che all'art 2, comma 212 ha previsto il contributo unificato nei ricorsi avverso le opposizioni a sanzioni amministrative, ex art. 23, della legge n. 689 del 1981 per violazione del codice della strada. Ciò

---

[20] Così previsto dall'art. 77 del d.P.R. 30 maggio 2002 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

[21] DL 8 aprile 2013, n. 35, recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 giugno 2013, n. 64.

[22] D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia". Ai sensi dell'art. 189, i rapporti con le Poste Italiane S.p.A. per i pagamenti effettuati devono essere regolati da convenzione approvata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero della giustizia.

[23] Legge n. 191 del 23 dicembre 2009.

ha determinato una consistente riduzione dei ricorsi presentati al giudice di pace, con conseguente diminuzione del numero di provvedimenti decisori per i quali spettano le indennità previste dall'art. 11 della legge n. 374 del 1991[24]. Si deve aggiungere che, nonostante la riduzione degli stanziamenti definitivi, sono state accertate economie per circa 2,4 milioni.

Sempre sul cap. 1362 , è stata apportata una variazione di bilancio di 4 milioni di euro, finalizzata al pagamento delle indennità spettanti ai giudici ausiliari previsti ai sensi dell'art. 63 del DL n. 69 del 2013, somma peraltro non utilizzata, in quanto nell'anno 2013 non sono state ultimate le procedure relative all'immissione in servizio dei giudici ausiliari previsti nel numero massimo di quattrocento.

Sul cap. 1363 gravano le spese per intercettazioni, il cui ammontare definitivo è pari a circa 229 milioni, comprensivi di 27 milioni da destinare all'estinzione di debiti maturati al 31 dicembre 2012. Peraltro, l'Amministrazione ha comunicato che dalla gestione finanziaria 2013 sono emerse ulteriori situazioni debitorie pari a circa 35 milioni, non coperte con gli stanziamenti di bilancio. Nonostante questi risultati della gestione, dal 2011 le risorse si sono costantemente ridotte.

La necessità di contenere la spese per le intercettazioni ha indotto il Legislatore (art. 1, comma 26, del DL n. 95 del 2012) a chiedere al Ministero della giustizia l'adozione di misure volte, tra le altre, alla razionalizzazione dei costi dei servizi di intercettazione telefonica, in modo da assicurare risparmi non inferiori a 25 milioni di euro per l'anno 2012 e a euro 40 milioni a decorrere dall'anno 2013.

Successivamente, la legge di stabilità 2013 (art. 1, comma 2, della legge n. 228 del 2012) ha previsto ulteriori risparmi di spesa per 10 milioni da conseguire stabilendo un canone annuo forfettario per il ristoro dei costi sostenuti dagli operatori telefonici.

Peraltro, si osserva che i risparmi di spesa attesi con le norme su richiamate, e ancora non realizzati, potranno essere raggiunti solo con l'adozione di misure di razionalizzazione dei costi delle prestazioni. L'Amministrazione, a tal fine, sta procedendo alla individuazione dei soggetti cui affidare il servizio di intercettazione attraverso una gara unica, ad oggi ancora non espletata.

Si ricorda che nel 2010, ai sensi dell'art. 1, comma 367 della legge n. 244 del 2007 e al fine di recuperare efficienza nella procedura di quantificazione e iscrizione a ruolo dei crediti erariali, il Ministero ha stipulato con Equitalia Giustizia una convenzione per il recupero delle spese processuali e delle pene pecuniarie di cui al d.P.R. n. 115 del 2002. Nell'anno in esame la convenzione è stata estesa ad altri nove distretti di Corte di Appello, che si aggiungono ai dieci già interessati.

Nel 2013 sono stati iscritti a ruolo partite di credito per circa 383 milioni, con un incremento rispetto al dato del 2012 (pari a circa 77,3 milioni).

2.4. Il c.d. "processo telematico"

Tra gli strumenti cui l'Amministrazione ha inteso ricorrere per ridurre i tempi dei giudizi e migliorare la qualità dei servizi giudiziari in area civile, un ruolo di rilievo assume il progetto informatico, c.d. "Processo Civile Telematico" (PCT), che dovrà portare alla dematerializzazione degli atti processuali – con conseguente trattamento dei dati in archivi digitali – e alla delocalizzazione delle attività processuali con la riduzione degli spostamenti delle parti processuali. Il sistema consentirà il compimento di numerose operazioni processuali senza la necessità di recarsi fisicamente presso gli uffici, bensì utilizzando internet. In particolare, è previsto: il deposito di atti; la trasmissione di comunicazioni e notifiche, con riduzione delle relative spese postali; la consultazione dello stato dei procedimenti e dei fascicoli, nonché della giurisprudenza; l'acquisizione di copie e di certificazioni; il pagamento di diritti e contributi.

[24] Legge n. 374 del 21 novembre 1991 "Istituzione del giudice di pace". Si deve peraltro osservare che già il comma 310 della legge n. 311 del 2004 (finanziaria 2005) aveva previsto il limite dell'indennità di euro 72.000 lordi annui.

Il DL n. 179 del 2012 ha dedicato la Sez. VI (articoli da 16 a 19) alla "giustizia digitale". In particolare, l'art. 16*bis*, comma 1, ha previsto che a decorrere dal 30 giugno 2014 nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, innanzi al tribunale, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite abbia luogo esclusivamente con modalità telematiche.

L'Amministrazione ha stimato che nell'esercizio in esame, attraverso le comunicazioni elettroniche (quali gli avvisi di cancelleria gli avvocati e ai professionisti), sarebbero stati conseguiti risparmi per circa 42 milioni[25]. Il calcolo è stato effettuato sul costo medio ipotetico di 7,00 euro a comunicazione tradizionale tramite ufficiali giudiziari, prudenzialmente moltiplicato per la metà delle comunicazioni elettroniche effettuate. Rimane da completare la diffusione dei servizi che saranno obbligatori dal 30 giugno 2014.

Con fondi provenienti dai Piani di Azione e Coesione (7,2 milioni di euro), non impegnati da altre Amministrazioni, il Ministero intende procedere con azioni di implementazione del servizio, sia sotto il profilo formativo ed organizzativo, sia sotto quello delle dotazioni strumentali

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, pari circa al 97,2 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2013, è classificata come spesa diretta corrente, mentre il 2,8 per cento come spesa in conto capitale[26]. La spesa diretta corrente si compone quasi interamente di spese di funzionamento (81,2 per cento), ovvero spese per la diretta produzione del servizio[27].

Solo il 3,5 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2013 è costituito da trasferimenti correnti che si suddividono:

a) in "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" (il 31,1 per cento del totale dei trasferimenti correnti), interamente a favore dei Comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari, con una importante riduzione rispetto al 2012, pari al 61 per cento, decremento da ricondurre alla razionalizzazione degli uffici giudiziari, disposta ai sensi del già richiamato d.lgs. n. 155 del 2012;

b) in "trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private" (pari al 68,9 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 all'11,2 per cento del totale degli stanziamenti iniziali per il 2013. Particolarmente rigida è la spesa di natura corrente, di cui, nel 2013, solo l'8,6 per cento risulta classificato come rimodulabile, mentre le spese in conto capitale lo sono per l'intero importo. La flessibilità di bilancio, dunque, è uno

---

[25] I servizi realizzati a livello nazionale sono stati: le consultazione da remoto di dati ed atti in materia di esecuzioni e fallimenti e di quelli di competenza degli Uffici del giudice di pace e la comunicazione elettronica da tribunali e corti d'appello agli avvocati, divenuta altresì forma obbligatoria, dal 18/2/2013, per effetto del DL n. 179/2012 s.m.i.. A fine giugno 2013 risultavano registrati circa 345.000 professionisti, dei quali 275.000 avvocati, con fino a 1.500.000 accessi al giorno e 6,5 milioni di accessi in media alla settimana.
Gran parte delle sedi ancora da coinvolgere nei servizi telematici appartiene al Sud d'Italia, dove sono ancora da portare al pieno utilizzo del sistema processo civile telematico molti professionisti e molti Utenti giudiziari interni, magistrati e personale amministrativo.

[26] Le spese in conto capitale afferiscono interamente alla categoria economica investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

[27] Prevalgono quelle del personale, categoria riconducibile a tre grandi aggregati: contratto ministeri e carriera penitenziaria; polizia penitenziaria; magistratura ordinaria.

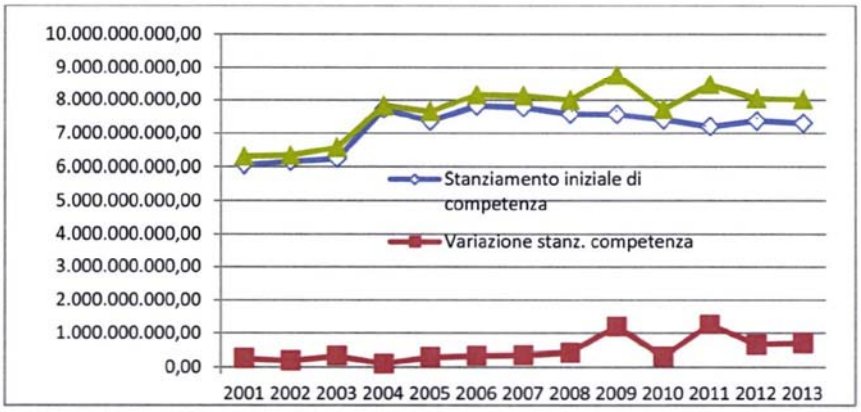
strumento non sempre sufficiente a garantire la piena realizzazione dei programmi del Ministero.

L'andamento degli stanziamenti di competenza non è costante nel corso degli anni. In particolare dal 2008 si osservano incrementi e riduzioni 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 2013 si riscontra infatti una diminuzione degli stanziamenti, che risulta rispetto all'esercizio precedente pari 26,3 milioni (-0,3 per cento)[28].

Tavola 3
(in migliaia)

Esercizio	Stanziamento iniziale	Variazione di stanziamento	Stanziamento definitivo
2008	7.574.741,07	425.927,93	8.000.669,00
2009	7.560.741,03	1.201.559,61	8.762.300,64
2010	7.409.616,38	307.194,75	7.716.811,12
2011	7.203.882,37	1.270.267,50	8.474.149,87
2012	7.372.564,15	665.544,59	8.038.108,74
2013	7.302.133,08	709.669,91	8.011.802,99

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. L'unica categoria in cui le variazioni in oggetto hanno inciso in maniera significativa riguarda i "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" e, in particolare, il capitolo 1551 destinato alla concessione agli enti locali di contributi per la gestione e la manutenzione degli uffici giudiziari ai sensi della legge n. 392 del 1941[29].

L'Amministrazione ha evidenziato che, in particolare a seguito della riduzione avvenuta nel corso del 2012, si sono manifestate forti criticità che hanno determinato la mancata corresponsione nei confronti dei comuni del saldo previsto per l'anno 2011 e di una parte degli acconti del 2012, a fronte di spese già sostenute a carico dei bilanci comunali, comportando, altresì, il blocco dei contributi spettanti in acconto per gli anni successivi. Tale effetto è dovuto

[28] Diversamente, se si considerano le previsioni per il 2014 (gli stanziamenti a legislazione vigente sono pari a 7.540,5 milioni) si osserva un incremento di 238,4 mln (+3,3 per cento) rispetto agli iniziali 2013, ma in decremento rispetto ai dati di consuntivo.

[29] Legge 24 aprile 1941, n. 392 - Trasferimento ai Comuni del servizio dei locali e dei mobili degli Uffici giudiziari.

a quanto disposto dal d.P.R. n. 187 del 1998[30], art. 2, a mente del quale il contributo è corrisposto in due rate: la prima, in acconto all'inizio di ciascun esercizio finanziario nella misura del 70 per cento del contributo globalmente erogato nell'anno precedente, la seconda, a saldo, entro il 30 settembre.

Attualmente, l'Amministrazione, sulla base di una interpretazione innovativa delle disposizione contenute in detto regolamento, ha avviato le procedure finalizzate al pagamento degli acconti 2012 e 2013, sulla base dei dati relativi all'ultimo anno per il quale sono stati determinati i contributi spettanti nel 2010.

Per il futuro, è in fase di definizione l'adozione di un nuovo regolamento di modifica del d.P.R. del 1998, che dovrà prevedere l'erogazione del contributo non più sulla base dei rendiconti presentati, ma attraverso l'individuazione di costi standard.

Tavola 4

PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO PER CATEGORIE

(in migliaia)

Categoria di Spesa		Previsioni iniziali LB	Atti amministrativi		Assestamento	Previsioni definitive
			DMC	DMT		
01	Redditi da lavoro dipendente	5.220.370,08	- 596,94	339.343,76	3.009,48	5.562.126,37
02	Consumi intermedi	1.230.772,41	-1.771,96	208.343,43	17.061,70	1.454.405,59
03	Imposte pagate sulla produzione	331.215,61	596,94	9.140,01	398,86	341.351,42
04	Trasferimenti correnti ad altre amministrazioni pubbliche	79.776,76	-	- 2.376,64	-	77.400,12
05	Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	176.451,64	32,92	52.127,17	365,70	228.977,43
09	Interessi passivi e redditi da capitale	942,08	-	3.470,00	-	4.412,08
10	Poste correttive e compensative	-	-	-	-	-
12	Altre uscite correnti	54.437,29	-760,97	10.049,34	-	63.725,66
21	Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	208.167,21	2.500,00	68.102,82	634,30	279.404,33
	Totale complessivo	**7.302.133,08**	**0,00**	**688.199,88**	**21.470,04**	**8.011.802,99**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

In via generale, è stato segnalato che le riduzioni lineari agli stanziamenti previste dalle clausole di salvaguardia di diverse disposizioni legislative si traducono quasi automaticamente in debiti fuori bilancio, ciò in quanto nell'Amministrazione giudiziaria molte attività, sebbene siano sostenute con fondi inscritti nella categoria "consumi intermedi"[31], di fatto, rivestono natura obbligatoria, quali il rilascio di atti giudiziari, le verbalizzazioni di atti processuali, ecc..

Il valore complessivo degli stanziamenti definitivi della categoria economica "redditi da lavoro dipendente" ammonta per il 2013 a circa 5,6 miliardi di euro (al netto delle imposte), con una riduzione rispetto al 2012 di circa 119 milioni.

Tale riduzione è stata resa possibile anche grazie ai citati interventi di rideterminazione degli assetti organizzativi e della pianta organica del Ministero, con riferimento al blocco del *turn over*.

[30] D.P.R. 4 maggio 1998, n. 187 - Regolamento recante la disciplina dei procedimenti relativi alla concessione ai comuni di contributi per le spese di gestione degli uffici giudiziari, a norma dell'art. 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

[31] La categoria di spesa per consumi intermedi è quella sulla quale si è concentrata parte preponderante delle misure di contenimento adottate nel corso degli ultimi anni. Anche per il 2014, è stata disposta per il Ministero della giustizia dal comma 439, dell'art. 1, della legge di stabilità 2014, come novellato dall'art. 2, comma 1, lettera c), del DL 28 gennaio 2014, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 marzo 2014 n. 50, una riduzione lineare di 15,5 milioni, su un taglio complessivo per il bilancio dello Stato di 152 milioni.

Tavola 5

VARIAZIONI SUL 2012 DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO PER CATEGORIE

(in migliaia)

Categoria economica	Variazioni 2013	
	stanziamento iniziale	stanziamento definitivo
Redditi da lavoro dipendente	-161.263,38	-118.901,01
Consumi intermedi	69.671,85	64.764,81
Imposte pagate sulla produzione	-14.013,64	-10.412,80
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	-123.038,71	-94.320,01
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	-4.391,08	21.348,33
Interessi passivi e redditi d capitale	0,00	3.414,00
Poste correttive e compensative	0,00	0,00
Altre uscite correnti	49.951,19	29.766,18
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	112.652,70	78.034,76
Totale	**-70.431,07**	**-26.305,75**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

In forte crescita la categoria 5 "Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private". In particolare sono aumentati sia il capitolo 1761, dedicato alle spese per l'assistenza il mantenimento e la rieducazione dei detenuti (di circa 8 milioni di euro), sia il capitolo 1764 per le spese per mercede e trasporto detenuti, internati e personale di scorta (con un incrementato di 14 milioni di euro).

Gli effetti del DL n. 95 del 2012 continuano ad incidere anche sul programma "Amministrazione penitenziaria". Per quanto riguarda i risparmi sul programma "Giustizia civile e penale", si osserva che a fronte di una forte riduzione degli stanziamenti iniziali, rispetto al dato 2012, pari a circa 72 milioni, i dati di consuntivo presentano risparmi per solo 3 milioni circa (sempre considerati gli omologhi dati di consuntivo del 2012). Da ciò si evince che la gestione dell'anno ha richiesto decreti di variazione in aumento per circa 368 milioni.

Per il programma "giustizia minorile", troviamo una variazione positiva nello stanziamento iniziale dovuto ad un aumento dello stesso rispetto al 2012 di circa 12 milioni (138,4 milioni nel precedente esercizio finanziario, 150,4 nel 2013), mentre gli stanziamenti definitivi sono rimasti per lo più invariati (circa 168,4 milioni di euro).

Di seguito si rappresentano le variazioni tra gli stanziamenti iniziali e definitivi del 2012 e del 2013 dei programmi dell'Amministrazione[32].

Tavola 6

VARIAZIONI SUL 2012 DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO PER PROGRAMMI

(in migliaia)

Programma	Variazione di stanziamento iniziale	Variazione di stanziamento definitivo
Amministrazione penitenziaria	-18.847,42	-20.693,22
Giustizia civile e penale	-72.867,73	-3.132,63
Giustizia minorile	11.985,69	-50,08
Indirizzo politico	4.500,90	866,92
Fondi da assegnare	4.797,49	-3.296,74
Totale	**-70.431,07**	**-26.305,75**

[32] Da ultimo, si segnala che il comma 428, dell'art. 1, della legge di stabilità 2014, nel disporre la costituzione di accantonamenti indisponibili sulle dotazioni finanziarie iscritte a legislazione vigente delle spese rimodulabili delle missioni di spesa di ciascun Ministero, per un importo complessivo pari a 710 milioni di euro per l'anno 2014, a 1.028,8 milioni di euro per l'anno 2015, a 1.186,7 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016, per la "Giustizia" ha previsto accantonamenti dal 2014 in poi per 13,5 milioni nel 2014, 34,6, nel 2015 e 42,9 dal 2016 in poi.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.2. Gestione delle spese

Il DL n. 138 del 2011, ha previsto riduzioni di spesa per l'esercizio 2013 pari ad 101,6 milioni e per l'esercizio 2014 pari ad 132,1 milioni. L'impatto delle riduzioni di spesa disposte dal DL n. 95 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.

I residui finali passivi del Ministero alla fine dell'esercizio 2013 ammontano a 591 milioni di euro, in diminuzione del 3,85 per cento rispetto al precedente esercizio, confermando un *trend* già osservato nel 2012. E' migliorata la capacità di pagamento e sono notevolmente diminuite le economie di competenza (da 541 milioni nel 2012 a 278, nell'esercizio in esame).

Tavola 7

ANALISI DEI RESIDUI PASSIVI 2009-2013

	(in migliaia)					*(variazioni percentuali)*			
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2010/09**	**2011/10**	**2012/11**	**2013/12**
Residui definitivi iniziali	1.227.953,67	1.373.875,34	934.179,20	989.985,66	614.175,06	11,88	-32,00	5,97	-37,96
Pagato conto residui	645.804,62	904.685,61	565.558,49	531.179,58	445.032,30	40,09	-37,49	-6,08	-16,22
Residui finali	1.311.871,81	934.179,20	989.985,66	614.175,06	590.509,92	-28,79	5,97	-37,96	-3,85
Economie in c/residui	105.987,41	142.448,79	149.683,83	251.410,70	53.665,02	34,40	5,08	67,96	-78,65
di cui somme in perenzione	*55.209,54*	*74.741,29*	*134.419,21*	*147.475,17*	*32.941,09*	35,38	79,85	9,71	-77,66

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I residui finali insistono soprattutto sui consumi intermedi (231 milioni) e sugli investimenti fissi lordi (166 milioni). Per la prima categoria sono interessati il cap. 1511, relativo al Fondo unico di amministrazione, le cui risorse, in caso di insufficiente dotazione di cassa, sono annualmente conservate quali residui di stanziamento e il cap. 1360 – spese di giustizia -, maturate negli ultimi mesi dell'anno che possono essere pagate nell'esercizio successivo. Per tale voce di spesa si osserva una minore capacità di smaltimento dei residui rispetto al 2012, con un incremento dei residui finali pregressi (da circa 90,3 milioni del 2012 a 102,5 dell'esercizio in esame), si riscontra anche un aumento dei residui finali di nuova formazione (da circa 78,3 milioni a 92,1).

Nella seconda categoria è interessato, in particolare, il capitolo 7200 relativo alla manutenzione straordinaria degli immobili demaniali.

I residui passivi per investimenti sono cresciuti del 4,9 per cento rispetto al 2012 a causa di una ridotta capacità di pagamento, 41,29 per cento.

Nell'esercizio 2013 si sono notevolmente ridotte le somme andate in perenzione(-49,5 per cento), sia di parte corrente (-77,8 per cento) che di parte capitale (-77,3 per cento), come si evince dalla tabella che segue.

In diminuzione anche le reinscrizioni in bilancio che complessivamente scendono da 60,5 a 48,6 milioni, di cui circa 5,1 di parte corrente (-49,5 per cento rispetto al 2012) e 43,5 milioni in conto capitale (-16,63 per cento rispetto al 2012).

Tavola 8

ANALISI DEI RESIDUI PASSIVI PER INVESTIMENTI FISSI LORDI

	(in migliaia)					*(variazioni percentuali)*				
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2010/09**	**2010/09**	**2011/10**	**2012/11**	**2013/12**
Residui definitivi iniziali	521.379,52	464.068,61	383.787,56	257.908,54	158.360,02	-10,99	-10,99	-17,30	-32,80	-38,60
Pagato conto residui	170.816,25	177.216,47	195.820,83	115.538,81	67.835,50	3,75	3,75	10,50	-41,00	-41,29
Residui finali	464.068,61	383.787,56	257.908,54	158.360,02	166.120,91	-17,30	-17,30	-32,80	-38,60	4,90
Economie in c/residui	56.787,45	65.431,59	91.514,24	57.691,72	22.997,65	15,22	15,22	39,86	-36,96	-60,14
di cui somme in perenzione	37.112,00	54.750,60	80.181,89	39.353,17	8.922,39	47,53	47,53	46,45	-50,92	-77,33

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Una particolare attenzione merita l'andamento del cap. 7300, destinato alle "*spese per l'acquisto, l'installazione...di immobili, strutture ed impianti per l'amministrazione penitenziaria*". La riduzione dei termini di conservazione in bilancio dei residui passivi, disposta dall'art. 3, comma 3 della legge n. 244 del 2007[33], per appalti di opere edilizie, in considerazione dei tempi di progettazione, espletamento delle procedure di gara e di esecuzione dei lavori, ha comportato un incremento delle perenzioni. Peraltro, la proroga anche per il 2014, prevista dall'art. 9, comma 12, del DL n. 150 del 2013, della possibilità già disposta dall'art. 30, comma 11 della legge n. 196 del 2009[34] di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale, potrà consentire un più rapido smaltimento dei residui passivi relativi agli impegni assunti nel 2011.

La formazione di ricorrenti economie di spesa riguarda anche nel 2013, seppur con una non indifferente riduzione (-57,7 per cento), i capitoli di parte corrente concernenti gli stipendi ed altri assegni fissi al personale (con i correlati oneri sociali e fiscali).

In particolare, come già osservato al paragrafo 2.4, dai dati inviati dall'Amministrazione, risulta che nell'anno 2013 sul cap. 1362, sul quale gravano le indennità spettanti alla magistratura onoraria, sono derivate economia pe 2,4 milioni. In sede di assestamento di bilancio, in considerazioni delle minori esigenze a seguito della disposizione normativa che ha disposto il contributo unificato nei ricorsi avverso le opposizioni a sanzioni amministrative ex art. 23, della legge n. 89 del 1981, è stata apportata una variazione in diminuzione di 4,5 milioni, destinati ai cap. 1360 e 1363, che presentavano insufficienze di risorse.

Inoltre, sono stati utilizzati 3,3 milioni per la definizione del piano di rientro di cui all'art. 5, comma 4, del DL n. 35/2013, a copertura dei debiti maturati al 31 dicembre 2012. Peraltro, non è stato possibile utilizzare tutte le economie di gestione, in quanto sul suddetto capitolo vengono corrisposti gli emolumenti stipendiali spettanti ai giudici onorari che hanno una procedura di pagamento il cui importo è noto dopo la chiusura di esercizio.

Sempre sul capitolo in esame sul piano gestionale 02, è stata apportata una variazione di competenza e cassa per 4 milioni relativo per il pagamento dell'indennità spettante ai giudici ausiliari previsti dal DL n. 69/2013. Detta somma non è stata utilizzata in quanto nell'anno 2013 non sono state ultimate le procedure relative all'immissione in servizio di detti giudici.

Sono diminuite le eccedenze pari a 99,9 milioni in conto competenza (-34,6 per cento rispetto al 2012), confermando un *trend* già osservato nel 2012, mentre si azzerano quelle in conto residui.

[33] Legge 20 dicembre 2007, n. 244.

[34] Legge 31 dicembre 2009, n. 18 – legge di contabilità e finanza pubblica.

Debiti pregressi

Come è noto, l'articolo 5 del DL n. 35 del 2013[35], ha imposto l'obbligo per ciascun Ministero di redigere un elenco dei debiti scaduti in ordine cronologico e con l'indicazione dei relativi importi, aggregati per capitolo/articolo di spesa, da trasmettere, entro il 30 aprile 2013, alla Ragioneria Generale dello Stato ai fini del riparto proporzionale, con decreto del MEF, sulla base delle richieste pervenute, di un apposito fondo destinato esclusivamente al pagamento dei debiti inclusi nei suddetti elenchi, prevedendo altresì un monitoraggio trimestrale attraverso la redazione di appositi prospetti a cura di ciascun Ministero sull'attività svolta, da inoltrare ai competenti UCB per la relazione alla Corte dei Conti relativamente alle somme impegnate e effettivamente pagate.

L'esposizione debitoria del Ministero è riconducibile a spese generalmente incomprimibili in quanto relative a utenze, imposte per smaltimento rifiuti e spese postali. L'Amministrazione sottolinea che per tutte e tre le tipologie di spesa, a fronte di un fabbisogno ormai consolidato e per il quale viene effettuata apposita richiesta in sede di bilancio di previsione, gli stanziamenti iniziali risultano costantemente inferiori alle rappresentate esigenze. Tale situazione viene aggravata, oltre che dai tagli lineari (soprattutto per le spese postali), dai pignoramenti, con riferimento alle spese per l'imposta sui rifiuti.

L'Amministrazione non è stata in grado di fornire un dato complessivo della situazione debitoria derivante dal 2013, in quanto non dispone ancora dei dati relativi alla struttura periferica. Con riguardo alla spesa per "utenze", la stessa presenta 342.000 euro di debiti pregressi, 350.000 di nuova formazione, 23.000 non ripianati, a fronte di un piano di rientro approvato per 911.000 euro. Nel 2012, a consuntivo, i debiti per "utenze" erano stati pari a 8,728 milioni[36].

Relativamente alle "spese postali" (cap. 1451/19), la cui massa debitoria al 31 dicembre 2012 raggiungeva i 14,21 milioni, è stato approvato il piano di rientro per 2,413 milioni. Sono stati emessi a favore dei funzionari delegati di Corti di Appello e Procure Generali di tutto il territorio nazionale, complessivamente, 34 ordini di accreditamento e n. 2 ordini di pagamento per l'importo di circa 10,5 milioni per il pagamento di debiti nei confronti di Poste Italiane S.p.A.. Per la quota dei debiti non soddisfatta con lo stanziamento di cui sopra, a norma di legge, sono stati prelevati fondi attingendo al Fondo Unico Giustizia per un importo di circa 2 milioni a carico dell'esercizio 2013 (comprensivo dei debiti dell'ufficio speciale di Napoli), ripartito tra i vari capitoli di spesa.

In particolare l'Amministrazione giudiziaria ha provveduto, complessivamente, al pagamento dei debiti insoluti per un totale di circa 16,8 milioni.

Infine, si sottolinea, che i dati di consuntivo 2012 riconducevano la maggiore massa debitoria alla "Tarsu", per 15,221 milioni. Non è stato comunicato il dato 2013.

L'Amministrazione giudiziaria ha provveduto complessivamente, al pagamento dei debiti insoluti per un totale di circa 16,8 milioni.

Come già osservato nel paragrafo 2.4., relativo alle "spese di giustizia", il loro carattere obbligatorio, fa si che un eventuale contenimento possa essere conseguito solo a seguito dell'adozione di provvedimenti normativi, che andrebbero a incidere su istituti o attività previste a garanzia del procedimento giurisdizionale e dell'esercizio dell'azione penale.

In materia di notifica degli atti giudiziari, negli anni 2012/2013, le tariffe postali sono aumentate, in media, del 30 per cento. Tale incremento ha determinato un aumento dei costi di notificazione, ridimensionando gli effetti positivi della riduzione della spesa ottenuta attraverso lo sviluppo della notifica telematica (sul punto si rinvia al precedente paragrafo 2.4.).

---

[35] DL 8 aprile 2013, n. 35

[36] Sul capitolo 1451.13 (Spese per il pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, conversazioni telefoniche nonché per la pulizia, il riscaldamento ed il condizionamento d'aria dei locali), sono stati emessi 11 ordini di pagamento a favore delle società fornitrici dei servizi erogati all'Amministrazione centrale e agli uffici giudiziari di Roma, di cui solo per elettricità 2.483.319,16 euro.

Sul capitolo 1250/10 - Compensi per commissioni esame avvocato, anni 2010/2011 – è stato accertato, successivamente al termine stabilito dall'art. 5, del DL n. 35 del 2013 per la predisposizione dei piani di rientro, una posizione debitoria di circa 2 milioni.

Anche in questo caso il carattere obbligatorio della spesa per il funzionamento delle commissioni, i cui parametri di erogazione sono regolati da legge, ha comportato un incremento annuo dei costi di circa 500 mila euro. A ciò deve aggiungersi la carenza delle strutture idonee per lo svolgimento dei concorsi che determina il pagamento di canoni di affitto particolarmente onerosi. Questa situazione ha determinato il Legislatore a prevedere con i commi da 602 a 604, dell'art. 1, della legge di stabilità 2014, l'introduzione di un contributo alle spese di concorso. Relativamente al capitolo in questione è stato approvato un piano di rientro per circa 3,8 milioni.

Una particolare attenzione merita l'evoluzione della situazione debitoria relativa ai capitoli 1262 e 1264, gestiti dall'Ufficio contenzioso, per il cui esame si rinvia al successivo paragrafo 4.2.

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.

Con DMT n. 40124 del 15 maggio 2013, si è proceduto all'assegnazione di complessivi 112 milioni per il pagamento ai sensi del DL n. 35 del 2013 dei debiti del Ministero al 31 dicembre 2012.

Tavola 9

PAGAMENTO DEBITI PREGRESSI PER CATEGORIE

(in migliaia)

Amm.ne di spesa	2 Consumi intermedi	5 Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	21 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	Totale
Ministero della giustizia	108.772,15	2.409,25	808,93	111.990,34

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.3. Gestione delle entrate extratributarie

I versamenti delle entrate extratributarie del Ministero sono pari a 282,5 milioni, in netto decremento rispetto all'esercizio precedente (-22,8 per cento). Questi afferiscono per la maggior parte al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (96 per cento) ed in particolare ai capitoli 2414 (per 78,7 milioni) e 3636 (per 140,5 milioni).

L'istituzione in corso di esercizio, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 14, del DL n. 102 del 2013[37], del cap. 3679 nello stato di previsione del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria e del personale (somme dovute per la definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile) ha determinato un forte incremento (+655 milioni) delle previsioni iniziali di cassa, cui non è seguito un incremento negli "accertamenti" e nei "riscossi", rimasti ben al di sotto dei dati 2012.

Con l'art. 14 su richiamato è stata disposta, in estrema sintesi, l'estensione della disciplina vigente anche alle fattispecie nelle quali il fatto, ovvero la condotta, siano avvenuti anche solo in parte nel periodo di riferimento ancorché il momento del danno e, quindi, dell'effettivo depauperamento del patrimonio ossia delle finanze pubbliche, sia stato successivo

[37] Decreto legge n. 102 del 31 agosto 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124. Il capitolo 3679 è stato istituito con DMT n. 7950 del 27 settembre 2013.

allo stesso. Si è previsto quindi per tali giudizi un percorso particolarmente veloce per le richieste di definizione accompagnate dalla disponibilità a corrispondere una quota della somma indicata dal giudice di prime cure.

La Corte ha riferito, in relazione al testo iniziale della norma, in un'apposita audizione il 24 settembre 2013 presso la Camera dei Deputati, sottolineando che il maggior gettito – cifrato in 600 milioni per il 2013 – sarebbe dipeso "non solo dal tasso di adesione alla procedura agevolata ma anche dai margini valutativi riservati al giudice d'appello in ordine al merito delle istanze di definizione presentate". A tutto il 2013 nell'apposito capitolo di bilancio non risulta comunque essere stato registrato alcun versamento, mentre nella contabilità speciale sono stati contabilizzati, a tutto il mese di dicembre, 366,6 milioni[38].

Tavola 10

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE

(in migliaia)

Cdr di Entrata	Previsioni Iniziali di cassa	Previsioni definitive di cassa	Accertato	Versamenti	Riscosso comp.	Riscosso residui	Riscosso
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale	195.323,00	851.133,76	273.650,93	271.300,41	272.078,38	663,02	272.741,39
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	11.924,00	16.024,54	10.938,88	11.219,77	10.932,73	230,65	11.163,38
Totale	**207.247,00**	**867.158,30**	**284.589,82**	**282.520,18**	**283.011,11**	**893,66**	**283.904,77**

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 e quelle del comma 2 del citato d.P.R., 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 per 185,1 milioni di euro, la maggior parte dei quali (61,9 per cento) sono affluiti al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria; il 35,5 per cento al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi e il restante è stato distribuito agli altri Centri di Responsabilità.

Con le riassegnazioni sono state coperte soprattutto le spese di personale; merita, comunque, di essere sottolineato l'ulteriore stanziamento, pari a 5 milioni, destinato al cap. 7203, relativo alle spese per lo sviluppo del sistema informativo e del progetto intersettoriale "rete unitaria della pubblica amministrazione".

Tavola 11

ENTRATE RIASSEGNATE

Centri di Responsabilità	Importi in migliaia
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	598,03
Dipartimento degli affari di giustizia	30,56
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	65.708,34
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	114.532,78
Dipartimento per la giustizia minorile	4.245,41
Totale complessivo	**185.115,12**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[38] Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 novembre 2013 è stata attivata la clausola di salvaguardia prevista dal DL n. 102 del 2013, per l'ipotesi in cui le maggiori entrate previste come mezzo di copertura delle stesse non avessero raggiunto l'importo stimato.

4. Missioni e programmi

Lo stato di previsione del Ministero della giustizia comprende tre missioni: "Giustizia", nella sua totalità, missione 6 (0,99 per cento del bilancio complessivo dello Stato); "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche", missione 32; "Fondi da ripartire", missione 33.

La tavola che segue illustra i risultati finanziari più rilevanti della gestione in esame, ripartiti per missioni e programmi.

Tavola 12

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 %**
006.Giustizia								
001: Amministrazione penitenziaria	3.084.062	2.980.116	2.978.607	133.528	38,80	38,35	38,48	24,03
002: Giustizia civile e penale	4.697.128	4.629.771	4.600.533	404.459	59,09	59,58	59,44	72,78
003: Giustizia minorile	168.372	160.771	160.887	17.758	2,12	2,07	2,08	3,20
Totale	**7.949.563**	**7.770.658**	**7.740.027**	**555.745**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche								
Indirizzo politico	29.358	26.403	25.861	2.259	100,00	100,00	100,00	100,00
Totale	**29.358**	**26.403**	**25.861**	**2.259**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
033.Fondi da ripartire								
001: Fondi da assegnare	32.882	32.505	33.679	32.505	100,00	100,00	100,00	100,00
Totale	**32.882**	**32.505**	**33.679**	**32.505**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La missione "Giustizia", come anzidetto assegnata al solo Ministero di cui trattasi, si articola in tre programmi: Amministrazione penitenziaria, Giustizia civile e penale; Giustizia minorile.

"Indirizzo politico" è l'unico programma della missione 32, così come "Fondi da assegnare" lo è per la missione 33.

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 2013 subiscono un incremento rispetto all'esercizio precedente di circa 867 mila euro (per la parte relativa ai redditi da lavoro dipendente, l'aumento è di circa 989 mila euro, mentre diminuisce la categoria "consumi intermedi" -190 mila euro).

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.

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 0,3 per cento. In particolare, prendendo in esame l'evoluzione della spesa secondo le categorie economiche si rileva che rispetto all'esercizio 2012 la spesa per redditi da lavoro dipendente risulta in diminuzione (-2,1 per cento) mentre aumentano i consumi intermedi (+4,9 per cento). Per quanto riguarda i trasferimenti, troviamo una diminuzione relativamente a quelli riguardanti le amministrazioni pubbliche (-54,9 per cento), mentre aumentano quelli riguardanti le famiglie (+10,3 per cento). Per la parte in conto capitale, gli investimenti fissi lordi aumentano del 38,7 per cento. Si rileva, infine, una diminuzione nell'ammontare dei residui totali che passano da 578,4 milioni nel 2012 a 555,7 milioni nel 2013 (-3,9 per cento).

4.1. Amministrazione penitenziaria (programma 1)

La configurazione del Programma è coerete con le funzioni e i compiti del Ministero e risponde alla classifficazione COFOG ed alla struttura organizzativa centrale e periferica, articolata per Provveditorati regionali e interregionali.

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 38,8 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 2012 reca dotazioni di competenza per 3.084 milioni, in diminuzione rispetto al 2012 (-0,7 per cento) nonostante le variazioni in corso d'esercizio pari a 300,49 milioni.

Come riportato dall'Amministrazione, tale riduzione è da ricondurre alle misure previste dal DL n. 95 del 2012 ed ha riguardato, in particolare, per 15 milioni il cap. 1762 art. 4 – organizzazione e funzionamento del servizio sanitario nelle regioni Valle d'Aosta, Friuli e Sicilia (-75 per cento)[39]; per 7 milioni il cap. 7300 art. 5 – spese per l'acquisto, installazione immobili, strutture impianti (- 25,9 per cento); 4 milioni il cap. 1768 – interventi a favore di detenuti tossicodipendenti e di quelli affetti da infezione HIV (- 95,6 per cento); per 3,5 milioni il cap. 1673 – vestiario e armamento del Corpo di polizia penitenziaria (-20 per cento.

L'Amministrazione ha comunicato che mentre alcune riduzioni non hanno influito sull'efficienza dei servizi istituzionali, difficoltà sono intervenute in materia di interventi finalizzati al trattamento socio-riabilitativo dei detenuti tossicodipendenti e in materia di formazione del personale.

[39] Le riduzioni sul cap. 172, art. 4 "Organizzazione e funzionamento del servizio sanitario" erano state previste a seguito del trasferimento delle residue funzioni in materia di medicina penitenziaria alle Regioni a statuto speciale. Peraltro, atteso che tale trasferimento non ha avuto ancora corso, a seguito del mancato recepimento delle relative norme nello Statuto della Regione Sicilia e della mancata concertazione fra lo Stato e le altre Regioni interessate, con la legge di assestamento la dotazione finanziaria del capitolo 172, art. 4 è stata reintegrata di 10 milioni.
Da ultimo, la legge di stabilità 2014 la perfezionato la procedura di trasferimento per la Regione Friuli Venezia Giulia.

Tavola 13
(in migliaia)

Programma	2011	2012	2013
	Stanziamento iniziale di competenza		
Amministrazione penitenziaria	2.694.260,97	2.802.417,29	2.783.569,87
	Variazioni di stanziamento		
	350.238,21	302.338,14	300.492,34
	Stanziamento definitivo di competenza		
	3.044.499,18	3.104.755,43	3.084.062,21

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

All'interno del Programma la maggior parte degli stanziamenti (79,5 per cento) sono a carico della categoria dei redditi da lavoro dipendente, nella quale sono ricomprese anche le imposte pagate sulla produzione. Nel corso del 2013 sono stati impegnati complessivamente 2.352,38 milioni (-0,3 per cento rispetto al 2012) e pagati 2.346,73 milioni (-0,2 per cento). I capitoli che assorbono maggiormente lo stanziamento sono due: il capitolo 1601 "Competenze fisse e accessorie al corpo di polizia penitenziaria" (1.955,84 milioni in diminuzione del 3,4 per cento rispetto al 2012) 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" (-22,5 per cento rispetto l'esercizio finanziario precedente). Insieme costituiscono il 68,6 per cento delle dotazioni complessive.

Tavola 14
(in migliaia)

Missione	**006. Giustizia**							
Programma	**01. Amministrazione penitenziaria**							
Categorie	**Stanziamento definitivo**		**Impegni Lordi**		**Pagato totale**		**Residui totali**	
Redditi di lavoro dipendente	2.450.653,22	79,46	2.352.377,19	78,94	2.346.728,97	78,79	29.517,08	22,11
di cui imposte pagate sulla produzione	*142.431,03*	*4,62*	*137.327,51*	*4,61*	*137.323,55*	*4,61*	*6,92*	*0,01*
Consumi intermedi	219.875,08	7,13	215.854,56	7,24	250.945,81	8,42	10.384,08	7,78
Trasferimenti di parte corrente	227.259,17	7,37	226.376,91	7,60	212.313,87	7,13	20.979,87	15,71
di cui alle amministrazioni pubbliche	*0,00*	-	*0,00*	-	*0,00*	-	*0,00*	-
Altre uscite correnti	10.844,89	0,35	10.433,03	0,35	2.321,97	0,08	8.141,58	6,10
di cui interessi passivi	*1.407,89*	*0,05*	*996,03*	*0,03*	*963,52*	*0,03*	*33,12*	*0,02*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.908.632,36**	**94,31**	**2.805.041,69**	**94,13**	**2.812.310,62**	**94,42**	**69.022,61**	**51,69**
Investimenti fissi lordi	175.429,85	5,69	175.073,91	5,87	166.296,32	5,58	64.505,37	48,31
SPESE IN CONTO CAPITALE	**175.429,85**	**5,69**	**175.073,91**	**5,87**	**166.296,32**	**5,58**	**64.505,37**	**48,31**
SPESE FINALI	**3.084.062,21**	**100,00**	**2.980.115,60**	**100,00**	**2.978.606,94**	**100,00**	**133.527,98**	**100,00**
SPESE COMPLESSIVE	**3.084.062,21**	**100,00**	**2.980.115,60**	**100,00**	**2.978.606,94**	**100,00**	**133.527,98**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Emergenza sovraffollamento del sistema penitenziario

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[40] al risarcimento dei danni a favore

[40] Sentenza dell'8 gennaio 2013 - Causa Torreggiani e altri c. Italia.

di alcuni ricorrenti, i quali lamentavano le non adeguate condizioni di detenzione. Sentenza diventata esecutiva avendo la Corte Europea respinto la richiesta di riesame presentata dal Governo italiano. Si sottolinea 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[41], 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.

La sentenza dell'8 gennaio 2013 impone che siano rispettate delle condizioni minime di rapporto tra numero dei detenuti e spazi di cui dispongono.

A fronte di una capienza regolamentare per 47.599 posti, alla data del 4 dicembre 2013 sono presenti 64.047 detenuti, dei quali 22.434 stranieri[42]. L'Amministrazione ha sottolineato l'importanza che, nello specifico settore, assumono gli accordi di cooperazione con gli Stati che si affacciano sul mediterraneo per il trasferimento dei detenuti in esecuzione di pena. Ha, peraltro, richiamato la giurisprudenza della Corte Europei dei Diritti dell'Uomo, che ha ravvisato la violazione dell'art. 8 della Convenzione, nei casi in cui gli interessati hanno acquisito, nello Stato di accoglienza, legami personali o familiari.

Tra gli interventi volti al mantenimento dei livelli essenziali di funzionamento, di sicurezza, di operatività dei servizi e delle strutture dell'Amministrazione penitenziaria rilievo rivestono le misure detentive alternative, quali il c.d. braccialetto elettronico.

L'art. 275*bis* c.p.p.[43] ha introdotto questa misura, che trova applicazione per il controllo di persone sottoposte a misura cautelare nella forma degli arresti domiciliari o condannate in via definitiva ammesse alla detenzione domiciliare. L'Amministrazione ha comunicato che fino al 20 maggio 2013 sono state adottate 56 ordinanze per l'applicazione del braccialetto, per complessive 6.834 giornate. Per un approfondimento, si rinvia al capitolo relativo al Ministero dell'interno, paragrafo 4.2.4.2..

Con riguardo alla necessità di superare le strutture attualmente destinate ad ospedali psichiatrici giudiziari, come da ultimo indicato dall'art. 3*bis* del DL n. 211 del 2011, i Ministeri della giustizia e della salute, unitamente alle regioni stanno operando affinché le misure di sicurezza del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario siano eseguite esclusivamente all'interno di strutture sanitarie residenziali – Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS)[44]. Le presenze sono passate da 1.370 internati nel 2008 all'attuale presenza di 879 internati.

Le regioni hanno presentato entro il 15 maggio 2013, termine stabilito dal comma 6 del richiamo art. 3*ter*, i programmi per la realizzazione dei REMS. Per alcune regioni il programma è stato approvato formalmente (le prime hanno ricevuto il decreto di approvazione a fine novembre 2013). Il mancato perfezionamento di tutti i programmi ha richiesto l'adozione di un norma di proroga del termine, prima fissato al 1° aprile 2014 ed ora al 31 marzo 2015, per la chiusura dell'attuale sistema penitenziario.

Riguardo al c.d. Piano carceri si rinvia al successivo paragrafo 5.

---

[41] 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.

[42] Dei quali il maggiore numero proviene dal Marocco (2.583); dalla Romania (1.931); dalla Albania (1.576); dalla Tunisia (1.572).

[43] Introdotto dall'art. 16 del DL 24 novembre 2000, n. 341, convertito con modificazioni, dall'art. 1, nella legge 19 gennaio 2001, n. 4.

[44] Attualmente sono attivi sul territorio nazionale sei Ospedali Psichiatrici Giudiziari, situati rispettivamente in Lombardia (anche per Val d'Aosta e Piemonte), Emilia-Romagna (anche per PPAA Trento e Bolzano, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Marche), Toscana (anche per Sardegna, Liguria, Umbria), Campania (2 strutture, anche per Lazio, Abruzzo, Molise), Sicilia (anche per Puglia, Basilicata, Calabria.

Il Lavoro

Il lavoro all'interno delle strutture penitenziarie può essere svolto sia alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, sia alle dipendenze di soggetti terzi, che possono gestire lavorazioni presenti all'interno delle strutture detentive. Per incentivare questo tipo di inserimento lavorativo la legge 193 del 2000 ha previsto sgravi contributivi e fiscali per le imprese e le cooperative che assumono detenuti[45]. Le risorse per tali interventi per il 2013 è stata portata a circa 20,6 milioni, per effetto dello stanziamento straordinario di 16 milioni di euro disposto con dPCM del 15 febbraio 2013, adottato in applicazione dell'art. 1, comma 270 della legge n. 228 del 2012. Inoltre, l'art. 10, comma 7*bis* DL n. 76 del 2013 , ha disposto che a decorrere dal 2014, l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 6 comma 1 della legge 193/2000, sia incrementata di 5,5 milioni, portando le risorse disponibili, a regime, a 10,148 milioni.

A fronte di queste nuove risorse destinate a coprire le incentivazioni di cui sopra, si osserva che il cap. 7361 art.1, con il quale vengono retribuiti i detenuti che lavorano nelle officine gestite dall'Amministrazione e vengono acquistati i macchinari e le materie prime, ha subito progressivamente delle riduzioni: da 11 milioni nel 2010, a 9,3 nel 2011; a 3,2 nel 2012, con una riduzioni di circa il 71 per cento in due anni. Nel 2013 sono stato assegnato lo stesso stanziamento del 2011, pari a 9,3 milioni.

Al 30 giugno 2013, i detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale erano 436, mentre il numero totale di detenuti lavoranti alla medesima data è di 13.727 unità.

L'Amministrazione ha sottolineato che le risorse largamente insufficienti destinate alla remunerazione dei detenuti lavoranti alle dipendenze della stessa Amministrazione ha condizionato, limitandole, le attività lavorative per la gestione quotidiana degli istituti di pena.

I tagli di bilancio hanno riguardato anche il capitolo che finanzia il lavoro penitenziario nelle colonie agricole. Il cap. 7361 art. 2 è passato da circa 8 milioni nel 2010, a 5,4 nel 2011 e a 1,2 nel 2012, per tornare su livello del 2011 nell'esercizio in esame. Il numero di detenuti impiegati nel settore è sceso dalle 359 unità al 31 dicembre 2010, ai 268 nel 2011, ai 266 nel 2012 e ai 270 al 30 giugno 2013.

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 59,1 per cento della missione, riguarda molte delle competenze del Ministero che vanno dalla gestione delle spese di 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.

[45] Le leggi 9 agosto 2013, n. 94, di conversione del DL 1° luglio 2013, n. 78, 9 agosto 2013, n. 99, di conversione del DL 28 giugno 2013, n. 7; ed il DL 31 agosto 2013, n. 101 hanno apportato sostanziali modifiche alla legge n. 193 del 2000 (cosiddetta "Smuraglia"), ampliando la platea dei beneficiari ed aumentando le risorse finanziarie a disposizione. Si è in attesa della emanazione del nuovo Regolamento.

Tavola 15
(in migliaia)

Programma	2011	2012	2013
	Stanziamento iniziale di competenza		
Giustizia civile e penale	4.233.687,87	4.375.161,19	4.302.293,46
	Variazioni di stanziamento		
	890.241,55	325.099,53	394.834,64
	Stanziamento definitivo di competenza		
	5.123.929,42	4.700.260,72	4.697.128,09

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli impegni e i pagamenti incidono complessivamente sulla missione rispettivamente per il 59,6 per cento e per il 59,4 per cento. Le dotazioni maggiori sono relative a spese di personale che comprendono circa il 70 per cento dello stanziamento del programma, mentre le spese per consumi intermedi ne comprendono 25,2 per cento. Nell'ambito del programma si segnala, tra l'altro, il sostanziale dimezzamento degli stanziamenti del capitolo 1551 relativo ai "Contributi ai comuni per le spese giudiziarie", che passa da uno stanziamento di 170,7 milioni nel 2012 a 77,1 milioni nel 2013 (-45,1 per cento). Un consistente aumento si ha per le "Spese per l'acquisto di beni e servizi" (cap. 1451) che da 141,7 milioni nel 2012 passano a 225,2 milioni nel 2013 (+59 per cento).

Sul capitolo 1363, relativo alle "Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni", si rileva un aumento degli stanziamenti, passati da 224,8 milioni nel 2012 a 228,8 milioni nell'esercizio in esame (+1,8 per cento). Aumentano, altresì, anche le spese di giustizia che da 461,8 milioni nel 2012 salgono a 484,6 nel 2013 (+4,93 per cento).

Tavola 16
(in migliaia)

missione	**006. Giustizia**							
programma	**002.Giustizia civile e penale**							
Categorie	**Stanziamento definitivo**		**Impegni Lordi**		**Pagato totale**		**Residui totali**	
Redditi di lavoro dipendente	3.286.757,05	69,97	3.238.101,02	69,94	3.228.483,73	70,18	19.230,53	4,75
di cui imposte pagate sulla produzione	*190.527,40*	*4,06*	*198.878,31*	*4,30*	*197.670,91*	*4,30*	*1.356,22*	*0,34*
Consumi intermedi	1.184.101,90	25,21	1.167.809,75	25,22	1.162.399,95	25,27	212.576,60	52,56
Trasferimenti di parte corrente	77.400,12	1,65	77.400,12	1,67	66.760,34	1,45	77.351,20	19,12
di cui alle amministrazioni pubbliche	*77.400,12*	*1,65*	*77.400,12*	*1,67*	*66.760,34*	*1,45*	*77.351,20*	*19,12*
Altre uscite correnti	57.253,24	1,22	57.152,86	1,23	74.123,89	1,61	3.762,65	0,93
di cui interessi passivi	*3.000,00*	*0,06*	*3.000,00*	*0,06*	*681,23*	*0,01*	*2.318,77*	*0,57*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**4.605.512,30**	**98,05**	**4.540.463,74**	**98,07**	**4.531.767,91**	**98,51**	**312.920,98**	**77,37**
Investimenti fissi lordi	91.615,79	1,95	89.307,71	1,93	68.765,48	1,49	91.538,48	22,63
SPESE IN CONTO CAPITALE	**91.615,79**	**1,95**	**89.307,71**	**1,93**	**68.765,48**	**1,49**	**91.538,48**	**22,63**
SPESE FINALI	**4.697.128,09**	**100,00**	**4.629.771,45**	**100,00**	**4.600.533,40**	**100,00**	**404.459,46**	**100,00**
SPESE COMPLESSIVE	**4.697.128,09**	**100,00**	**4.629.771,45**	**100,00**	**4.600.533,40**	**100,00**	**404.459,46**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La durata dei processi. La legge Pinto

Come è noto l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha affermato il diritto alla ragionevole durata del processo, con la particolare caratteristica che il diritto, in base agli artt. 13, 34 e 35 della Convenzione è direttamente azionabile dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Con la riforma costituzionale ad opera della legge costituzionale n. 2 del 1999[46], il principio della ragionevole durata del processo è stato costituzionalizzato nell'art. 111 della Costituzione

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[47].

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, dunque, di "inefficacia del rimedio Pinto".

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, è 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, così come dall'introduzione di un filtro per i ricorsi in Cassazione.

Peraltro, il problema della eccessiva durata dei giudizi italiani ha continuato ad essere oggetto di analisi della Corte Europea, che anche nel 2013 ha emesso numerose pronunce di condanna del nostro Paese[48].

Al fine di definire i 7.000 ricorsi pendenti davanti alla Corte, accogliendo un sollecito dei giudici della Corte stessa, è stata prospettata la possibilità di risolvere con regolamento amichevole le vertenze mediante l'offerta di una somma forfettaria di euro 200 a ciascun ricorrente, oltre alle spese legali. Il Piano di Azione, in cui è coinvolto oltre al Ministero della giustizia, anche il Ministero dell'economia e delle finanze, è in corso di attuazione.

La collaborazione così instauratasi tra il Governo italiano e la Corte sulle "questioni Pinto" ha avuto influenza positiva anche sulle pronunce di condanna dei giudici di Strasburgo sui ricorsi per eccessiva durata dei giudizi nazionali (civili, penali, amministrativi o "Pinto") e/o per ritardato pagamento dell'indennizzo *ex lege* Pinto; deve, infatti, registrarsi una diminuzione delle decisioni che hanno accertato la violazione dell'art. 6 della Convenzione nell'anno 2013

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.

---

[46] Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 - "Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione".

[47] Legge 24 marzo 2001, n. 89, Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell' articolo 375 del Codice di procedura civile

[48] Alla data del 18 dicembre 2013, sono state emesse nei confronti dello Stato italiano 121 sentenze e decisioni, di cui 34 di condanna per violazione di articoli della Convenzione; 2 sentenze che dichiarano la non violazione della Convenzione; 1 decisione determinativa dell'equa soddisfazione; n. 32 provvedimenti di radiazione dal ruolo in seguito a regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale del Governo italiano o per accertata carenza di interesse del ricorrente; 52 decisioni di irricevibilità, legate al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne o alla manifesta infondatezza dei motivi di ricorso o ancora all'abuso del diritto di ricorso individuale.

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, mentre dal 2013 al capitolo sono assegnate risorse dalla legge di bilancio.

I ricorsi conseguenti ai ritardi della giustizia costituiscono la gran parte del contenzioso affidato alla Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, ancorché il Dipartimento degli Affari di Giustizia non disponga di competenze di amministrazione attiva che possano incidere direttamente sulla materia.

Il problema più rilevante attiene alle procedure di pagamento delle condanne, che rimanevano bloccate per l'incapienza del capitolo di bilancio. Al mese di ottobre 2013 l'arretrato debito da pagare era pari a 387 milioni. A seguito di parere favorevole della Ragioneria Generale dello Stato, si può ora ricorrere allo speciale ordine di pagamento in conto sospeso, così da superare l'ostacolo della insufficienza delle risorse sul capitolo.

Tavola 17
(in migliaia)

Esercizio	Stanziamento definitivo di competenza
2008	25.000,00
2009	13.618,24
2010	16.561,59
2011	20.000,00
2012	30.267,54
2013	50.000,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

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. Alla data del 31 dicembre 2013 risulta un debito di circa 395 milioni.

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.).

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" [49].

Ciò nonostante, la costante incapienza del cap. 1264 ha determinato oltre a numerose procedure espropriative e ai ricorsi alla Corte CEDU (quantificati dall'Amministrazione in 1000 relativamente alla legge Pinto), un incremento importante dei giudizi di ottemperanza, ex art. 112 cod. proc. Amm.. La difficoltà per l'Amministrazione di ottemperare nei termini previsti, determina il ricorso molto frequente a i commissari *ad acta*, con un conseguente ulteriore onere a carico del bilancio dell'Amministrazione. AL 30 settembre 2013 risultano emesse a carico del

[49] 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.

Ministero 987 sentenze di ottemperanza per mancato pagamento delle condanne Pinto, di cui 405 eseguite da parte della Direzione generale e ben 187 dai commissari *ad acta*.

Dall'esame dei documenti forniti dall'Amministrazione si evince, a fianco di una grave insufficienza del capitolo sul quale grava la spesa per l'eccessiva durata dei processi, anche un sottodimensionamento della struttura amministrativa destinata al "contenzioso".

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 2,12 per cento sul totale degli stanziamenti della missione e, come illustrato nella tavola che segue, rileva un sia pur lieve decremento rispetto al dato del 2012, venendosi così ad interrompere un *trend* in aumento che aveva caratterizzato il precedente triennio.

Tavola 18
(in migliaia)

Programma	**2011**	**2012**	**2013**
	Stanziamento iniziale di competenza		
Giustizia minorile	136.374,84	138.416,69	150.402,38
	Variazioni di stanziamento		
	26.909,39	30.005,70	17.969,93
	Stanziamento definitivo di competenza		
	163.284,23	168.422,39	168.372,31

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'esame delle diverse voci di spesa, aggregate per categorie economiche, mostra che il 63,64 per cento dello stanziamento è relativo a redditi da lavoro dipendente, comprensivo anche delle imposte pagate sulla produzione, sostanzialmente invariato rispetto all'esercizio precedente, mentre si pone in diminuzione la spesa per consumi intermedi (-5,20 per cento). In particolare, dall'analisi sui capitoli di spesa si rileva che in diminuzione risulta il capitolo 2131 relativo alla spesa per l'attuazione dei provvedimenti penali emessi dall'autorità giudiziaria minorile (-15,65 per cento), mentre aumenta la spesa per acquisto di beni e servizi, capitolo 2061 (+32,37 per cento).

Tavola 19
(in migliaia)

Missione	006. Giustizia							
Programma	002. Giustizia minorile							
Categorie	Stanziamento definitivo		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	107.157,68	63,64	101.484,85	63,12	101.417,67	63,04	308,62	1,74
di cui imposte pagate sulla produzione	*6.837,01*	*4,06*	*6.039,20*	*3,76*	*6.038,88*	*3,75*	*0,61*	*0,00*
Consumi intermedi	47.183,26	28,02	46.167,72	28,72	47.968,14	29,81	6.883,60	38,76
Trasferimenti di parte corrente	1.718,25	1,02	1.638,09	1,02	1.452,56	0,90	430,85	2,43
di cui alle amministrazioni pubbliche	*0,00*	-	*0,00*	-	*0,00*	-	*0,00*	-
Altre uscite correnti	39,62	0,02	37,38	0,02	43,68	0,03	58,12	0,33
di cui interessi passivi	*4,20*	*0,00*	*1,96*	*0,00*	*1,96*	*0,00*	*56,00*	*0,01*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**156.098,81**	**92,71**	**149.328,04**	**92,88**	**150.882,05**	**93,78**	**7.681,19**	**43,25**
Investimenti fissi lordi	12.273,51	7,29	11.443,30	7,12	10.004,82	6,22	10.076,83	56,75
SPESE IN CONTO CAPITALE	**12.273,51**	**7,29**	**11.443,30**	**7,12**	**10.004,82**	**6,22**	**10.076,83**	**56,75**
SPESE FINALI	**168.372,31**	**100,00**	**160.771,34**	**100,00**	**160.886,86**	**100,00**	**17.758,02**	**100,00**
SPESE COMPLESSIVE	**168.372,31**	**100,00**	**160.771,34**	**100,00**	**160.886,86**	**100,00**	**17.758,02**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Provenienti dal Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, per la partecipazione a progetti cofinanziati dall'Unione Europea o dal Fondo Europeo per l'integrazione (F.E.I), sono stati riassegnati 978,5 mila euro sui capitoli 2151 "Oneri derivanti dalla convenzione europea, sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, della convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, delle convenzioni in materia di protezione e di rimpatrio dei minori e dei regolamenti n. 4 del 2009 e n. 2201 del 2003. attività internazionali" e 2131 "Spese per l'organizzazione e l'attuazione degli interventi nei confronti dei minori". Una minor somma (circa 130 mila euro) proviene da enti territoriali o altre amministrazioni per la compartecipazione a specifici progetti di intervento inerenti i minori.

Al 31 dicembre 2012 erano stati accertati debiti fuori bilancio per circa 3 milioni, ed era stato approvato un piano di rientro per 771 mila euro. L'Amministrazione non ha comunicato i dati relativi al 2013.

Nell'ambito degli interventi di *spending review* e al fine di migliorare il sistema dei Servizi minorili, è stata adottata dal Capo dipartimento, in data 18 marzo 2013, la circolare (n. 1/2013), con la quale è stato individuato il modello di intervento e revisione dell'organizzazione e della operatività dei Sistemi dei servizi sociali della Giustizia. Tenuto conto dei rilevanti cambiamenti sociali, economici e culturali, si introducono nuove modalità organizzative e operative, volte a adeguare gli approcci educativi alle nuove esigenze.

Come obiettivi strategici sono indicati: l'attuazione del programma di definizione degli standard di qualità dei servizi resi al cittadino, con particolare riguardo all'individuazione di migliori forme di rilevazione dei bisogni della generalità degli utenti e del grado di soddisfazione dei servizi resi dall'Amministrazione; il potenziamento e la diffusione delle attività trattamentali e di osservazione, la diffusione capillare delle attività di istruzione, di attività professionale e di avviamento al lavoro all'interno degli istituti penitenziari, da conseguirsi ricercando ogni forma di collaborazione con le altre istituzioni e gli enti locali; l'individuazione di nuovi e più moderni modelli organizzativi per la differenziazione dei diversi circuiti detentivi; una nuova organizzazione nella gestione dell'esecuzione penale esterna; la

revisione del sistema dei servizi minorili della giustizia, anche in funzione di prevenzione della delinquenza minorile.

L'Amministrazione è articolata sul territorio in 12 centri per la giustizia minorile, 19 istituti penali per minorenni, 20 centri di prima accoglienza, 13 comunità ministeriali per minorenni e 29 uffici di servizio sociale per minorenni, 20 Uffici di servizio sociale per minorenni, 3 Scuole di formazione del personale, 18 Uffici giudiziari minorili gestiti direttamente dai comuni e 11 Uffici giudiziari minorili gestiti dalla Giustizia minorile.

Nel 2013 nei centri di prima accoglienza ci sono stati 2.020 ingressi, con una diminuzione del 7,93 per cento rispetto all'anno precedente. Di questi ingressi il 49,60 per cento riguarda minori stranieri, percentuale in aumento rispetto al 2012 (43 per cento).

Presso gli Istituti penali per minorenni si sono registrati 1.201 ingressi, con una percentuale media giornaliera di 417,7 presenze; il dato mostra un sostanziale diminuzione rispetto ai 1.252 ingressi registrati nel precedente anno. I collocamenti presso le Comunità sono stati 2.163, con un aumento rispetto al 2012 1.864, con una riduzione rispetto al 2012 (+299 ingressi). La presenza dell'utenza straniera nelle Comunità è pari al 36,80 per cento, al 45,63 per cento negli Istituti penali e al 49,60 per cento nei Centri di prima accoglienza[50]. Sono stati presi in carico dagli Uffici di servizio sociale 7.045 nuovi minori che si aggiungo ai 13.753 già in carico da periodi precedenti.

La maggior parte dei minori autori di reati sono in carico agli Uffici di servizio sociale per minorenni nell'ambito di misure all'esterno.

5. Il Piano carceri

Al precedente punto 4.2. si è fatto cenno al grave problema dell'affollamento delle carceri che in questa sede si intende approfondire.

In considerazione dell'elevato numero di detenuti e della inadeguatezza del sistema carcerario, cui il Governo aveva voluto far fronte con la nomina nel 2008 di un commissario straordinario, nel 2010è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale, prorogato fino al 31 dicembre 2014[51].

E' da sottolineare che il problema del sovraffollamento delle carceri è da alcuni anni all'attenzione del Governo[52] e del Legislatore. Quest'ultimo ha adottato diversi provvedimenti legislativi anche relativi alle misure alternative alle pene detentive (legge n. 199 del 2010; legge n. 82 del 2011; DL n. 211 del 2011[53]), le quali, peraltro, non sono state sufficienti a migliorare la situazione degli istituti di pena. Inoltre, nel 2012, a seguito degli interventi di contenimento della spesa e delle conseguenti riduzioni delle risorse, il "Piano carceri" approvato il 24 giugno 2010 è stato rimodulato[54].

---

[50] Con riferimento ai CPA, i Centri con il maggior numero di ingressi sono quelli di: Roma, Milano e Napoli, Torino, Firenze e Catania. Mentre i Centri per la Giustizia minorile che attuano il maggior numero di collocamenti in comunità, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, sono quelli di Milano, Palermo e Napoli.

[51] Con dPCM 13 gennaio 2010, successivamente prorogato con dPCM 11 gennaio 2011 e DPCM 23 dicembre 2011. Prorogato, da ultimo, dal DL 1 luglio 2013, n. 78, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 9 agosto 2013, 94.

[52] 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 Commissario delegato 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.

[53] Legge 26 novembre 2010, n. 199; legge 21 aprile 2011, n. 62; DL 22 dicembre 2011, n. 211, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 febbraio 2012, n. 9.

[54] La capienza complessiva regolamentare degli istituti penitenziari è di 47.599 posti, a fronte di presenze, al 4 dicembre 2013 di 64.056 detenuti, di cui 11.880 in attesi di primo giudizio, 12.049 condannati non definitivi e 38.828 definitivi, 1.189 internati, 61.266 uomini, 2.790 donne; 41.641 italiani, 22.415 stranieri. Rispetto al 2012 si rileva un lieve calo della popolazione detenuta, da 5.701 a 4.047 presenze *(Fonte – Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2013 – Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria).*

Il primo "Piano carceri", per la cui realizzazione erano state assegnati 675 milioni, prevedeva la costruzione di 11 nuovi istituti penitenziari (4.750 posti) e 20 padiglioni in ampliamento di istituti esistenti (4.400 posti) per un totale complessivo di 9.150 nuovi posti detentivi. Il successivo 20 giugno 2011 (su autorizzazione del Comitato di indirizzo e di controllo) sono stati inseriti i lavori di rifunzionalizzazione del nuovo istituto penitenziario di Reggio Calabria - Arghillà (150 posti), con risorse pari a 21,5 milioni assegnate con delibera del 21 luglio 2009 CIPE.

A seguito dei tagli per 227,8 milioni deliberati dal CIPE il 20 gennaio 2012, il "Piano" è stato rimodulato in funzione delle minori risorse a disposizione. Sono stati espunti i nuovi Istituti nelle città di Bari, Nola, Venezia, Mistretta, Sciacca e Marsala (2.700 posti) e i nuovi padiglioni negli istituti di Salerno, Busto Arsizio ed Alessandria (600 posti).

Inoltre, sono stati tagliati i fondi per il nuovo istituto di Bolzano (25 milioni per 250 posti), in quanto la realizzazione del carcere è a carico della Provincia di Bolzano, che ha competenza sul suo territorio.

Sono stati previsti nuovi lavori per il completamento di 17 padiglioni già avviati dal DAP (3.347 posti per uno stanziamento di 12,9 milioni di euro); il recupero di 9 istituti (1.212 posti per uno stanziamento di 45 milioni di euro); il completamento di 2 nuovi istituti penitenziari già avviati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (1.051 posti per uno stanziamento di 4,7 milioni di euro).

Il nuovo "Piano", approvato il 31 gennaio 2012, nonostante le riduzioni alle risorse finanziarie, prevede la realizzazione di 11.573 posti detentivi a fronte dei precedenti 9.300. Tale incremento è stato ottenuto valutando l'opportunità e la fattibilità di realizzare i nuovi istituti ed i nuovi padiglioni in una logica progettuale diversa, che rispondesse alle esigenze, tenendo conto sia delle localizzazioni a costi contenuti, sia della possibilità (per i nuovi padiglioni), di sfruttare economie di scala in termini di utilizzo di servizi comuni già esistenti, al fine di consentire maggiore celerità alla fase di realizzazione delle opere e conseguire un'ottimizzazione dell'impiego di risorse umane occorrenti per la relativa gestione.

Successivamente, tenuto conto delle mutate esigenze rappresentate dall'Amministrazione penitenziaria, il 18 luglio 2013, è stata approvata, dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, una ulteriore rimodulazione del "piano", che dovrebbe comportare un incremento di altri 500 posti detentivi.

Al "Piano carceri" sono assegnati 468 milioni, con i quali sono in corso di realizzazione o in corso di affidamento lavori per 12.024 posti detentivi[55]; di questi posti nel 2012 ne sono stati consegnati 750, di 3.962 ne era prevista la consegna nel 2013, per 2.060 dovrebbero essere completati i lavori nel 2014, per 2.452 nel 2015 e per 2.800 nel 2016.

Fermi gli impegni di spesa già registrati in contabilità (circa 320 milioni di euro), per gli interventi già banditi o appaltati, con le risorse ancora disponibili sono stati previsti interventi[56] (a risorse invariate) che recano un incremento di 500 nuovi posti.

L'Ufficio del Commissario ha comunicato che le procedure di affidamento degli appalti sono state effettuate con gare aperte, in parte secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e in parte secondo il criterio del prezzo più basso. Non sono state utilizzate le deroghe previste dalle ordinanza di protezione civile.

---

[55] Quattro nuovi istituti 8 Catania, San Vito al Tagliamento, Nola e in aree da localizzare in Lombardia, per 3.100 posti; 13 padiglioni per 3.000 posti; 16 complementi per nuovi padiglioni, già avviati dal DAP per 3.347 posti; 9 interventi di recupero di istituti esistenti per 1.212 posti; 3 interventi su nuovi penitenziari già avviati dal Ministero delle infrastrutture per 1.55 posti.

[56] 300 posti un nuovo istituto in San Vito al Tagliamento con spesa prevista di 25 milioni al posto dell'intervento nella città di Pordenone, 900 posti nuovo istituto in Nola con spesa di 75 milioni, al posto dei nuovi istituti di Camerino e Torino, n. 1450 posti ristrutturazione e recupero degli istituti tra Lombardia, Arghilla (RC), al posto dei padiglioni previsti a Bergamo, Reggio Emilia, Napoli Secondigliano e Agrigento e 150 posti Pianosa, come alloggio per i detenuti lavoratori impegnati sia attività di recupero del patrimonio edilizio esistente sia nelle varie attività agricole e di trasformazione di prodotti ittici.

Per quanto riguarda la struttura commissariale, ci si avvale di personale pubblico assegnato dall'art. 1, comma 5, del d.P.R. 3 dicembre 2012: 14 unità dell'Amministrazione penitenziaria (9 tra amministrativi e tecnici; 5 del Corpo di polizia penitenziaria) e 1 unità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché di un profilo professionale qualificato in discipline amministrativo-finanziarie, cui è stato conferito l'incarico mediante proceduta comparativa di evidenza pubblica.

Il Commissario Straordinario ha destinato circa 5 milioni di euro (4,1 milioni già impiegati), per il lavoro dei detenuti presso gli opifici penitenziari, ai fini della realizzazione di mobili ed arredi (letti, comodini, armadi, lenzuola e coperte), per la messa in funzione dei nuovi posti detentivi previsti dal Piano carceri. Ai detenuti coinvolti è stata corrisposta la mercede, quale retribuzione del lavoro manifatturiero e del montaggio in loco..

E' stato sottoscritto con il Ministero dell'interno il documento contenente le "Prime linee guida antimafia" (ai sensi e per gli effetti dell'art. 17*quater*, comma 3 del D.L. n. 195 del 2009[57]), che disciplina l'attività inerente i controlli antimafia su tutte le fattispecie contrattuali dei lavori pubblici. In tale Protocollo il Commissario si impegna a costituire e rendere operativa una Banca Dati relativa alle richieste di informazioni antimafia riguardanti le imprese che partecipano a qualunque titolo all'esecuzione delle opere. Le informazioni contenute in Banca dati consentono il monitoraggio della fase di esecuzione dei lavori, dei soggetti che realizzano le opere, dei flussi finanziari connessi alla realizzazione delle opere, nel rispetto del principio di tracciabilità (art. 3, della legge n. 13 del 2010[58]) e delle modalità di monitoraggio finanziario (art. 10 della richiamata legge n.136), delle condizioni di sicurezza dei cantieri e del rispetto dei diritti dei lavoratori impiegati. Il contenuto delle suddette linee guida è parte integrante dei bandi andati in gara (successivamente alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale), e viene richiamato nei contratti anche per quei lavori banditi prima della sua pubblicazione.

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[59].

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

---

[57] DL 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26.

[58] Legge 13 agosto 2010, n.136.

[59] 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.

tempo risparmi di spesa[60]. La delega è stata attuata con i decreti legislativi n. 155 e 156 del 2012[61], 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. 156/2012).

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[62].

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[63] con il quale è stato introdotto un meccanismo di filtro[64], 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[65] (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[66], 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[67]).

---

[60] 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.

[61] Decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 e 156.

[62] 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*).

[63] Decreto-legge 22 giugno 2012, n, 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

[64] 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.

[65] 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.

[66] Decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, adottato in attuazione della delega conferita dall'art. 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273.

[67] 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

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[68].

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[69], 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[70].

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

---

durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa.

[68] 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.

[69] 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.

[70] 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.

(decreto ministeriale del 23 giugno 2012); il secondo il regolamento per la riforma degli ordinamenti professionali, ai sensi dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 138/2011[71]. 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.

[71] 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.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche; 2.2. Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza; 2.3. La riorganizzazione degli Enti vigilati; 2.4. Gli organismi collegiali*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Gestione delle spese; 3.2. Gestione delle entrate extratributarie*
4. Missioni e programmi

Considerazioni di sintesi

Il Ministero degli affari esteri, oltre che con le strutture ministeriali, opera attraverso una rete composta da più di trecento uffici in tutto il mondo costituiti da Ambasciate, Rappresentanze permanenti presso le Organizzazioni internazionali, Delegazioni diplomatiche speciali, Uffici consolari e Istituti italiani di cultura. Si tratta di una rete diplomatica particolarmente diffusa che rappresenta e tutela gli interessi italiani all'estero e che agisce in diversi settori, quali, tra i principali, quello dei rapporti internazionali, della cooperazione allo sviluppo, del sostegno alle imprese, della promozione della cultura e della lingua italiana all'estero, della rappresentanza presso l'UE e presso gli Organismi internazionali, degli italiani all'estero. Il Ministero è, dunque, chiamato a svolgere funzioni che richiedono specifiche professionalità spesso inviate ad operare in zone particolarmente critiche e/o disagiate. Nel difficile quadro congiunturale degli ultimi anni, l'Amministrazione degli affari esteri è stata impegnata su diversi fronti con l'intento, da un lato, di mantenere efficiente la rete diplomatica e, dall'altro, di rispondere alle richieste di razionalizzazione della spesa che il Paese sta mettendo in atto, anche ai fini del rispetto degli accordi con l'Unione europea e del raggiungimento del pareggio di bilancio, così come previsto dal nuovo articolo 81 della Costituzione[1].

Nel corso dell'esercizio finanziario in esame le risultanze complessive del bilancio del Ministero sono state pari a 2.092 milioni per gli stanziamenti definitivi, a fronte di una previsione iniziale pari a 1.837 milioni (le variazioni in corso d'anno sono ammontate a circa 255 milioni). Gli impegni lordi sono stati pari a 1.967 milioni, mentre i residui passivi al 31 dicembre 2013 sono stati pari a 272 milioni.

Dalle analisi svolte nella presente relazione, risulta evidente come gli sforzi sin qui prodotti dall'Amministrazione, non abbiano ancora realizzato quegli obiettivi di riduzione della spesa che ormai sono da alcuni anni nei programmi del Ministero. In tale situazione, sembra improbabile che gli obiettivi prefissati possano realizzarsi, quantomeno nel breve periodo, attraverso misure strutturali.

[1] Articolo così modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

La razionalizzazione delle risorse umane e finanziarie è condizione indispensabile per assicurare l'adeguamento della rete diplomatica – la cui intelaiatura ha avuto origine in contesti storici profondamente diversi dall'attuale, specie con riferimento al cammino dell'integrazione nell'ambito dell'UE – ai mutati scenari internazionali. In tale ottica, la rete estera deve rappresentare uno strumento moderno, aggiornato e finanziariamente sostenibile, a supporto della competitività dell'Italia nel contesto globale delle relazioni internazionali. Il nuovo disegno organizzativo dovrà tendere, in altri termini, a predisporre un'articolazione della rete stessa più aderente alla nuova realtà mondiale e, nel difficile contesto congiunturale degli ultimi anni, più rispondente all'ottica di una razionalizzazione della spesa.

Lo scarso livello di attuazione di alcuni degli interventi necessari a una più idonea organizzazione dell'Amministrazione potrebbe essere imputato alla mancanza di una nuova regolamentazione, improntata a una ferma e ampia revisione del d.P.R. n. 18 del 1967 sull'ordinamento dell'Amministrazione degli affari esteri. Non va, peraltro, trascurato che negli ultimi anni i continui interventi di riduzione lineare delle risorse non hanno indubbiamente favorito l'adozione di quelle misure che invece sarebbero state necessarie, non soltanto ai fini di una diminuzione delle spese in bilancio, ma anche e soprattutto ai fini di una razionalizzazione della attività del Ministero. Senza omettere poi che spesso detti tagli lineari sono andati per lo più ad incidere su quelle spese di carattere necessitato (quali ad esempio i fitti o le utenze, ecc.) che negli scorsi anni hanno causato la nascita di situazioni debitorie.

Particolare attenzione va posta da parte del Ministero anche alle funzioni di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano che costituiscono, ormai, un importante strumento di promozione dell'economia nazionale e che – insieme alle altre componenti sociali e culturali – sono chiamate a dare impulso al rilancio del "Sistema Paese". È auspicabile, pertanto, una forte e costruttiva sinergia di intenti attraverso un rafforzamento del dialogo operativo con tutti gli altri soggetti istituzionali, tra questi, in particolare, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri della difesa, dello sviluppo economico, dell'interno e dell'istruzione. Considerato, tra l'altro, che a breve l'Italia assumerà la presidenza europea di turno, il Ministero è chiamato a svolgere in questo contesto un ruolo di primo piano.

Presso il Ministero è attualmente incardinata la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo. Si tratta di un settore per il quale, come già affermato dalla Corte nelle precedenti relazioni, è necessaria, se non indispensabile, una revisione organizzativa. L'esame finanziario svolto per l'esercizio 2013 ha, infatti, ancora una volta, evidenziato che la gestione della cooperazione, per sua natura concernente progetti di lunga durata, inserita nel bilancio dello Stato, porta costantemente alla formazione di una gran mole di residui, spesso avviati alla perenzione. Tra l'altro, proprio per questi motivi, le spese relative alla Cooperazione allo sviluppo godono attualmente di ampie eccezioni che consentono di poter derogare anche alle norme di contabilità e degli appalti pubblici. Finora sono state più volte presentate proposte di modifica della normativa in vigore, che non hanno avuto seguito, e da ultimo (21 febbraio u.s.) un nuovo disegno di legge di riforma, che prevede l'istituzione di una Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo, è stato presentato dal Governo ed è attualmente all'esame della Commissione esteri del Senato (A.S. 1326).

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Due sono le direttrici sulle quali si è mossa la programmazione strategica e finanziaria del Ministero. La prima è stata quella di dare attuazione agli indirizzi concordati con il Commissario della *spending review* sui quali concentrare la razionalizzazione delle risorse umane e strumentali dell'Amministrazione, pur mantenendo inalterate le funzioni di coordinamento e controllo dell'azione diplomatica all'estero. Con la seconda si è cercato di mantenere efficiente la rete diplomatica garantendone, altresì, un'articolazione più aderente alla nuova realtà mondiale, pur nel difficile quadro congiunturale degli ultimi anni, e di potenziare le

funzioni di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano che oggi costituisce un importante strumento di promozione dell'economia nazionale.

La rete diplomatica estera

Il processo di riorganizzazione della rete, già avviato in maniera sistematica a partire dal 2007, su impulso della legge finanziaria, successivamente ripreso dalla legge n. 148 del 2011 in materia di stabilizzazione finanziaria e sviluppo, costituisce per il Ministero un inderogabile obbligo di legge, che è stato da ultimo ribadito dal decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, concernente la *spending review*.

In tale quadro, la rete estera dal 2007 al 2011 ha subito una riduzione complessiva di 18 strutture (passando dalle 246 del 2007 alle 228 del 2011). Nel 2013, in attuazione del nuovo ciclo di razionalizzazione, sono stati chiusi otto Uffici consolari (Alessandria, *Neuchatel*, Sion, *Wettingen*, Tolosa, Scutari, Spalato e Mons) e sono stati istituiti i Consolati generali di *Ho Chi Minh City* (Vietnam) e *Chonquing* (Cina). Nel primo semestre 2014 è prevista la chiusura degli uffici di Timisoara, *Newark* e Amsterdam ed entro la fine del 2014 è stata programmata la chiusura di altre 24 sedi inserite in un piano recentemente approvato dal Ministero (comprendente rappresentanze diplomatiche, uffici consolari e istituti di cultura). Va sottolineato che la riorganizzazione della rete diplomatica, consolare e culturale rappresenta per il Ministero un'inderogabile necessità di carattere operativo, tesa a salvaguardarne la futura funzionalità nell'attuale contesto interno ed internazionale. L'accorpamento delle strutture – con la conseguente creazione di Ambasciate e Consolati "*hub*" dotati di adeguate risorse finanziarie, umane e strumentali – può consentire di generare economie di scala sulla rete ed incrementare, ove possibile, i tassi di efficienza delle strutture stesse.

La tavola che segue riporta la situazione degli Uffici della rete estera del Ministero, ripartiti per rango (Ambasciate, Rappresentanze permanenti, Consolati generali di I classe, Consolati generali, Consolati di I classe, Consolati, Vice consolati, Agenzie consolari) e suddivisi per area geografica.

Tavola 1

UFFICI DELLA RETE ESTERA
al 31 dicembre 2013

AREA GEOGRAFICA	RANGO							
	AMB.	RAPP.	C.G. I cl.	C.G.	C. I cl.	C.	V.C.	A.C.
AMERICHE	21	1	3	18	2	6	-	2
ASIA E OCEANIA	23	-	1	9	-	4	-	-
AFRICA SUB-SAHARIANA	21	-	-	2	-	1	-	-
EUROPA	44	8	4	21	1	4	-	1
MEDITERRANEO E M.O.	18	-	1	6	-	-	-	-
TOTALE SEDI (*al 31/12/2013*): 222	**127**	**9**	**9**	**56**	**3**	**15**	**0**	**3**

Fonte: Ministero degli affari esteri

La spending review del Ministero

L'Amministrazione degli affari esteri nel 2012 aveva costituito una Commissione indipendente per la *spending review*, che aveva predisposto un preciso programma di interventi, con l'obiettivo di produrre un duplice risultato: da un lato razionalizzare l'assetto organizzativo, dall'altro ridurre e contenere la spesa del Ministero. Tale programma, tra l'altro, si collegava ad una serie di misure già previste per la razionalizzazione della rete degli uffici all'estero, per la riduzione progressiva degli oneri sul capitolo delle indennità di servizio percepite dal personale all'estero, per il riequilibrio delle presenze del personale di ruolo rispetto a quello assunto localmente. Esso contemplava, inoltre, l'adozione di interventi mirati a ridurre il contingente dei

docenti di ruolo all'estero, operando una graduale sostituzione con docenti assunti localmente e dedicando le risorse così liberate all'intensificazione delle politiche linguistico-culturali. Altro punto del programma concerneva l'opportunità di procedere ad una razionalizzazione del patrimonio immobiliare all'estero, al fine di favorire una gestione più attiva, anche con l'obiettivo di consentire una riduzione degli oneri per affitti. Esso infine prevedeva la ricognizione – e, ove possibile la riduzione – di tutti gli impegni per contributi obbligatori assunti dall'Italia a livello internazionale.

Si trattava, dunque, di un programma di razionalizzazione della spesa che prevedeva alcuni rilevanti interventi di carattere strutturale, che avrebbero dovuto comportare una profonda revisione della gestione del Ministero. Tali interventi, da diversi anni auspicati anche dalla Corte, sono stati altresì ripresi anche dal gruppo di lavoro del Commissario straordinario per la revisione della spesa, il quale ha a tal fine avviato una nuova attività di *spending review*, secondo gli indirizzi contenuti nel programma di lavoro sviluppato dallo stesso Commissario in relazione alle tre annualità (2014-2016) previste dall'articolo 49 bis del decreto-legge n. 69 del 2013 e finalizzata ad una modernizzazione delle procedure e delle modalità di spesa delle amministrazioni pubbliche.

Il suddetto programma, che costituisce parte di un più generale progetto di istituzionalizzazione dei processi di revisione della spesa concepiti come parte integrante del procedimento di formazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche - per quel che specificamente concerne il Ministero degli affari esteri - ha confermato, precisandone i dettagli, la linea in precedenza indicata dal legislatore e dal Governo (cfr. il c.d. decreto "Destinazione Italia"), individuando quali priorità indefettibili la razionalizzazione della rete diplomatico-consolare, il ripensamento del sistema delle scuole italiane e degli istituti di cultura all'estero, puntualizzando la necessità di individuare un nuovo punto di equilibrio nel rapporto tra personale di ruolo e personale assunto localmente, e la riduzione complessiva della spese per il personale, da conseguire intervenendo anche sulla misura delle indennità di servizio corrisposte al personale diplomatico e amministrativo. Gli interventi operati dall'Amministrazione avrebbero dovuto essere mirati al perseguimento delle sopraindicate finalità.

In questo quadro, nel 2013, l'intervento ipotizzato per la riduzione degli oneri complessivi sul capitolo delle indennità di servizio è stato orientato all'adozione di una riforma organica del trattamento economico del personale di ruolo in servizio all'estero secondo le seguenti linee direttrici[2]:

1) riduzione dell'indennità di servizio all'estero commisurata al costo della vita nella sede;
2) scorporo in specifiche indennità forfettarie parametrate alle diversificate situazioni delle singole sedi per sopperire ai costi dei trasferimenti, degli alloggi, dell'istruzione dei figli, della perdita di opportunità lavorative dei coniugi che seguono il personale, della copertura sanitaria e di altri fattori connessi con il rischio e il disagio;
3) reintegro della componente retributiva, fiscalmente imponibile e assoggettata a contribuzione previdenziale (l'intervento prevede due principali finalità: porre termine ad una condizione di esenzione contributiva e fiscale ed evitare l'insorgere di situazioni sperequative sui trattamenti pensionistici tra coloro che abbiano seguito un percorso di carriera prevalentemente all'estero e coloro che abbiano trascorso la maggior parte del proprio percorso lavorativo in Italia).

Per quanto riguarda la spesa complessiva per il personale, l'esame dei redditi da lavoro dipendente mostra, in una analisi che ricomprende gli ultimi nove anni, un andamento crescente degli stanziamenti definitivi fino al 2011, anche se in modo discontinuo, ed una sensibile

[2] In attesa delle modifiche normative, nel corso del 2013 è stato prorogato il c.d "contributo di solidarietà", quale prelievo lineare sulle indennità di servizio pari all'1,5 per cento (con un risparmio stimato dall'Amministrazione di circa 4 milioni).

flessione invece nel 2012, anno in cui le previsioni definitive sono state di 800 milioni, con una riduzione pari a -80 milioni rispetto all'esercizio precedente. Nel 2013 lo stanziamento è risalito leggermente attestandosi sugli 810,2 milioni.

Tavola 2

CATEGORIA 1: REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

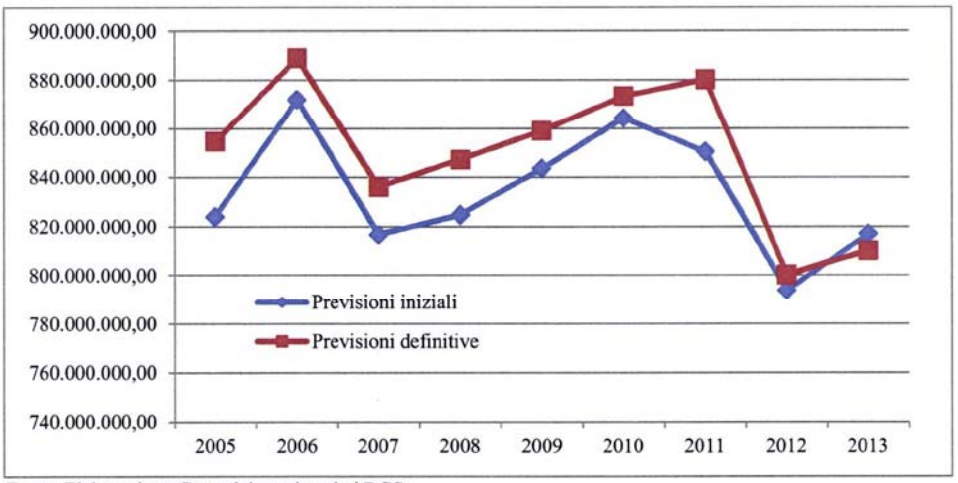
(in migliaia)

Esercizio	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni lordi	Residui finali
2005	824.001	854.763	756.459	31.257
2006	871.968	889.060	786.506	21.134
2007	816.719	836.046	780.780	31.445
2008	824.773	847.264	808.047	29.084
2009	843.542	859.000	801.697	30.692
2010	864.325	873.311	786.110	47.445
2011	850.491	880.255	796.789	28.445
2012	793.857	800.275	732.691	20.713
2013	817.050	810.186	720.002	14.748

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Grafico 1

SERIE STORICA DELLE PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE DI COMPETENZA



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento alla riduzione dei docenti all'estero e dei corrispondenti oneri sul capitolo degli assegni di sede l'Amministrazione ha rappresentato che il previsto obiettivo di 624 unità di personale (-209 unità ancora da ridurre rispetto al 2013), potrà essere raggiunto nell'anno scolastico 2015-2016, in anticipo di un anno rispetto ai tempi preventivamente programmati. Attualmente la percentuale di riduzione apportata negli ultimi due anni è pari al 18,6 per cento (833 unità nel 2013, rispetto alle 1.024 unità presenti nel 2011). Anche dal punto di vista finanziario si riscontra nell'ultimo quadriennio una costante riduzione sia degli stanziamenti che degli impegni, che risulta di maggior evidenza nell'ultimo esercizio finanziario. Da notare che nel raffronto finanziario tra il 2011 e il 2013, a fronte di una riduzione del personale pari al 18,6 per cento si assesta ad una percentuale di riduzione degli

impegni lordi pari al 19,2 per cento, sostanzialmente in linea con le diminuzioni di personale apportate.

Tavola 3

CAPITOLO DI SPESA 2503: COMPETENZE ACCESSORIE AL PERSONALE ADDETTO ALLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

(in migliaia)

	2010	2011	2012	2013
Residui Iniziali	2.013	1.782	1.871	1.592
Stanziamento iniziale competenza	65.415	66.882	65.574	59.320
Variazioni stanziamento competenza	1.446	-300	-2.198	0
Stanziamento definitivo competenza	66.861	66.582	63.375	59.320
Impegni lordi	63.702	59.297	56.411	47.915
Pagamenti totali	62.898	58.085	55.509	46.873
Residui finali	1.782	1.871	1.592	1.475

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Contestualmente l'Amministrazione ha proseguito anche nella revisione degli importi dei contributi versati ad enti ed organismi internazionali, o derivanti da obblighi normativi e da accordi internazionali o volontari. Dall'esame dell'andamento dei trasferimenti nel triennio 2011-2013, si rileva nell'esercizio finanziario 2012 una effettiva riduzione degli stanziamenti definitivi di parte corrente, che ammontano a 855,6 milioni (-80 milioni rispetto al 2011). Nel corso dell'esercizio finanziario 2013, si registra invece un'inversione di tendenza con un aumento pari a +170,2 milioni, aumento che non appare in linea con il programma di riduzione prospettato.

Tavola 4

CATEGORIA TRASFERIMENTI

(in migliaia)

Categoria di Spesa	Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche - amministrazioni centrali	2011	18.699	17.174
	2012	15.851	16.223
	2013	17.972	17.833
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2011	32.770	30.200
	2012	19.522	20.170
	2013	25.403	24.286
Trasferimenti correnti a estero	2011	799.856	888.142
	2012	692.530	819.188
	2013	832.581	983.597
di cui Unione europea	*2011*	*18.894*	*25.197*
	2012	*6.500*	*6.869*
	2013	*8.894*	*11.920*
Totale trasferimenti	**2011**	**851.324**	**935.515**
	2012	**727.904**	**855.581**
	2013	**875.956**	**1.025.717**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Altro punto sul quale si è concentrata l'attenzione dell'Amministrazione nell'individuazione degli obiettivi di razionalizzazione è quello relativo al patrimonio immobiliare. A tal fine si è proceduto, infatti, all'alienazione di cinque unità immobiliari

demaniali non più in uso[3], e i proventi conseguiti dalle vendite sono stati riassegnati al Ministero ai sensi dell'articolo 1, comma 1314, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007). Tali risorse, come previsto dalla norma, dovranno essere destinate alla ristrutturazione del patrimonio esistente ovvero all'acquisto di nuove sedi, con l'obiettivo di ridurre gli oneri per le locazioni.

Nel corso del 2013, l'attività dei Nuclei di valutazione della spesa si è essenzialmente concentrata su due aspetti: il primo ha riguardato il completamento degli indicatori di risultato e di contesto dei diversi programmi di spesa; il secondo ha preso in esame l'ipotesi di articolazione delle azioni del bilancio del Ministero, per rappresentare le finalità a cui sono indirizzati i diversi programmi di spesa[4]. L'adozione delle azioni quali unità elementari della classificazione in missioni e programmi è diretta alla revisione delle autorizzazioni di spesa del bilancio e dovrebbe contribuire anche ad una razionalizzazione della spesa, individuando duplicazioni ed orientando la programmazione finanziaria verso specifici obiettivi.

Le "best practices" del Ministero connesse alla razionalizzazione della spesa

L'Amministrazione ha cercato di ridurre le proprie spese di funzionamento anche attraverso alcune *"best practices"*, anche innovative dal punto di vista tecnologico, che hanno consentito di diminuire i consumi intermedi del Ministero. Da ricordare, ad esempio, l'installazione di pannelli fotovoltaici sul tetto della Farnesina e l'installazione di *timer* che prevedono lo spegnimento automatico di parte dell'illuminazione del palazzo dopo un determinato orario serale. Un altro intervento connesso con la razionalizzazione della spesa ha riguardato la riforma della disciplina in materia di viaggi di trasferimento del personale attraverso la semplificazione amministrativa del sistema di rimborso. È stata prevista la concessione al dipendente di una somma a *forfait*, che costituisce una quota di rimborso comprensiva anche delle spese sostenute per il trasloco[5]. Per effetto della riforma l'Amministrazione ha riferito di aver contabilizzato un risparmio, sul bilancio 2014, pari a circa 3 milioni, nonché, sul piano dei costi amministrativi, ha riscontrato ulteriori vantaggi, corrispondenti alle 13 unità di personale precedentemente dedicate al settore, che potranno essere impiegate in altre attività.

Sempre nell'ottica di riduzione della spesa dei consumi intermedi è stato avviato un processo di dematerializzazione. Le linee di azione hanno seguito le previsioni del Codice dell'amministrazione digitale ed hanno consentito ulteriori risparmi per voci di spesa riconducibili agli oneri per il funzionamento del Ministero. La dematerializzazione documentale e delle comunicazioni tra Farnesina e sedi all'estero (progetto@doc), la digitalizzazione delle procedure contabili (Progetto SIBI e Piattaforma Comunicazione MAE), l'automazione delle attività di gestione del personale (Progetto scrivania *web*), nonché l'uso intensivo della posta elettronica (ordinaria e certificata), hanno permesso il conseguimento dei seguenti risultati:

- una progressiva riduzione della spesa per acquisto di carta (la spesa per l'acquisto della carta si è dimezzata nel triennio passando da 130.203,75 euro nel 2011 a 98.336,70 nel 2012 e a 64.043,29 euro nel 2013);
- una considerevole riduzione delle spese per le spedizioni diplomatiche (che passano da un milione nel 2008 a 238.907,22 euro nel 2013);

[3] La riassegnazione si riferisce a cinque diverse operazioni di dismissione, e precisamente: terreno demaniale a Nicosia, Cipro, per un ammontare di 760.000 euro; immobile demaniale sede dell'ex Consolato generale di Bastia, in Corsica, per 1,85 milioni; immobile demaniale già sede a Marsiglia della missione cattolica dei Padri Scalabriniani, per l'ammontare di 600.000 euro; immobile demaniale sede dell'ex Consolato generale di *Innsbruck*, per un ammontare di 2,51 milioni; immobile sito in *S. Vitoria do Palamar, Porto Alegre*, per l'importo di 68.512 euro. Si è poi registrato il versamento in conto entrata delle somme corrispondenti, per l'importo complessivo di 5,79 milioni.

[4] In attuazione di quanto previsto dalla delega normativa di cui all'articolo 40, comma 2, lettera e) della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009.

[5] Tra i parametri di riferimento per l'entità degli oneri da corrispondere ci sono l'Indennità di Servizio all'Estero (ISE) e la distanza intercorrente fra la sede di servizio e quella di destinazione.

- una consistente riduzione delle spese postali passate da 779.804,53 euro nel 2008 a 53.381,28 euro nel 2013).

È stato, inoltre, reso attivo un sistema di gestione dell'orario di lavoro all'estero che consente di utilizzare il software realizzato "*in house*", incluso il servizio di supporto sistemistico, abbattendo sensibilmente i costi finora sostenuti per l'assistenza e la manutenzione richiesti dai vari fornitori locali.

Per quanto riguarda infine le spese telefoniche, grazie all'utilizzo della VoIP e di applicativi di comunicazione digitali (Progetto *Lync*) è stato realizzato un risparmio nell'utilizzo della telefonia fissa, passando da circa 800.000 euro nel 2008 a 238.000 nel 2013.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche

Il processo di razionalizzazione del Ministero e della rete diplomatico-consolare è certamente correlato al programma di riduzione delle dotazioni organiche, sia del personale appartenente alla carriera diplomatica, sia di quello di livello dirigenziale e amministrativo. Già le disposizioni di riduzione degli organici previsti dalle leggi finanziarie e dalla successiva legislazione in materia di stabilizzazione economico-finanziaria e di *spending review* hanno operato alcune diminuzioni dei contingenti, così da imporre una prima razionalizzazione e ottimizzazione della gestione delle spese e dei costi di funzionamento delle Pubbliche amministrazioni. Esso si colloca, pertanto, nel quadro del più generale intervento del legislatore, che, a partire dal 2007, ha profondamente inciso sul complesso dell'organizzazione delle amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici, prevedendo la realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa (cd. meccanismo della *spending review*) volto a ottimizzarne la gestione anche attraverso l'attuazione di incisive misure di riduzione che hanno interessato le strutture e il personale delle Pubbliche amministrazioni[6].

La strada da seguire era, secondo le intenzioni espresse dal Dipartimento della funzione pubblica nella direttiva n. 10 del 2012, quella delle riduzioni operate attuando tagli selettivi secondo il metodo della compensazione e della concentrazione delle attività e dei servizi[7].

La direttiva in oggetto evidenziava poi, specificandoli, i criteri applicativi dettati dal decreto-legge n. 95 del 2012 in relazione a distinte categorie di personale quali: i ricercatori, i vigili del fuoco, il personale amministrativo operante presso gli uffici giudiziari, i magistrati, il

---

[6] In tale ottica si pongono in successione cronologica la legge n. 296 del 2006 (art. 1, comma 404), il DL n. 112 del 2008 (art. 74, comma 1), il DL n. 194 del 2009 (art. 2, comma 8 bis), il DL n. 78 del 2010 (art. 9), il DL n. 138 del 2011 e, soprattutto il DL n. 95 del 2012 (c.d. "decreto *spending rewiev bis*"), successivamente integrato e modificato dal DL n. 101 del 2013, disposizioni con le quali, grazie ad una progressiva riduzione del numero degli uffici dirigenziali e delle dotazione del personale (dirigenziale e non) è stato attuato il programma di taglio alla spesa pubblica imposto dalla contingenza economica e dalle organizzazioni sovranazionali, cui le singole amministrazioni erano chiamate a dare esecuzione.

[7] La Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica al fine di consentire che l'obiettivo di riduzione della spesa pubblica previsto dal DL n. 95 del 2012, potesse essere conseguito senza pregiudizio per lo svolgimento delle funzioni istituzionali svolte della amministrazioni coinvolte dal programma di *spending review* ha emanato la direttiva n. 10 del 10 ottobre 2012 con la quale ha fornito le "linee di indirizzo e i criteri applicativi" per l'attuazione dello stesso. A tal fine la direttiva dopo aver individuato le amministrazioni destinatarie del piano di riduzione (le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; le agenzie; gli enti pubblici non economici; gli enti di ricerca; gli enti pubblici di cui all'art.70, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, ha ribadito che la base di computo di detta riduzione era da individuare nelle consistenza numerica degli uffici e delle dotazioni organiche determinatasi a seguito dei tagli operati in attuazione delle disposizioni dettate dall'art. 1, comma 3, del DL n. 138 del 2011. Il Dipartimento della funzione pubblica, con la stessa direttiva, ha poi precisato che nel caso in cui le amministrazioni, alla data di entrata in vigore del DL n. 95 del 2012 non avessero ancora provveduto a deliberare o a formalizzare i tagli previsti del DL n. 138 del 2011 le stesse erano tenute a predisporre ogni atto necessario ai fini dell'adempimento attivando a tale fine le procedure prescritte dalla normativa, cumulando in tal modo le riduzioni prescritte dai decreti legge citati.

personale dell'amministrazione civile del Ministero dell'interno, nonché il personale della carriera diplomatica e quello dirigenziale e non dirigenziale del Ministero degli affari esteri.

Al fine del conseguimento degli obiettivi previsti dall'art. 1, comma 3, del DL n. 138 del 2011 e dall'art. 2, comma 1, del DL n. 95 del 2012, con il dPCM del 25 luglio 2013, si è provveduto alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale amministrativo e di quello appartenente alla carriera diplomatica, nei termini indicati nella seguente tabella[8].

Tavola 5

RAFFRONTO TRA GLI ORGANICI DELLA CARRIERA DIPLOMATICA
(DPCM 29 MAGGIO 2009 E DPCM 25 LUGLIO 2013)

Personale diplomatico	dPCM 29 maggio 2009	dPCM 25 luglio 2013	Variazione	Variazione %
Ambasciatore	28	24	-4	-14,25
Ministro plenipotenziario	208	185	-23	-11,05
Consigliere di ambasciata	242	214	-28	-11,57
Consigliere di legazione	254	247	-7	-2,75
Segretario di legazione	388	349	-39	-10,05
Totale	**1.120**	**1.019**	**-101**	**-9,01**

Fonte: Ministero degli affari esteri

Tavola 6

RAFFRONTO TRA GLI ORGANICI DELLA CARRIERA AMMINISTRATIVA
(DPCM 29 MAGGIO 2009 E DPCM 25 LUGLIO 2013)

Personale amministrativo	dPCM 29 maggio 2009	dPCM 25 luglio 2013	Variazione	Variazione %
Dirigenti I fascia	8	8	0	0
Dirigenti II fascia	58	45	-13	-22,41
Area III	1.651	1.176	-475	-28,77
Area II	2.454	2.037	-417	-16,99
Area I	32	27	-5	-15,62
Totale	**4.202**	**3.240**	**-908**	**-21,61**

Fonte: Ministero degli affari esteri

Detto dPCM, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 5, del DL n. 95 del 2012, avrebbe dovuto operare, entro il 31 dicembre 2012 le riduzioni del personale appartenente alla carriera diplomatica e del personale amministrativo (di qualifica dirigenziale e non) in servizio presso le sedi estere del Ministero, "all'esito del processo di riorganizzazione" di tali sedi. Al riguardo si rileva che il piano di riduzione del personale, posto in essere dal menzionato dPCM, è stato realizzato per il personale in servizio presso la rete estera, al pari di quello relativo al personale in servizio in Italia, in base al numero degli uffici e alle dotazioni organiche previsti dal dPCM 29 maggio 2009; tale parametro ha costituito il riferimento per l'attuazione del programma di revisione e razionalizzazione previsto dal legislatore.

L'analisi comparata delle tabelle allegate ai suddetti dPCM evidenzia come la riduzione delle dotazioni organiche previste dall'art. 2, comma 1, del DL n. 95 del 2012 sia stata percentualmente rivolta con maggior incisività nei confronti del personale appartenente alle

[8] L'art. 1, comma 3, del DL n. 138 del 2011 ha previsto la riduzione delle dotazioni organiche del personale con qualifica dirigenziale di seconda fascia e la riduzione della spesa complessiva per le dotazioni organiche del personale appartenente alle aree prima seconda e terza; l'art. 2, comma 1, del DL n. 95 del 2012 ha previsto la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e non generale con conseguente contrazione delle rispettive dotazioni organiche in misura non inferiore al 20 per cento e la riduzione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento, fissando per la realizzazione di entrambe il termine del 31 dicembre 2012.

qualifiche dirigenziali e alle aree I, II e III del comparto ministeri. Dall'esame dei dati emerge, inoltre, come le riduzioni si siano maggiormente concentrate sui contingenti dei dirigenti di II fascia e del personale di area III rispetto ai quali si registrano percentuali di riduzione superiori alla soglia minima di decurtazione imposta dal legislatore: -22,41 per cento per i dirigenti di II fascia e -28,77 per cento nel caso del personale di area terza (rispetto al quale l'indice di riduzione previsto era, peraltro, del 10 per cento).

L'esame del livello di coinvolgimento dell'Amministrazione nel piano di *spending review* del Governo non può però prescindere dal confronto dei dati relativi alle dotazioni organiche del Ministero con quelli relativi al personale allo stato attuale effettivamente in servizio. La tavola di seguito riportata pone, infine, a confronto i dati relativi al personale effettivamente in forza nel 2013 con quelli analoghi relativi al 2012 .

Tavola 7

RAFFRONTO TRA ORGANICO E PERSONALE IN SERVIZIO

Copertura organico – Dirigenti(*)	**Organico**	**Personale in servizio**	
		2012	**2013**
I fascia	(**)217	235	220
II fascia	(***)855	667	741
Totale	**1.072**	**902**	**961**
Aree funzionali			
Area III	1.176	1.190	1.124
Area II	2.037	2.099	1.991
Area I	27	28	25
Totale	**3.240**	**3.317**	**3.140**

(*) dotazione organica di cui al dPCM 25 luglio 2013.
(**) di cui 24 Ambasciatori, 185 Ministri plenipotenziari e 8 Dirigenti di I fascia.
(***) di cui 214 Consiglieri di ambasciata, 247 Consiglieri di legazione, 349 Segretari di legazione e 45 Dirigenti di II fascia.
Fonte: Ministero degli affari esteri

La tabella evidenzia come nel 2013, a seguito della rideterminazione delle dotazioni organiche da parte del dPCM 25 luglio 2013, il Ministero abbia operato – rispetto al 2012 – anche una complessiva riduzione del personale in servizio. Fa eccezione il dato relativo al personale classificato di II fascia (Consiglieri di ambasciata, Consiglieri di legazione, Segretari di legazione e Dirigenti di II fascia) rispetto al quale, pur rimanendo nel limite di contingente fissato dal stesso dPCM, si registra, in controtendenza, un incremento.

2.2. Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza

L'Ispettorato generale del Ministero è il Centro di Responsabilità cui sono attribuite istituzionalmente funzioni ispettive e di vigilanza sul regolare funzionamento e sulla gestione degli uffici centrali e di quelli all'estero. Esso si occupa di verificare le presunte inefficienze e/o irregolarità che coinvolgono il personale e/o gli uffici dell'Amministrazione, inclusi fenomeni di natura corruttiva e di illegalità. Il Capo dell'Ispettorato svolge anche le funzioni di Responsabile per la prevenzione della corruzione. Le Direzioni generali del Ministero cui fanno riferimento i settori ritenuti maggiormente esposti (trattazione delle pratiche di "viso", cooperazione allo sviluppo, gestione dell'amministrazione e della contabilità), si sono inoltre dotate di strumenti di *risk management*, coinvolgendo in questa attività anche la rete diplomatico-consolare.

Il processo ha coinvolto nei diversi livelli, tutta l'articolazione della struttura amministrativa anche al fine di redigere il registro del rischio, nel quale sono contenuti gli obiettivi operativi e le attività specifiche di ciascun ufficio, le caratteristiche dei rischi

identificati e le azioni pianificate per farvi fronte. Il Piano triennale di prevenzione della corruzione è stato adottato in data 31 gennaio 2014.

In considerazione della peculiare struttura organizzativa della rete estera, ferme restando le responsabilità previste in capo al Responsabile per la prevenzione della corruzione, è stata prevista la designazione, nell'ambito di tutte le Direzioni generali e servizi, nonché presso le ambasciate, di "referenti per la corruzione", i quali potranno agire anche su richiesta del Responsabile, come previsto al punto 2 della circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Con riferimento agli obblighi in materia di trasparenza della Pubblica amministrazione, previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, il Dicastero ha provveduto alla riorganizzazione dei contenuti del sito istituzionale secondo lo schema previsto dalla normativa. Tale adempimento è in continuo aggiornamento al fine di assicurare la completezza delle informazioni e il loro adeguamento anche alla luce della delibera n. 50 del 2013 della CIVIT/ANAC e delle nuove disposizioni introdotte dal recente DL n. 66 del 2014. All'interno del sito *www.esteri.it* è stata creata la sezione denominata "Amministrazione trasparente" articolata in sottosezioni e contenente le informazioni richieste dalla normativa.

L'Organismo indipendente di valutazione nella Relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza ed integrità dei controlli interni e sull'attestazione degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità, ha formulato osservazioni e proposte nell'ottica di un progressivo miglioramento del sistema. Preme segnalare al riguardo i riflessi di carattere funzionale prodotti dalla lunga pausa nell'avvicendamento del responsabile dell'Organismo avvenuta a distanza di circa nove mesi dalla cessazione del predecessore.

2.3. La riorganizzazione degli Enti vigilati

L'Amministrazione esercita la sua attività di vigilanza nei confronti di due Istituti, peraltro, di scarsa rilevanza finanziaria. Si tratta dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO) e dell'Istituto agronomico per l'Oltremare (IAO), che presentano entrambi particolari situazioni gestorie.

L'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (ISIAO), che ha operato nel campo della promozione culturale fra l'Italia e i Paesi dell'Africa e dell'Asia, è stato posto in liquidazione coatta amministrativa in applicazione dell'articolo 15, comma 1, del DL n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011. A decorrere dal primo gennaio 2012, il personale in servizio è stato riallocato nei ruoli del Ministero[9]. L'Ente ha pertanto cessato la sua attività a causa della situazione di dissesto finanziario accertata a seguito dell'ispezione condotta dal Ministero dell'economia e delle finanze. L'attività di vigilanza si è pertanto trasferita nei confronti della procedura di liquidazione dell'ente attraverso un apposito Comitato di vigilanza, istituito ai sensi della legge fallimentare. Con l'approvazione del primo piano parziale di riparto (dicembre 2013) la procedura è entrata nella sua fase conclusiva e dovrebbe terminare entro il 2014.

L'Istituto Agronomico per l'Oltremare (IAO) è un organismo tecnico scientifico del Ministero che opera nel campo della cooperazione allo sviluppo in Africa, America latina, Europa orientale, attraverso lo sviluppo di progetti di cooperazione, collaborando con le maggiori istituzioni agricole e con Centri di ricerca, Associazioni e Comunità rurali. L'attività di vigilanza sull'Istituto, che è affidata alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo ai sensi del d.m. n. 38 del 2012, riguarda principalmente gli aspetti relativi all'erogazione del

[9] A decorrere dal primo gennaio 2012, a seguito dell'allocazione presso il Ministero degli affari esteri delle funzioni, dei compiti e del personale a tempo indeterminato dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente, con dPCM del 25 maggio 2012, la dotazione organica del Ministero degli affari esteri è stata incrementata, di 18 unità (12 appartenenti alla terza area e 6 alla seconda).

contributo di legge e prende in esame la gestione economico-finanziaria programmata nel bilancio di previsione, e quella poi effettivamente svolta a consuntivo.

Come già rilevato nell'ultimo biennio dalla Corte, permane una situazione anomala soprattutto per quanto riguarda la gestione contabile, poiché a distanza di quattro anni dall'emanazione del d.P.R. n. 243 del 2010, che ha disposto il riordino dell'Istituto, non risultano ancora approvati i regolamenti di organizzazione e funzionamento e di amministrazione. 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[10]. Infatti, attualmente, sia il bilancio di previsione che il conto consuntivo ed il conto patrimoniale dello IAO vengono trasmessi all'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze. I mezzi finanziari per il funzionamento dell'Istituto vengono stabiliti annualmente con legge di bilancio e le risorse per la realizzazione delle iniziative di cooperazione allo sviluppo affidate al Ministero degli esteri vengono assegnate su specifici capitoli. Nel corso dell'anno 2013 sono state approvate variazioni di bilancio per un importo complessivo di 1,1 milioni.

2.4. Gli organismi collegiali

L'art. 12, comma 20, del DL n. 95 del 2012, ha sciolto quasi tutti gli organismi collegiali del Ministero, compresi quelli che non prevedevano oneri, e le relative competenze sono state assorbite all'interno delle Direzioni generali di pertinenza[11]. Pertanto delle sei precedenti commissioni, attualmente presso il Ministero ne operano soltanto due, che non sono cessate in quanto trattasi di organismi istituiti in adempimento di obblighi internazionali.

Il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), è l'organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo in relazione agli obblighi assunti dall'Italia con la sottoscrizione e ratifica di convenzioni e patti internazionali. Il Comitato ha registrato un periodo di inattività poiché, a seguito dell'entrata in vigore del citato decreto-legge, era stato soppresso e le sue attività erano cessate a far data dal 4 agosto 2012. A seguito del parere espresso dal Consiglio di Stato[12] sull'applicabilità della norma a organismi istituiti in adempimento di obblighi internazionali il Comitato è stato ricostituito con d.m. n. 2000/517 del 2013.

Per il suo funzionamento la legge 19 marzo 1999, n. 80 ha previsto un finanziamento annuale che nel 2013 è stato pari a 30.247,00 euro, utilizzato interamente per il pagamento di una transazione extragiudiziale. Nel nuovo d.m. istitutivo sono state attuate le misure di riduzione ex art. 6, commi 1 e 3 del DL n. 78 del 2010, prevedendo la partecipazione soltanto a titolo onorifico all'organismo collegiale.

La Commissione nazionale UNESCO esprime il parere sulla presentazione delle candidature italiane in seno all'UNESCO e cura l'attuazione, a livello nazionale, delle politiche dell'organizzazione in materia di istruzione/educazione nonché di tutela del patrimonio artistico, storico-culturale e ambientale. Fanno parte del Consiglio esecutivo – a titolo meramente gratuito - anche funzionari del Ministero (tra questi il Segretario generale, i Direttori generali della cooperazione allo sviluppo e per il sistema Paese).

---

[10] Nota del Ragioniere generale dello Stato n. 90706 dell'8 agosto 2012 e circolare n. 12 del 3 aprile 2012.

[11] Sono stati soppressi i seguenti organismi: la Commissione per gli immobili adibiti ad uso dell'Amministrazione degli affari esteri, la Commissione per gli indennizzi al personale in servizio all'estero, la Commissione nazionale per la promozione della cultura italiana all'estero, la Commissione per il riordinamento e la pubblicazione dei documenti diplomatici italiani.

[12] Consiglio di Stato nell'Adunanza della Commissione speciale del 24 aprile 2013, n. 76.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Gestione delle spese

Nell'analizzare la gestione della spesa del Ministero degli affari esteri ci si soffermerà inizialmente sull'impatto che hanno avuto le recenti misure di stabilizzazione e contenimento, per poi procedere all'esame del bilancio secondo la classificazione economica.

Nel 2013 sono state effettuate riduzioni, previste dal DL n. 95 del 2012 c.d. "decreto *spending review bis*", sul bilancio del Ministero per un importo complessivo pari a 48,8 milioni di cui 22 ai sensi dell'art. 1, commi 21 e 26, 8 ai sensi dell'art. 7, commi 12 e seguenti. Dette riduzioni hanno riguardato in particolare le spese di funzionamento (tra cui i pagamenti delle utenze di acqua, luce, gas, pulizia e riscaldamento, il funzionamento degli uffici all'estero, le spese per la tutela degli interessi italiani e per la sicurezza dei connazionali all'estero) nonché il capitolo 2670 a cui sono destinate le somme per il pagamento di accordi bilaterali[13]. A tali misure si sono poi aggiunte quelle di altre norme entrate in vigore in esercizi precedenti, che hanno determinato una riduzione della spesa anche nel corso del 2013, quali i decreti-legge n. 78 del 2010, n. 98 del 2011, n. 138 del 2011, n. 16 del 2012, n. 102 del 2013 e n. 120 del 2013[14].

In sintesi, rispetto al complesso degli stanziamenti iniziali iscritti nella Tabella 6 (stato di previsione della spesa per il Ministero degli affari esteri) pari a 1.837,1 milioni, le risorse a disposizione sono state ridotte nel corso dell'anno per l'importo complessivo di 24,2 milioni. A compensazione di dette riduzioni sono però intervenute integrazioni che hanno disposto aumenti di stanziamento (per un importo pari a 279,4 milioni). La differenza tra tagli e integrazioni ha determinato uno stanziamento definitivo pari 2.092,3 milioni, come è riportato nel dettaglio dalla seguente tabella.

---

[13] Per le spese per acquisto di beni e servizi l'Amministrazione ha fatto ricorso, in forma contenuta, alla facoltà di rimodulazione delle riduzioni poiché le eventuali proposte di diversa ripartizione dei tagli dovevano essere comunque limitate alla medesima categoria dei consumi intermedi.

[14] Dette norme hanno previsto una complessiva riduzione delle risorse di bilancio del Ministero pari a 30,6 milioni rispetto al 2012. In particolare, l'articolo 16, comma 3, del DL n. 98 del 2011 stabiliva una clausola di salvaguarda a copertura degli eventuali minori risparmi che fossero scaturiti a consuntivo dalle disposizioni di cui al comma 1, che prevedevano il consolidamento delle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego. Poiché gli obiettivi di risparmio non sono stati del tutto raggiunti la disposizione ha prodotto il taglio lineare delle spese rimodulabili, che per il Ministero è stata quantificata in 677.095 euro. L'articolo 15, comma 3, del DL n. 102 del 2013 ha disposto la cancellazione della prima rata dell'IMU, la cui copertura finanziaria è stata individuata, tra l'altro, nella riduzione delle spese per consumi intermedi ed investimenti fissi lordi, nonché nella riduzione delle autorizzazioni di spesa indicate nell'allegato 3 allo stesso decreto-legge. Quest'ultima disposizione ha previsto la riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 171 del d.P.R. n. 18 del 1967, (spese per le indennità di servizio all'estero del personale di ruolo). La legge di conversione dello stesso decreto-legge ha, infine, introdotto una ulteriore disposizione in base alla quale gli stanziamenti relativi alle spese rimodulabili dei ministeri sono stati ridotti complessivamente per ulteriori 18,5 milioni. L'effetto di tali misure sul bilancio del Ministero 2013 si possono così riassumere: riduzione delle spese per consumi intermedi e per investimenti fissi lordi pari a circa 10,7 milioni. L'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 120 del 2013, come modificato in sede di conversione dalla legge n. 137 del 2013, ha previsto che, ai fini di assicurare rientro dallo scostamento dagli obiettivi di contenimento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni entro il limite definito in sede europea, gli stanziamenti di competenza e cassa dei bilanci di ciascun Ministero fossero ridotti per gli importi indicati nella tabella B allegata allo stesso decreto-legge. Per il Ministero tale accantonamento, che ha comunque riguardato le sole spese rimodulabili è stato pari a circa 17,2 milioni. Infine, gli effetti sul bilancio 2013 del Ministero a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 223 del 2012 hanno inciso per un importo pari a circa 2,7 milioni.

Tavola 8

EVOLUZIONE DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Stanziamenti iniziali 2013			**1.837.166**
	Competenza		
	RIDUZIONI	**INTEGRAZIONI**	**DIFFERENZA**
DMT	-17.790	272.583	**254.793**
PASS	-6.474	6.831	**357**
	-24.264	**279.414**	**255.150**
Stanziamenti definitivi 2013			**2.092.316**

Legenda
DMT: decreti del Ministro del tesoro; PASS: Provvedimenti di assestamento.
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per fronteggiare, comunque, le riduzioni avvenute in corso d'anno su determinate voci di spesa, l'Amministrazione ha dovuto necessariamente far ricorso ad alcuni strumenti di integrazione dei propri fondi, quale il fondo di riserva per le spese impreviste, rifinanziando, per 10,6 milioni, le spese dei trasferimenti del personale all'estero (circa 6 milioni), e per l'adeguamento delle misure di sicurezza sia in Italia sia all'estero (circa 4,6 milioni). A seguito poi degli impegni assunti dal Governo in ambito internazionale, è stata disposta un'ulteriore integrazione pari a complessivi 15 milioni, al fine di corrispondere alle iniziative britanniche e statunitensi, che miravano a fronteggiare le emergenze umanitarie in Siria e nei Paesi limitrofi. Sempre in corso d'anno, è intervenuta l'ormai consueta normativa in materia di proroga dei progetti connessi alle missioni internazionali di pace con l'emanazione di due decreti-legge (il DL n. 227 del 2012 e il DL n. 114 del 2013, entrambi denominati "Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione"), che ha attribuito ulteriori fondi per interventi e iniziative nelle aree di crisi[15]. A tal proposito va segnalato che risulta ormai una costante il rifinanziamento di dette missioni in corso d'anno. L'importo complessivamente assegnato, pari a 132,9 milioni (per lo più destinati al Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo)[16], ricomprende anche l'onere derivante dalla partecipazione italiana ad Organismi e Fondi che operano in aree di crisi o nelle quali sono in corso iniziative di cooperazione allo sviluppo. Parte dei Fondi è, inoltre, destinata al rafforzamento delle misure di sicurezza delle sedi all'estero collocate in Paesi a rischio e all'Unità di crisi. La stessa Amministrazione ha fatto presente che tale tipologia di spesa dovrebbe trovare collocazione nelle dotazioni ordinarie di bilancio, in quanto necessaria per assicurare l'effettiva presenza italiana in alcune aree di crisi (in particolare in Afghanistan, Pakistan, Libano, Libia e Iraq) evidenziando, peraltro, come sia complesso gestire le attuali dotazioni iscritte in bilancio con gli impegni assunti dall'Italia in tali Paesi, che necessitano di oneri per la manutenzione ed il funzionamento, nonché, per l'adeguamento ed il potenziamento delle relative misure di sicurezza attiva e passiva.

I debiti pregressi

Il DL n. 35 del 2013, che ha introdotto nell'ordinamento disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica amministrazione, ha consentito al Ministero di poter sanare alcune posizioni debitorie pregresse, peraltro non di particolare entità. Infatti, le situazioni debitorie riscontrate alla fine del 2012, ascrivibili alla categoria dei debiti commerciali, erano limitate a 209.450,28 euro, importo che è stato integralmente finanziato e pagato entro i primi mesi del 2014. Riguardo, invece alle situazioni debitorie derivanti dalla

[15] Si tratta dei decreti-legge n. 227 del 2012 e n. 114 del 2013.
[16] Sono stati emanati 4 decreti di variazione di bilancio (n. 8398, n. 15979, n. 86029 e n. 102977) del Ministro dell'economia e delle finanze attuativi dei suddetti decreti legge di proroga.

gestione dell'esercizio finanziario 2013, va evidenziato che il piano di rientro messo in atto dall'Amministrazione attraverso l'adozione di un decreto di variazione compensativa sul capitolo 1276 - relativo alle indennità di servizio all'estero, sul quale si prevedeva un avanzo alla fine dell'anno, a beneficio di vari capitoli rimodulabili, disposte per un importo complessivo pari a quasi 9 milioni - ha consentito di evitare la formazione di debiti causati dai predetti interventi di riduzione della spesa[17]. L'Amministrazione ha riferito che il piano di rientro si è rivelato uno strumento che consente una maggiore flessibilità di gestione per un migliore utilizzo delle risorse finanziarie disponibili nei limiti consentiti dalla normativa vigente, avuto riguardo all'imprescindibile verifica parlamentare sull'allocazione dei fondi.

Tavola 9

AMMONTARE ED EVOLUZIONE DEI DEBITI FUORI BILANCIO VERSO TERZI E TESORERIA

(in euro)

Categoria	Debiti fuori bilancio pregressi	Debiti fuori bilancio di nuova formazione	Debiti verso tesoreria	Debiti non ripianati	Piani di rientro approvati
2 - Consumi intermedi	209.450,28	---	---	---	(*) 8.834.083,00
12 - Altre uscite correnti	---	---	---	---	162.922,00

(*) Piano di rientro proposto dall'Amministrazione per il 2013, ai sensi della circolare della RGS n. 18 del 2013 e dell'art. 5 del DL n. 35 del 2013, per evitare la formazione di nuove situazioni debitorie alla fine dell'esercizio 2013.

Esame delle spese per categorie economiche

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 i redditi da lavoro dipendente e i trasferimenti di parte corrente, che da soli costituiscono circa il 90 per cento della spesa dell'intera Amministrazione.

Rispetto allo scorso anno si registra un aumento degli stanziamenti sia della spesa di parte corrente che di quella in conto capitale complessivamente pari a 230,3 milioni, con un incremento percentuale del 12,3. Tale incremento ha riguardato tutte le voci di spesa ma ha inciso maggiormente sulla categoria dei trasferimenti (182 milioni) ed ha ampiamente compensato la riduzione sui trasferimenti di parte corrente (nell'esercizio precedente era stata di circa 80 milioni). Sempre con riferimento ai trasferimenti di parte corrente, si deve sottolineare l'aumento, rispetto all'esercizio precedente, dei residui totali che si attestano a circa 202 milioni (150 nel 2012).

[17] In particolare sui capitoli relativi alle attività del Cerimoniale diplomatico della Repubblica, sia per lo svolgimento di visite di Stato, sia per la manutenzione dello stabile di Villa Madama, che, come noto, ospita gran parte dei vertici internazionali, nonché al pagamento dei canoni relativi alle utenze.

Tavola 10

ANALISI DELLE CATEGORIE DI SPESA

(in migliaia)

Categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	825.763	39,5	727.812	37,0	731.456	39,6	14.751	5,4
di cui imposte pagate sulla produzione	*15.577*	*0,7*	*7.810*	*0,4*	*7.807*	*0,4*	*3*	*0,0*
Consumi intermedi	211.114	10,1	207.333	10,5	186.803	10,1	45.003	16,5
Trasferimenti di parte corrente	1.025.717	49,0	1.002.587	51,0	903.450	48,9	201.990	74,2
di cui alle amministrazioni pubbliche	*17.833*	*0,9*	*17.700*	*0,9*	*17.657*	*1,0*	*43*	*0,0*
Altre uscite correnti	2.428	0,1	2.133	0,1	2.222	0,1	432	0,2
di cui interessi passivi	*17*	*0,0*	*17*	*0,0*	*11*	*0,0*	*6*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**2.065.022**	**98,7**	**1.939.865**	**98,6**	**1.823.931**	**98,7**	**262.177**	**96,4**
Investimenti fissi lordi	14.969	0,7	14.968	0,8	11.554	0,6	9.893	3,6
Trasferimenti di parte capitale	12.325	0,6	12.325	0,6	12.325	0,7	0,0	0,0
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*506*	*0,0*	*506*	*0,0*	*506*	*0,0*	*0,0*	*0,0*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**27.294**	**1,3**	**27.293**	**1,4**	**23.879**	**1,3**	**9.893**	**3,6**
SPESE FINALI	**2.092.316**	**100,0**	**1.967.158**	**100,0**	**1.847.810**	**100,0**	**272.070**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**2.092.316**	**100,0**	**1.967.158**	**100,0**	**1.847.810**	**100,0**	**272.070**	**100,0**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di seguito vengono riportati gli stanziamenti iniziali e definitivi di alcuni capitoli interessati maggiormente da fenomeni di riduzione/aumento delle dotazioni finanziarie nel triennio 2011-2013. In particolare, si evidenzia che il capitolo 2180 - relativo ai 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 - a seguito di una rilevante riduzione nel 2012 di stanziamenti definitivi, pari a 31,2 milioni rispetto al 2011, ha visto nel 2013 un aumento pari a 88,9 milioni più consistente della riduzione avvenuta nell'esercizio precedente.

Tavola 11

(in euro)

Capitolo di Spesa		Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza
TRASFERIMENTI CORRENTI AD ESTERO				
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
		2013	85.077.000,00	133.180.769,00
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
		2013	38.902.000,00	43.278.414,00
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E A ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE				
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
		2013	1.457.000,00	1.438.150,00
2619	Spese, contributi, assegni e premi finalizzati alla promozione ed alle relazioni culturali	2011	7.203.745,00	6.684.791,00
		2012	4.196.045,00	3.544.482,00
		2013	6.360.540,00	5.272.274,00
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
		2013	10.112.823,00	9.983.925,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'impatto delle misure di contenimento sulle spese di funzionamento

Riguardo agli effetti delle specifiche misure di contenimento della spesa di cui al DL n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, si riporta di seguito uno schema con gli andamenti nel triennio delle spese effettuate dal Ministero. In particolare, è possibile osservare che per le spese per "autovetture" e "mobili e arredi" risultano superati i limiti relativi alle spese all'estero sostenute dalle Rappresentanze diplomatiche e consolari. L'Amministrazione ha motivato tale circostanza, affermando che all'interno di tali importi sono ricomprese anche le spese per la gestione delle autovetture, da parte delle sedi operanti in "Paesi a rischio", nonché quelle sostenute per l'acquisto di mobili e arredi, finanziate con entrate proprie derivanti da sponsorizzazioni, donazioni, etc.. A tal proposito si rileva che l'art. 1, comma 315, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014), ha escluso a partire dal 2014 dalle misure di contenimento della spesa proprio le spese sostenute dalle sedi all'estero per il funzionamento delle autovetture e quelle per l'acquisto di mobili e arredi.

TAVOLA 12

MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA DI CUI AL DL N. 78 DEL 2010

(in euro)

Tipologia spesa	Spesa di riferimento (impegni)	% Riduzione	Limite di spesa (*)	Rendiconto 2011 (impegni)	Rendiconto 2012 (impegni)	Rendiconto 2013 (impegni)
Studi e consulenze	209.308,27	80%	41.861,65	37.956,37	91.816,84	15.347,73
Relazioni pubbliche, mostre, convegni, pubblicità e rappresentanza	869.585,99	80%	173.917,20	111.268,67	167.303,73	128.404,26
Missioni	2.256.917,39	50%	1.126.567,20	606.641,61	501.586,81	483.397,16
Attività di formazione	887.770,82	50%	443.885,91	340.239,31	378.786,92	384.614,91
Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture	2.734.046,54	20%	694.859,91(**)	1.836.714,40	2.035.047,60	1.503.639,72
Mobili e arredi	674.603,94	80%	134.920,79			187.006,03
Tagliacarta	53.027,12	50%	26.518,56			
Sponsorizzazioni	----------	100%	----------	----------	----------	----------
Spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati	846.043.755,33	Riduzione entro il 2% del valore dell'immobile	16.920.875,11	13.561.832,58	11.015.339,27	9.013.928,78
Organi collegiali	264.552,31	30%	185.187,00	----------	33.747,58	61.824,00

(*) I limiti riguardano prevalentemente capitoli promiscui e quindi assoggettati alla normativa solo per una parte dello stanziamento.
(**) Limite rideterminato ai sensi dell'art. 1, comma 1, del DL n. 101 del 2013.
Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – Ufficio centrale di bilancio

Con riferimento alle eccedenze di spesa rilevate nel corso del 2013, si rileva che i capitoli interessati da tale fenomeno sono stati soltanto due (1001 e 1057) per un totale di 292.196,22 euro (nel corso dell'esercizio precedente erano state rilevate eccedenze per un importo pari a 2,4 milioni). Tali eccedenze che riguardano capitoli di "spese obbligatorie" per stipendi ed oneri riflessi gestite con ruoli di spesa fissa telematici, risultano compensate all'interno dell'unità di voto, non permanendo così nessun importo da sanare legislativamente[18].

[18] In particolare si evidenzia che dette eccedenze, imputate su capitoli per il pagamento di stipendi ed altri assegni fissi al Ministro e ai Sottosegretari, si sono realizzate a seguito del cambiamento della compagine governativa in corso d'esercizio. Poiché a seguito delle elezioni politiche del 2013 detta compagine è risultata incrementata e gli stanziamenti sono risultati insufficienti.

La gestione dei residui

La gestione complessiva dei residui del Ministero investe per la gran parte l'attività della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che, amministrando interventi e progetti di medio e lungo periodo, sia per le spese di parte corrente sia per quelle in conto capitale, presenta modalità gestionali che per loro natura (progetti di lunga durata soggetti a pagamenti in base allo stato di avanzamento) comportano una lunga permanenza dei residui in bilancio, che spesso determina la perenzione delle somme.

Per quel che concerne, in generale, la situazione dei residui, dal raffronto tra residui iniziali e finali 2012-2013, emerge che i residui iniziali 2013 pari a 212,1 milioni sono inferiori a quelli del 2012 pari a 333,9 milioni, mentre i residui finali 2013, pari a 272,1 milioni risultano superiori a quelli del 2012 pari a 212,1 milioni.

Dall'esame dei dati finanziari emerge che le economie complessive dell'esercizio 2013 ammontano a 111,7 milioni, a fronte di stanziamenti definitivi di 2.092,3 milioni (5,34 per cento). Si evidenzia, inoltre, che circa l'86 per cento (pari a 96,7 milioni) delle economie è riferibile ad economie su capitoli riconducibili a stipendi ed oneri riflessi (categorie 1 e 3).

Riguardo poi alle economie sui residui, a fronte di 212,1 milioni di residui iniziali, risultano economie in conto residui per l'esercizio 2013 per un importo di 56,4 milioni, in parte dovuto alle somme iscritte nel conto del patrimonio per perenzione (44,6 milioni) e in parte costituito da economie di gestione vera e propria (11,8 milioni). Queste ultime rappresentano il 5,57 per cento dei residui iniziali. Per quanto riguarda le economie per perenzione, l'importo di 44,6 milioni rappresenta oltre il 21 per cento dei residui iniziali che deriva principalmente dalla categoria relativa ai trasferimenti correnti all'estero (41,7 milioni). Tali spese sono da imputarsi per 37,4 milioni ai capitoli relativi alla cooperazione allo sviluppo che, come già evidenziato, presenta modalità di gestione dei progetti a carattere pluriennale[19].

3.2. Gestione delle entrate extratributarie

Le tipologie di versamento che maggiormente incidono sugli introiti relativi al bilancio dell'entrata del Ministero sono riferibili ai capitoli 3637/1 e 3540. Gli introiti sul capitolo 3637/1 si riferiscono al versamento in entrata di somme rimaste da pagare a fine esercizio sui capitoli di "cedolino unico", con successiva riassegnazione da richiedere nel corso dell'esercizio successivo, mentre le somme che afferiscono al capitolo 3540 "Entrate eventuali e diverse del Ministero degli affari esteri", si riferiscono, in linea con l'eterogeneità della denominazione, a differenti tipologie e causali di versamento che vengono effettuate da soggetti, anche esterni al Ministero stesso.

Tavola 13

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

Cdr di Entrata	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Versato		Accertato		Riscosso	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	101.200	106.200	111.324	117.072	12.138	22.062	12.138	22.062	12.138	22.062
Direzione generale per le risorse umane e l'innovazione	211.427	261.427	25.365	420.083	38.859	338.226	39.012	338.454	38.859	338.226
Totale	**312.627**	**367.627**	**136.688**	**537.155**	**50.997**	**360.288**	**51.150**	**360.516**	**50.997**	**360.288**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[19] 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".

Per quanto riguarda le entrate riassegnabili in favore del Ministero, nel 2013 per la prima volta è stato attivato il procedimento per la riassegnazione delle somme versate in entrata per i servizi resi. In particolare, trattasi delle entrate riscosse dall'Unità per l'autorizzazione dei materiali di armamento – UAMA, ai sensi dell'articolo 17*bis* della legge n. 185 del 1990, come modificata dal DL n. 105 del 2012, , e del relativo regolamento di attuazione, adottato ai sensi dell'articolo 7 dello stesso decreto legislativo, con decreto interministeriale MAE - MEF del 2013[20]. Tali norme prevedono che gli oneri relativi alle autorizzazioni per le forniture, alle certificazioni e ai controlli da eseguire siano posti a carico dei soggetti interessati, secondo tariffe determinate sulla base del costo effettivo del servizio[21].

Sono, inoltre, previste specifiche disposizioni, inserite annualmente nella legge di bilancio, che riassegnano le entrate riscosse in valuta inconvertibile ed intrasferibile da parte di talune sedi estere[22]. Nel corso del 2013 in base a detta procedura sono stati riassegnati 2,8 milioni sul capitolo 1613 e 0,4 milioni sul capitolo 7248.

Nel corso del 2013 ha trovato attuazione l'articolo 1, comma 1314, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) che prevede per il Ministero la possibilità di riassegnare una quota (non inferiore al 30 per cento) dei proventi derivanti dalla vendita degli immobili all'estero, incassati a seguito delle operazioni di dismissione previste dal comma 1312 dello stesso articolo, per il rifinanziamento della legge n. 477 del 1998 e finalizzati alla ristrutturazione, restauro e manutenzione straordinaria delle sedi degli uffici del Ministero all'estero. Infatti, è stato definito, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del tesoro, un procedimento per rendere tracciabili e, di conseguenza, certificabili, le somme versate all'erario, al fine di poter dare concreta attuazione alla previsione normativa.

L'Amministrazione ha richiesto, in sede di previsioni di bilancio per il triennio 2014 - 2016, l'attribuzione di quanto versato nel 2013, per un ammontare complessivo pari a 5,8 milioni nel triennio, di cui 1,8 nel 2014 e 2 rispettivamente per ciascuno degli anni 2015 e 2016.

4. Missioni e programmi

La struttura dei programmi del Ministero riflette sostanzialmente quanto stabilito dall'articolo 40, comma 2, lettera b), della legge n. 196 del 2009 e dalla circolare della

---

[20] Art. 17*bis*: "Oneri posti a carico dei soggetti interessati. Gli oneri relativi alle autorizzazioni per le forniture, alle certificazioni e ai controlli da eseguire, ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge, sono posti a carico dei soggetti interessati secondo tariffe determinate sulla base del costo effettivo del servizio, quando ciò non risulta in contrasto con la disciplina comunitaria. Le tariffe di cui al presente articolo sono determinate con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Gli introiti derivanti dal pagamento delle tariffe determinate ai sensi del presente articolo sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnati, nei limiti previsti dalla legislazione vigente, all'autorità nazionale competente che rilascia autorizzazioni e certificazioni e alle Amministrazioni coinvolte in materia di certificazioni e controlli, secondo l'attività svolta".

[21] E' stata presentata un'ulteriore richiesta per le entrate riscosse negli ultimi due mesi del 2013, per un importo di 166.629,38 euro, che risulta essere già stata riassegnata sul bilancio dell'esercizio finanziario 2014.

[22] Art. 6, comma 5, della legge n. 229 del 2012: "Il Ministero degli affari esteri è autorizzato ad effettuare, previe intese con il Ministero dell'economia e delle finanze, operazioni in valuta estera non convertibile pari alle disponibilità esistenti nei conti correnti valuta Tesoro costituiti presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari, ai sensi dell'articolo 5 della legge 6 febbraio 1985, n. 15, e successive modificazioni, e che risultino intrasferibili per effetto di norme o disposizioni locali. Il relativo controvalore in euro è acquisito all'entrata del bilancio dello Stato ed è contestualmente iscritto, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base delle indicazioni del Ministero degli affari esteri, nei pertinenti programmi dello stato di previsione del medesimo Ministero per l'anno finanziario 2013, per l'effettuazione di spese connesse alle esigenze di funzionamento e mantenimento delle sedi diplomatiche e consolari, degli istituti di cultura e delle scuole italiane all'estero. Il Ministero degli affari esteri è altresì autorizzato ad effettuare, con le medesime modalità, operazioni in valuta estera pari alle disponibilità esistenti nei conti correnti valuta Tesoro in valute inconvertibili o intrasferibili individuate, ai fini delle operazioni di cui al presente comma, dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze su richiesta della competente Direzione generale del Ministero degli affari esteri.".

Ragioneria generale dello Stato n. 14 del 2010 e anche la struttura organizzativa, ridefinita nel 2010 con il d.P.R. n. 95, che ha ridotto da 20 a 13 i Centri di Responsabilità, è stata ricondotta al rispetto del principio di coesistenza univoca "Centro di Responsabilità - Programma di spesa".

Per quello che riguarda poi la coerenza dei programmi con la classificazione COFOG, anch'essa è da ritenersi in linea per le prime due voci della classificazione di terzo livello (Affari esteri e Aiuti economici ai Paesi in via di sviluppo) meno con la terza voce relativa agli Aiuti economici erogati attraverso organismi internazionali. A tal proposito va rilevato che eventuali modifiche di programmi dovranno essere stabilite valutando anche l'imminente introduzione del SEC'2010 che sarà operativo a partire da settembre 2014[23]. Pertanto, l'impianto complessivo delle missioni e dei programmi 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. Si ritiene di sottolineare, però, che sussistono ulteriori margini di miglioramento. Infatti, alcuni centri di responsabilità potrebbero essere utilmente accorpati, in quanto sono da ritenersi non di particolare rilevanza data l'esiguità degli stanziamenti. Inoltre, l'imminente avvio delle azioni, quali componenti dei programmi di spesa ed unità elementari del bilancio, conserverebbe ugualmente l'evidenziazione complessiva di ogni spesa nell'ambito del medesimo programma[24].

Nella seguente tavola è rappresentata la distribuzione dei programmi per Centri di Responsabilità nell'esercizio finanziario 2013.

Tavola 14

CONFRONTO MISSIONI-PROGRAMMI/CENTRO DI RESPONSABILITÀ

Missione	Programma		Cdr Spese	
004.L'Italia in Europa e nel mondo	001	Protocollo internazionale	3	Cerimoniale diplomatico della Repubblica
	002	Cooperazione allo sviluppo	9	Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo
	004	Cooperazione economica e relazioni internazionali	13	Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali
	006	Promozione della pace e sicurezza internazionale	12	Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza
	007	Integrazione europea	20	Direzione generale per l'Unione europea
	008	Italiani nel mondo e politiche migratorie	11	Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie
	009	Promozione del sistema Paese	10	Direzione generale per la promozione del sistema paese
	012	Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	6	Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni
	013	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	5	Direzione generale per le risorse e l'innovazione
	014	Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale	2	Segreteria generale
	015	Comunicazione in ambito internazionale	7	Servizio per la stampa e la comunicazione istituzionale
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002	Indirizzo politico	1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro
	003	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	4	Ispettorato generale del ministero e degli uffici all'estero
			5	Direzione generale per le risorse e l'innovazione
			6	Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni
033.Fondi da ripartire	001	Fondi da assegnare	5	Direzione generale per le risorse e l'innovazione

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tre sono le missioni su cui incide la spesa del Ministero. La missione 4 – "L'Italia in Europa e nel mondo", costituita da 16 programmi, ricomprende il 94,5 per cento degli stanziamenti complessivi del Ministero. Tale ripartizione consente un esame delle diverse tipologie di spesa di maggiore dettaglio, facendo sì che le unità di voto (i programmi) forniscano una distribuzione delle risorse ancora più analitica.

Alcuni programmi sono intestati ad altri Ministeri quali economia e finanze (che ne ha due), istruzione, università e ricerca (che ne ha due) e infrastrutture e trasporti (che ne ha uno), che assorbono il 93,2 per cento della missione. In particolare per quanto riguarda la parte

[23] 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.

[24] In attuazione dell'articolo 40, comma 2, lettera c), della legge n. 196 del 2009.

relativa ai programmi intestati al Ministero dell'economia e delle finanze va precisato che la maggior parte degli stanziamenti, pari a circa il 76,3 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 2013 degli undici programmi rimanenti della missione 4, direttamente gestiti dal Ministero degli affari esteri, ognuno dei quali intestato a ciascuno degli undici Centri di Responsabilità, è riportato nella seguente tavola che ricomprende anche le altre due missioni, la 32 e la 33, comuni a tutte le Amministrazioni.

Passando ad un confronto con l'esercizio precedente si può rilevare come complessivamente il bilancio del Ministero registri nel 2013 un aumento degli stanziamenti definitivi pari a circa 230 milioni da imputare quasi esclusivamente alla missione 4, e in particolare al programma 2, Cooperazione allo sviluppo (+169,5 milioni rispetto al 2012).

Tavola 15

LE MISSIONI E I PROGRAMMI DEL MINISTERO

	in migliaia				*valori percentuali*			
Programmi	**Stanz. def. comp.**	**Impegni lordi**	**Pagamenti totali**	**Residui finali**	**Stanz def. comp.**	**Impegni lordi**	**Pagam. totali**	**Residui finali**
Missione: 004. L'Italia in Europa e nel mondo								
001: Protocollo internazionale	7.705	6.495	6.181	982	0,37	0,33	0,33	0,36
002: Cooperazione allo sviluppo	416.768	395.097	298.488	173.319	19,92	20,08	16,15	63,70
004: Cooperazione economica e relazioni internazionali	48.086	44.913	43.063	17.520	2,30	2,28	2,33	6,44
006: Promozione della pace e sicurezza internazionale	505.117	498.507	495.293	11.308	24,14	25,34	26,80	4,16
007: Integrazione europea	29.837	25.522	22.367	8.516	1,43	1,30	1,21	3,13
008: Italiani nel mondo e politiche migratorie	47.529	44.652	44.653	493	2,27	2,27	2,42	0,18
009: Promozione del sistema Paese	169.316	148.261	145.267	7.690	8,09	7,54	7,86	2,83
012: Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari	106.202	105.957	104.877	4.470	5,08	5,39	5,68	1,64
013: Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese	597.561	544.602	538.802	14.714	28,56	27,68	29,16	5,41
014: Coordinamento dell'Amm.ne in ambito internazionale	34.021	32.399	29.733	9.969	1,63	1,65	1,61	3,66
015: Comunicazione in ambito internazionale	15.467	15.018	14.562	2.358	0,74	0,76	0,79	0,87
Totale	**1.977.608**	**1.861.420**	**1.743.285**	**251.339**	**94,52**	**94,62**	**94,34**	**92,38**
Missione: 032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche								
002: Indirizzo politico	11.519	10.278	10.358	4	0,55	0,52	0,56	0,00
003: Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	93.394	85.694	74.062	20.727	4,46	4,36	4,01	7,62
Totale	**104.914**	**95.972**	**84.420**	**20.731**	**5,01**	**4,88**	**4,57**	**7,62**
Missione: 033. Fondi da ripartire								
001: Fondi da assegnare	9.795	9.766	20.105	0	0,47	0,50	1,09	0,00
Totale	**9.795**	**9.766**	**20.105**	**0**	**0,47**	**0,50**	**1,09**	**0,00**
Totale	**2.092.316**	**1.967.158**	**1.847.810**	**272.070**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel prosieguo del paragrafo l'analisi verrà incentrata sui programmi di spesa, più significativi o che presentano particolarità di gestione, relativi alla missione 4, "l'Italia in Europa e nel mondo". Nell'ambito di ciascun programma verrà quindi esaminata la spesa in base alla 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 ed evidenziando le possibili criticità riscontrate nel corso dell'esercizio finanziario.

Cooperazione allo sviluppo (programma 2)

La Cooperazione allo sviluppo persegue l'obiettivo di supportare la politica economico-sociale dei c.d. Paesi in via di sviluppo (PVS), e al tempo stesso di rafforzare il ruolo internazionale e l'immagine dell'Italia. Si tratta di un settore che sin dalle origini è stato caratterizzato da accentuate specificità legate alla funzione svolta; tali peculiarità hanno contraddistinto la sua autonomia rispetto allo stesso Ministero e hanno giustificato nel corso degli anni l'approvazione di 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. Peraltro, la materia della 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 dedicata[25]. Struttura che, come più volte auspicato dalla Corte, in considerazione del ruolo decisivo che il settore riveste, sia per l'aspetto politico che per l'entità delle risorse amministrate (il 19,9 per cento degli stanziamenti complessivi del Ministero, 5,7 punti percentuali in più rispetto l'esercizio precedente), è attualmente oggetto di esame da parte del Parlamento, con un d.d.l. governativo presentato il 24 gennaio 2014, che ne prevede una nuova e articolata disciplina. L'aspetto più innovativo è certamente la previsione dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo quale motore della politica di cooperazione e la costituzione di un Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo (CICS), una regia costituita dai dicasteri che hanno competenze nelle materie che sono oggetto di attività di cooperazione.

La Cooperazione allo sviluppo, tra i vari programmi del Ministero, è quello che assorbe la più ampia parte di finanziamenti. Nel 2013 le risorse complessive destinate alla cooperazione allo sviluppo sono state pari a 416,77 milioni, con un aumento del 59,3 per cento rispetto all'anno precedente. L'incremento ha inciso su tutte le principali voci economiche della spesa, ma soprattutto sui trasferimenti di parte corrente che passano da 211,7 a 376,2 milioni (+164,5 milioni).

Inizialmente la dotazione prevista dalla legge di bilancio era stata di 294,3 milioni, ma in corso d'esercizio si sono registrate variazioni in aumento per un importo pari a 125,4 milioni.

Tra queste figurano anche le integrazioni delle risorse a fine del 2012 e in corso d'anno relative all'approvazione di due decreti-legge (n. 227 del 2012 e n. 114 del 2013) che hanno prorogato le missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, nonché le iniziative di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, disponendo un'ulteriore assegnazione di risorse pari a 38 milioni. I consumi intermedi impattano per il 2,4 per cento sul programma (3,3 per cento nel 2012).

[25] L'attuale norma che disciplina la cooperazione internazionale per lo sviluppo e riforma è la legge n. 49 del 1987.

Tavola 16

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 2

(in migliaia)

Categorie	Programma: Cooperazione allo sviluppo							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	29.102	7,0	22.165	5,6	17.192	5,8	6.755	3,9
di cui imposte pagate sulla produzione	*1.212*	*0,3*	*624*	*0,2*	*624*	*0,2*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	10.168	2,4	9.659	2,4	9.255	3,1	5.017	2,9
Trasferimenti di parte corrente	376.163	90,3	361.938	91,6	270.835	90,7	160.646	92,7
di cui alle amministrazioni pubbliche	*1.945*	*0,5*	*1.945*	*0,5*	*1.945*	*0,7*	*0*	*0,0*
Altre uscite correnti	522	0,1	522	0,1	910	0,3	8	0,0
SPESE CORRENTI	**415.955**	**99,8**	**394.284**	**99,8**	**298.192**	**99,9**	**172.426**	**99,5**
Investimenti fissi lordi	813	0,2	813	0,2	296	0,1	893	0,5
Trasferimenti di parte capitale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**813**	**0,2**	**813**	**0,2**	**296**	**0,1**	**893**	**0,5**
SPESE COMPLESSIVE	**416.768**	**100**	**395.097**	**100,0**	**298.488**	**100**	**173.319**	**100**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'aiuto ai Paesi in via di sviluppo agisce attraverso diversi strumenti: crediti di aiuto in favore di tali Paesi (articolo 6 della legge n. 49 del 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); doni in favore dei PVS; doni a Organizzazioni internazionali (*trust funds*)[26].

Moltissime sono le iniziative e i progetti avviati nei Paesi in via di sviluppo, concentrati nelle quattro aree di intervento indicate nelle linee guida 2013-2015. Di seguito se ne esporranno alcuni che si ritengono di maggior rilievo.

Nel Nord Africa come in Medio Oriente, mentre sono stati avviati o proseguiti alcuni programmi in Egitto, Palestina, Tunisia, Marocco e Mauritania, nelle zone a maggior rischio le iniziative sono state limitate dalle oggettive condizioni di sicurezza[27]. Per quanto riguarda l'Africa Sub-Sahariana nel 2013, escludendo gli importi derivanti dalla valorizzazione delle risorse liberate dalla cancellazione e conversione del debito, sono stati erogati più di 52 milioni a dono. In tale area i Paesi maggiormente beneficiari di aiuti a dono sono stati nel 2013 il Mozambico (15,5 milioni), l'Etiopia (6,3 milioni), la Somalia (4,3 milioni), il Sudan (3 milioni), il Senegal (2,6 milioni), il Sud Sudan (2 milioni). Anche gli interventi realizzati, sul piano bilaterale o multi-bilaterale, riflettono le priorità geografiche e settoriali stabilite dalla

[26] 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.

[27] Tra i programmi avviati o approvati nel 2013 in Egitto si menzionano la terza fase della conversione del debito (100 milioni di USD), la linea di credito a sostegno delle microimprese egiziane (*Social Development Fund*) da 13 milioni, un'iniziativa di sviluppo agricolo e rurale della costa nord del Paese (un milione). In Tunisia sono state rilanciate le attività del settore privato, con particolare attenzione allo sviluppo delle PMI, è stato avviato un programma in ambito di tutela ambientale (9 milioni) ed è stata approvata un'iniziativa nel settore agricolo 1,5 milioni. In Palestina sono state approvate quattro nuove iniziative bilaterali per un totale di oltre 11 milioni a dono e 20 milioni a credito di aiuto nei settori *gender*, PMI, sanità. In Libano è stato aggiudicato ad un'impresa italiana l'appalto per la realizzazione di un impianto idrico a *Jbeil* (quasi 30 milioni) e sono state approvate due iniziative nel settore della salvaguardia ambientale e del patrimonio culturale. È stato accordato un dono a favore del Governo libanese per i bisogni dei profughi siriani (1,2 milioni). In Siria, sono stati avviati un progetto per la prevenzione e il controllo delle epidemie (400.000 euro) e un programma per la ricostruzione e la riabilitazione dei servizi essenziali (850.000 euro); è stato approvato un contributo volontario di 3,4 milioni a favore del Fondo fiduciario per la ricostruzione in Siria (SRTF). In Giordania è stato approvato un programma (1,75 milioni) per la ricostruzione di infrastrutture di base. In *Yemen* i programmi sono in fase di "stallo" dal 2011 a causa della mancanza di condizioni di sicurezza sul terreno.

programmazione della Direzione generale ed i contenuti dei programmi nazionali di riduzione della povertà (*Poverty Reduction Strategy Papers*) di ciascun Paese Partner e delle strategie di sviluppo globali (NePAD e Obiettivi del Millennio). Tali documenti vengono integrati con quelli prodotti dall'Unione europea ("*Regional Strategy Papers*" e "*Country Strategy Papers*"). I principali interventi sono stati effettuati a sostegno dei servizi sanitari (Etiopia, Sudan, Sud Sudan, Mozambico, Uganda, Tanzania, Burkina Faso, Niger e Sudafrica), dell'istruzione (particolarmente in Etiopia, Mozambico, Sudan e Sud Sudan), dei gruppi vulnerabili (donne e minori in Africa occidentale e rifugiati e sfollati in zone colpite da conflitti), del settore idrico e a favore dello sviluppo rurale. Gli interventi multilaterali sono realizzati in collaborazione con le agenzie delle Nazioni Unite (UNICEF, UNOPS, FAO, WFP, UNIDO, UNDP, UNHCR, OMS, UNCCD, OIM, oltre che Banca Mondiale e IFC)[28]. Da segnalare, tra gli strumenti più avanzati, il sostegno diretto al bilancio statale. Tale strumento prevede che il finanziamento confluisca direttamente nel bilancio dello Stato o di un singolo ministero, consentendo a ciascun Paese una gestione organica delle proprie finanze, secondo un principio di piena *ownership* nella gestione delle risorse. I Paesi prioritari nel continente asiatico sono stati Afghanistan, Pakistan, Vietnam e *Myanmar*[29]. Rimangono in corso anche progetti in Cina, Filippine, e, in misura più limitata, in India, Corea del Nord, Nepal e nei Piccoli stati insulari del Pacifico. Nell'America latina gli interventi della cooperazione si prefiggono di sostenere lo sviluppo socioeconomico di una zona che vanta intensi legami etnici e culturali con il nostro Paese, attraverso progetti di promozione dello sviluppo e dell'imprenditorialità locale, della sostenibilità ambientale e dell'inclusione sociale dei gruppi marginali, soprattutto in ambito sanitario. Dal punto di vista geografico, gli interventi rimangono modulati alla luce delle differenze di reddito fra le grandi sub-regioni del continente: l'America centrale e caraibica che, oltre a registrare i livelli più bassi di sviluppo, è caratterizzata da maggiori rischi di conflittualità sociali e politiche, l'America andina ed il Cono sud, caratterizzato da livelli di reddito e contesti istituzionali più avanzati, sebbene con una distribuzione disomogenea della ricchezza e persistenti ampie fasce di povertà.

Attività svolte attraverso le Organizzazioni non governative

A seguito delle modifiche procedurali per l'assegnazione dei finanziamenti in favore dei progetti promossi dalle Organizzazioni non governative italiane, è stato possibile assegnare i Fondi stanziati sul pertinente capitolo mediante una procedura di evidenza pubblica che ha consentito di selezionare e finanziare 57 iniziative nei Paesi in via di sviluppo, assicurando così un più efficace sostegno alle attività delle organizzazioni non governative attraverso procedure più eque, tempistiche certe e maggiori garanzie di merito, trasparenza ed efficacia.

Nel corso del 2013 l'Amministrazione ha ritenuto ammissibili al finanziamento 68 nuove iniziative promosse da Organizzazioni non governative, per un valore complessivo di circa 24,2 milioni. Ha, altresì, riferito che sono presenti: 57 iniziative promosse dalle Organizzazioni non

[28] UNICEF: *United Nations Children's Fund* – UNOPS: *United Nations Office for Project Services* – FAO: *Food and Agricolture Organization of the United Nation* – WFP: *World Food Programme* – UNIDO: *United Nations Industrial Development Organization* – UNDP: *United Nations Development Programme* – UNHCR: *United Nations High Commissioner for Refugees* – OMS: Organizzazione Mondiale della Sanità – UNCCD: *United Nations Convention to Combat Desertification* – OIM: Organizzazione internazionale per le migrazioni – IFC: *International Finance Corporation.*

[29] In Afghanistan i finanziamenti 2013, per circa 25 milioni a dono, e per 121 milioni a credito d'aiuto, fanno fronte agli impegni della comunità internazionale nei confronti dell'Afghanistan con il *Mutual Accountability Framework* concordato alla conferenza di Tokyo (luglio 2012) per la stabilizzazione successiva al ritiro dell'*International Security Assistance Force* (ISAF). Nel Vietnam, le iniziative sono state prevalentemente finanziate a credito d'aiuto e si sono concentrate principalmente nei settori idrico-ambientale, sanitario, dello sviluppo rurale, della formazione professionale e del sostegno alle piccole e medie imprese. Sono in corso di realizzazione alcune iniziative già approvate negli anni scorsi tra le quali, a credito d'aiuto, tre programmi del settore idrico per un valore di circa 40 milioni e iniziative a dono relative al miglioramento del sistema sanitario e sviluppo rurale (affidato a IFAD), per un valore di circa 1,7 milioni. Durante il 2013 è stato approvato un nuovo programma a credito d'aiuto, che riguarda un nuovo sistema di raccolta e trattamento delle acque reflue della città di Tay Ninh, per un valore di 9,7 milioni.

governative nei Paesi in via di sviluppo, 9 progetti di informazione ed educazione allo sviluppo finanziati in Italia e 2 progetti approvati di c.d. "sola conformità" (per i quali il Ministero provvede solamente al pagamento degli oneri previdenziali ed assicurativi per i cooperanti e i volontari impiegati nei progetti).

Il programma eroga, inoltre, contributi obbligatori in favore degli Organismi internazionali in base agli accordi di diritto internazionale pubblico vigenti tra l'Italia e questi Organismi, principalmente appartenenti al sistema delle Nazioni Unite. L'ammontare del contributo concesso, a seconda dei casi, è determinato sulla base di una ripartizione fissata al momento dell'adesione all'Organismo ed è riportato nella legge di ratifica ed esecuzione dell'accordo che la sancisce, ovvero è definito sulla base di una ripartizione delle quote di contribuzione, vincolante per tutti gli Stati membri, deliberata dagli organi di governo dello stesso organismo in sede di approvazione del bilancio. Il nostro Paese rimane vincolato alla concessione di tali contributi fintanto che permangono in vigore gli accordi internazionali e le leggi nazionali che li traducono nel nostro ordinamento. I contributi sono concessi su base annuale, ricorrendo alle risorse stanziate a valere su specifici capitoli di bilancio di pertinenza della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo e l'ammontare complessivo, data la particolare natura dei contributi in questione, subisce generalmente soltanto minime variazioni da un anno all'altro. Nel 2013 i contributi obbligatori complessivamente erogati ammontano a 50,6 milioni parte dei quali, circa 44 milioni, destinati ad organismi internazionali che hanno sede in Italia.

Tavola 17

CONTRIBUTI OBBLIGATORI DEL PROGRAMMA 4

Riferimento normativo (legge)	Organismo Beneficiario	Anno di ratifica	Durata	Importo complessivo già erogato	Capitolo di spesa
n. 546 del 1947	FAO	1947	Non specificata	19.736.889	2303
n. 932 del 1965	CIHEAM/IAM	1965	Non specificata	6.617.055	2202
n. 289 del 1980	IFAD	1980	Non specificata	6.867.786	2303
n. 972 del 1984	UNIDO	1984	Non specificata	5.214.506	2203
n. 312 del 1988	UNICEF/IRC	1988	Triennale con rinnovo	1.536.461	2205
n. 114 del 1994	PAM	1994	Non specificata	7.753.118	2303
n. 017 del 1997	UNICRI	1997	Non specificata	460.938	2205
n. 170 del 1997	UNCCD	1997	Non specificata	169.547	2302
n. 406 del 2000	IDLO	2000	Non specificata	1.024.306	2301
n. 101 del 2004	IGPRI	2004	Non specificata	1.048.960	2304
n. 096 del 2011	COMMISSIONE GENERALE PESCA NEL MEDITERRANEO	2011	Non specificata	165.307	2305

Fonte: Ministero degli affari esteri

Il programma finanzia anche la concessione di "crediti di aiuto" previsti dall'art. 6 della legge n. 49 del 1987. Nel 2013 sono stati impegnate somme destinate a crediti approvati precedentemente dal Comitato direzionale, per un importo complessivo di circa 122,55 milioni. I crediti di aiuto decretati nel corso del 2013 sono stati indirizzati verso l'America Latina, l'Africa Sub-Sahariana, il Medio Oriente e l'Asia: 2 crediti intervengono in settori considerati prioritari per i gli aiuti ai Paesi in via di sviluppo, quali sono le infrastrutture, il settore agro-alimentare, il microcredito, l'ambito sanitario, la formazione e il settore ambientale. Complessivamente nel corso del 2013 il volume delle erogazioni è stato pari a 66,29 milioni, registrando un lieve aumento rispetto all'anno precedente (60,77 milioni). Le erogazioni sono state effettuate verso i seguenti Paesi: Albania, Bangladesh, Cina, Etiopia, Filippine, Ghana, Honduras, Libano, Marocco, Pakistan, Territori Palestinesi, Senegal, Siria, Tunisia, Uruguay e Vietnam.

Presso i Paesi in via di sviluppo dichiarati prioritari dal Comitato direzionale, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 49 del 1987, tramite accreditamento diretto presso i Governi che partecipano agli accordi di cooperazione, operano le Unità Tecniche Locali (UTL), 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. Ciascuna Unità è diretta da un esperto di cooperazione che risponde al Capo della rappresentanza diplomatica competente per territorio per il coordinamento delle attività di cooperazione, l'amministrazione e la gestione dei fondi. Nel corso del 2013 hanno operato sedici Unità e quattro sezioni distaccate.

Le spese di funzionamento nel 2013 ammontano a 1,3 milioni. Le somme vengono assegnate ai Capi missione territorialmente competenti in qualità di funzionari delegati alla spesa (d.P.R. n. 54 del 2010, e legge n. 149 del 2010). Il personale assunto in loco, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della legge n. 49 del 1987, è stato complessivamente di 98 unità, con una spesa complessiva di circa 1,3 milioni. Tale personale svolge mansioni ausiliarie, esecutive e di concetto. I ruoli direttivi in tali strutture sono stati affidati a 25 esperti di cooperazione inviati in lunga missione ai sensi dell'art. 13, comma 4, della legge n. 49 del 1987, per un costo totale di circa 2,7 milioni, relativo al pagamento delle indennità di missione. Il costo complessivo delle Unità Tecniche Locali, è stato quindi nel corso del 2013 di 5,2 milioni (di cui 3,9 milioni per redditi da lavoro dipendente ed euro 1,3 milioni per le spese di funzionamento).

La spesa è risultata in aumento rispetto all'esercizio precedente nel quale si era attestata intorno ai 4,25 milioni.

Cooperazione economica e relazioni internazionali (programma 4)

Al programma 4, Cooperazione economica e relazioni internazionali, gestito dalla Direzione generale per la mondializzazione e le questioni globali, sono stati destinati per il 2013 stanziamenti per un importo pari a circa 48 milioni (il dato previsionale ammontava a 42,1 milioni), ammontare che risulta in diminuzione rispetto all'anno precedente per circa 2 milioni.

Il programma 4 si occupa dei rapporti e degli accordi di carattere economico e finanziario in ambito internazionale, delle iniziative a sostegno delle imprese italiane all'estero nelle aree geografiche di riferimento, nonché delle questioni economiche-commerciali internazionali. Si tratta di un programma cui i finanziamenti di bilancio sono destinati per la maggior parte a trasferimenti di parte corrente (34,3 milioni) e da spese di personale (12,4 milioni). I consumi intermedi impattano per 1,8 per cento sul programma.

Tavola 18

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 4

(in migliaia)

Categorie	Programma: Cooperazione economica e relazioni internazionali							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	12.394	25,8	9.525	21,2	9.525	22,1	0	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*754*	*1,6*	*515*	*1,1*	*515*	*1,2*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	843	1,8	760	1,7	563	1,3	404	2,3
Trasferimenti di parte corrente	34.336	71,4	34.116	76,0	32.450	75,4	17.116	97,7
di cui alle amministrazioni pubbliche	*2.017*	*4,2*	*2.017*	*4,5*	*2.017*	*4,7*	*0*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**47.574**	**98,9**	**44.401**	**98,9**	**42.539**	**98,8**	**17.520**	**100,0**
Investimenti fissi lordi	5	0,0	5	0,0	18	0,0	0	0,0
Trasferimenti di parte capitale	506	1,1	506	1,1	506	1,2	0	0,0
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*506*	*1,1*	*506*	*1,1*	*506*	*1,2*	*0*	*0,0*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**512**	**1,1**	**512**	**1,1**	**524**	**1,2**	**0**	**0,0**
SPESE COMPLESSIVE	**48.086**	**100,0**	**44.913**	**100,0**	**43.063**	**100,0**	**17.520**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il programma fa riferimento a due principali attività: la prima è quella di assicurare una presenza attiva e costante dell'Italia nei Fori internazionali multilaterali (Unione europea, ONU, G8 e G20) in cui vengono discusse tematiche relative alla sicurezza energetica e alla *governance* globale economica, alla sostenibilità ambientale e allo sviluppo sostenibile; la seconda è quella di erogare contributi alle Organizzazioni internazionali. Tale intervento ha richiesto un impegno di spesa complessivo (in conto competenza e residui) pari a circa 34,11 milioni.

Per quanto riguarda la prima attività, si tratta indubbiamente di tematiche globali di rilievo che impattano in maniera diretta sulla politica estera italiana e che richiedono una partecipazione continua da parte della struttura del Ministero. L'Amministrazione ha rappresentato che nel corso del 2013 alle riunioni dei Consigli e Comitati citati hanno partecipato 28 funzionari ed esperti nelle materie di rispettiva competenza e sono state a tal fine effettuate 93 missioni per garantire la presenza italiana nelle varie sedi internazionali, per una spesa complessiva di circa 113 mila euro.

Promozione della pace e sicurezza internazionale (programma 6)

Il programma, di competenza della Direzione generale per gli affari politici e di sicurezza, riguarda principalmente la sicurezza internazionale e il coordinamento politico militare nonché i rapporti politici in ambito internazionale[30] che per il 97,3 per cento sono costituiti da trasferimenti correnti a estero afferenti, anche per questo programma, a contributi obbligatori a favore di organismi internazionali. La spesa è rimasta pressoché invariata rispetto all'anno precedente con un aumento soltanto dei trasferimenti in conto capitale per 11,9 milioni. I consumi intermedi impattano per lo 0,3 per cento sul programma.

TAVOLA 19

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 6

(in migliaia)

Categorie	Programma: Promozione della pace e sicurezza internazionale							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	11.990	2,4	9.401	1,9	9.401	1,9	0	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*728*	*0,1*	*419*	*0,1*	*419*	*0,1*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	1.295	0,3	1.219	0,2	1.207	0,2	175	1,5
Trasferimenti di parte corrente	480.009	95,0	476.063	95,5	472.848	95,5	11.134	98,5
Altre uscite correnti	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE CORRENTI	**493.294**	**97,7**	**486.684**	**97,6**	**483.457**	**97,6**	**11.308**	**100,0**
Investimenti fissi lordi	5	0,0	4	0,0	17	0,0	0	0,0
Trasferimenti di parte capitale	11.819	2,3	11.819	2,4	11.819	2,4	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**11.823**	**2,3**	**11.823**	**2,4**	**11.836**	**2,4**	**0**	**0,0**
SPESE COMPLESSIVE	**505.117**	**100,0**	**498.507**	**100,0**	**495.293**	**100,0**	**11.308**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Anche il 2013 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.). Una specifica attenzione è stata rivolta al processo di transizione in Afghanistan che ha fatto registrare alcuni progressi anche in considerazione dell'accordo italo-afghano avvenuto nel 2012 per un partenariato e una collaborazione di lungo periodo.

[30] 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.

Nel contesto delle relazioni con i Paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente, nel corso del 2013 è stata intensificata l'azione del Governo a sostegno del Libano, dove l'Italia dispone di un contingente di oltre un migliaio di uomini e guida la missione UNIFIL. Per quanto riguarda la Siria, l'Italia ha promosso l'avvio del processo di Ginevra per la ricerca di una soluzione negoziata al conflitto. Si è, inoltre, curata l'organizzazione del vertice governativo Italia – Israele che si è tenuto il 2 dicembre 2013 che, ha portato alla firma di alcuni accordi e memorandum con il Ministero dello sviluppo economico e con quello dell'istruzione, università e ricerca.

Per quanto attiene, poi, alla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) l'Italia, nel corso del 2013, ha fornito un contributo alla ripresa del negoziato sul dossier nucleare con l'Iran, che ha portato all'intesa interinale del 24 novembre 2013 a Ginevra; al negoziato di pace fra Israele e Autorità Palestinese che ha facilitato il dialogo fra le parti politiche a seguito della crisi in Egitto e ha, inoltre, contribuito all'azione di distruzione delle armi chimiche in Siria e alla preparazione dei negoziati "Ginevra II" per una soluzione politica della crisi siriana.

Per quanto riguarda, infine, il tema della promozione delle relazioni bilaterali di natura politica, economica, culturale, scientifica e tecnologica con i Paesi dell'Europa orientale, la Federazione russa, il Caucaso e l'Asia centrale nel corso del 2013 vi sono state diverse occasioni di incontro di alto vertice che hanno confermato un partenariato privilegiato e strategico che ha indubbi risvolti sulla promozione dei nostri interessi economici, nel settore dell'energia, dell'industria, dei servizi e della cooperazione finanziaria, come testimoniato dalla importante serie di contratti commerciali ed accordi istituzionali firmati a margine del vertice di Trieste. Per il Caucaso, in particolare, va rilevata sia la promozione dei nostri interessi di diversificazione degli approvvigionamenti energetici (e di creazione in Italia di un *hub* di distribuzione europeo del gas), legati alla realizzazione del gasdotto TAP.

Integrazione europea (programma 7)

Il programma, gestito dalla Direzione generale per l'Unione europea, 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. Nell'ambito del programma i trasferimenti, che costituiscono il 59,2 per cento dell'intero stanziamento e la maggior parte di essi riguardano contributi alle comunità e associazioni dell'Istria per iniziative a favore delle minoranze italiane nei Paesi della ex Jugoslavia. I consumi intermedi incidono per l'1,2 per cento sul programma.

Tavola 20

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 7

(in migliaia)

Categorie	Programma: Integrazione europea							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	11.808	39,6	8.400	32,9	8.400	37,6	0	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*721*	*2,4*	*431*	*1,7*	*431*	*1,9*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	346	1,2	329	1,3	308	1,4	117	1,4
Trasferimenti di parte corrente	17.678	59,2	16.787	65,8	13.653	61,0	8.399	98,6
Altre uscite correnti	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE CORRENTI	**29.831**	**100,0**	**25.516**	**100,0**	**22.361**	**100,0**	**8.516**	**100,0**
Investimenti fissi lordi	6	0,0	6	0,0	6	0,0	0	0,0
Trasferimenti di parte capitale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**6**	**0,0**	**6**	**0,0**	**6**	**0,0**	**0**	**0,0**
SPESE COMPLESSIVE	**29.837**	**100,0**	**25.522**	**100,0**	**22.367**	**100,0**	**8.516**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'attività della Direzione generale è stata principalmente orientata alla preparazione del semestre di Presidenza europea sulla base dei risultati dell'indagine conoscitiva svolta dalle Commissioni esteri e politiche dell'Unione europea di Camera e Senato. Il processo di definizione dell'agenda e del programma ha coinvolto tutte le Amministrazioni interessate in una serie di incontri che hanno contribuito ad individuare i principali temi in discussione, le priorità e gli obiettivi concreti che si intendono raggiungere nel corso del semestre (proposte legislative, progetti di conclusioni consiliari, mandati negoziali da promuovere nei consessi internazionali, ecc.), nonché gli eventi formali, informali e collaterali funzionali alla realizzazione di tali obiettivi.

Italiani nel mondo e politiche migratorie (programma 8)

Il Programma riguarda la gestione degli affari consolari, dei flussi migratori, la promozione, il coordinamento e lo sviluppo delle politiche concernenti i diritti degli italiani nel mondo e le iniziative linguistico-scolastiche a favore di connazionali all'estero tutela e l'assistenza a favore degli italiani nel mondo. La Direzione generale competente è quella per gli italiani all'estero e le politiche migratorie. L'esame degli stanziamenti definitivi (pari complessivamente a 47,5 milioni) per categoria di spesa evidenzia come l'80 per cento del programma riguardi i trasferimenti di parte corrente, che comprendono anche i contributi obbligatori a organismi internazionali. I consumi intermedi si attestano al 3,7 per cento dei finanziamenti del programma. Il Ministero gestisce nell'ambito del programma le spese relative al funzionamento dei Comitati italiani all'estero.

Tavola 21

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 8

(in migliaia)

Categorie	Programma: Italiani nel mondo e politiche migratorie							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	7.699	16,2	5.977	13,4	5.977	13,4	0	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*472*	*1,0*	*319*	*0,7*	*319*	*0,7*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	1.770	3,7	831	1,9	879	2,0	88	17,8
Trasferimenti di parte corrente	38.056	80,1	37.841	84,7	37.794	84,6	405	82,2
SPESE CORRENTI	**47.525**	**100,0**	**44.649**	**100,0**	**44.649**	**100,0**	**493**	**100,0**
Investimenti fissi lordi	4	0,0	4	0,0	3	0,0	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**4**	**0,0**	**4**	**0,0**	**3**	**0,0**	**0**	**0,0**
SPESE COMPLESSIVE	**47.529**	**100,0**	**44.652**	**100,0**	**44.653**	**100,0**	**493**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Promozione del sistema Paese (programma 9)

Di particolare importanza risultano negli ultimi anni le politiche di sostegno all'internazionalizzazione del sistema economico italiano che sono assegnate al Ministero, intese come strumento, non solo di promozione dell'economia nazionale, ma anche di diffusione della cultura, della lingua e dello spettacolo italiano, 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. A tal fine, è fondamentale un proficuo dialogo operativo tra il Ministero degli affari esteri e quello dello sviluppo economico.

Al programma 9, Promozione del sistema Paese, sono stati destinati 169,3 milioni, circa 11 milioni in meno rispetto all'anno precedente. Si tratta di una riduzione che è andata ad incidere sulle voci di spesa dei redditi da lavoro dipendente (5,2 milioni), e sui consumi intermedi. In particolare, per il consumi intermedi si segnala una evidente riduzione percentuale

degli stanziamenti che passano dal 6,5 al 2,6 per cento (-3,3 milioni). Mentre si registra un aumento dei trasferimenti (+1,5 milioni).

Tavola 22

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 9

(in migliaia)

Categorie	Programma: Promozione del sistema Paese							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	86.689	51,2	69.500	46,9	67.648	46,6	2.284	29,7
di cui imposte pagate sulla produzione	*902*	*0,5*	*599*	*0,4*	*596*	*0,4*	*3*	*0,0*
Consumi intermedi	4.382	2,6	4.273	2,9	4.248	2,9	1.340	17,4
Trasferimenti di parte corrente	78.036	46,1	74.407	50,2	73.280	50,4	4.066	52,9
di cui alle amministrazioni pubbliche	*13.872*	*8,2*	*13.739*	*9,3*	*13.696*	*9,4*	*43*	*0,6*
Altre uscite correnti	204	0,1	75	0,1	75	0,1	0	0,0
SPESE CORRENTI	**169.310**	**100,0**	**148.255**	**100,0**	**145.250**	**100,0**	**7.690**	**100,0**
Investimenti fissi lordi	6	0,0	6	0,0	16	0,0	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**6**	**0,0**	**6**	**0,0**	**16**	**0,0**	**0**	**0,0**
SPESE COMPLESSIVE	**169.316**	**100,0**	**148.261**	**100,0**	**145.267**	**100,0**	**7.690**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel corso del 2013 è proseguita l'attività di coordinamento e di sviluppo di specifiche iniziative del Ministero, in collaborazione con altri *partner* istituzionali, nell'obiettivo di migliorare l'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano. Le attività di internazionalizzazione sono state organizzate secondo diverse aree tematiche. Tra le iniziative di maggior rilievo si segnala:

- il coordinamento della "Cabina di Regia" tra le Istituzioni e gli Enti, è stato realizzato attraverso riunioni periodiche e rapporti diretti con l'Agenzia ICE, le Camere di commercio e l'ENIT;
- la promozione e organizzazione di iniziative a sostegno delle imprese, attraverso incontri periodici con medi e grandi gruppi economici, federazioni e associazioni di categoria. D'intesa col il Ministero dello sviluppo economico, l'Agenzia ICE, l'Unioncamere e alcuni Atenei è proseguito il programma "*Invest your Talent in Italy*", volto ad attrarre talenti stranieri attraverso l'offerta formativa accademica e imprenditoriale: è stato rinnovato il bando per 15 borse di studio con tirocini in azienda per studenti indiani, brasiliani, turchi, colombiani e sudafricani;

All'interno del programma, sono altresì, ricompresi 80 Istituti italiani di cultura coordinati dal Ministero e che operano in sinergia con le Ambasciate, la rete consolare e la rete commerciale Affari esteri/Sviluppo economico (Agenzia ICE/Camere di commercio/addetti commerciali). Le principali attività svolte dagli istituti riguardano l'organizzazione di manifestazioni ed eventi per la diffusione della cultura e dell'immagine dell'Italia, corsi di lingua extracurricolari, servizi di informazione al pubblico, specie in campo turistico. In particolare, i corsi di lingua organizzati nel 2013 hanno registrato 70.673 iscritti, di cui 30.068 in Europa (Paesi UE e non UE) e 23.466 nelle Americhe. Le iscrizioni rappresentano una fonte di autofinanziamento che si affianca al contributo del Ministero e costituiscono un importante veicolo di introduzione della cultura italiana nella società civile.

La dotazione del capitolo 2761 che riguarda gli stanziamenti che vengono assegnati agli Istituti di cultura, pari a 12,9 milioni, è stata utilizzata per il finanziamento dei corsi e delle manifestazioni (la media delle assegnazioni oscilla intorno ai 140.000 euro annui). Un'ulteriore dotazione pari a 711.077 euro sul capitolo 2471/3 è stata utilizzata per organizzare alcuni eventi destinati a più sedi.

Un altro ambito di competenza del Ministero che rientra nel programma 9 è la diffusione della lingua italiana all'estero. Il Ministero gestisce, infatti, la rete di istruzione scolastica all'estero (infanzia, primaria, secondaria di primo e di secondo grado) che è composta da Istituti statali comprensivi, (con sedi ad Addis Abeba, Asmara, Atene, Barcellona, Istanbul, Madrid, Parigi e Zurigo), scuole italiane paritarie, (con sedi nell'Unione europea, in Paesi europei non UE, nell'Africa a sud del Sahara, nel Mediterraneo e in Medio Oriente e soprattutto nelle Americhe, data la forte presenza di connazionali), sezioni bilingue presso gli Istituti di istruzione primaria e secondaria di stati esteri, per assicurare l'insegnamento curriculare dell'italiano come lingua straniera, nonché di alcune materie veicolate in italiano (con sedi prevalentemente concentrate nei Paesi Europei UE e non UE e nelle Americhe) e, infine, lettori universitari presso le cattedre di italianistica. Nel 2013 le scuole italiane e le sezioni bilingue hanno impartito docenze a 29.029 studenti, in particolare in America latina (con circa 11.000 frequentatori) e nella UE, dove più forte è la richiesta, da parte di connazionali di "nuova immigrazione" e di famiglie straniere che hanno rapporti di lavoro con l'Italia. Il sistema scolastico all'estero è completato dai corsi degli "Enti gestori" co-finanziati dal Ministero, che riguardano soprattutto il segmento della scuola elementare e materna, con insegnanti madrelingua. Nel 2013 hanno registrato 309.630 allievi, 100.000 dei quali nella sola America Latina. La rete del Ministero, che si avvale prevalentemente di insegnanti di ruolo, è rientrata tra i settori che sono stati individuati ai fini della *spending review*. Si è, infatti, prevista la razionalizzazione di tale spesa da effettuarsi attraverso una riduzione del contingente degli insegnanti che a partire dal 2011 è progressivamente diminuito passando da 1.024 unità a 890 nel 2012, ulteriormente ridotte nel 2013. La norma prevede che il nuovo organico dovrà essere costituito da 600 unità entro l'anno scolastico 2015-2016.

Con riferimento alla concessione di borse di studio e agli scambi giovanili si evidenzia che nel 2013 il Ministero ha destinato 4.300 mensilità di borse di studio in favore di 850 ricercatori e studenti provenienti da più di 100 Paesi, tra cui italiani residenti all'estero.

Infine, in ordine alla partecipazione alle Organizzazioni internazionali si segnala in ambito UNESCO, l'impegno del nostro Paese, al settimo posto tra i maggiori contribuenti e membro di 8 dei 27 Comitati intergovernativi dell'Organizzazione. Il programma prevede l'erogazione di contributi obbligatori (12,1 milioni nel 2013 pari al 4,44 per cento del bilancio totale UNESCO) e contributi specifici al Fondo del patrimonio mondiale, al *World Water Assessment Programme* (WWAP), al Fondo per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, nonché alla sede UNESCO di Venezia (BRESCE).

Il programma finanzia anche la gestione del patrimonio storico-artistico del Ministero custodito presso il palazzo della Farnesina, le Ambasciate e gli Istituti italiani di cultura, il cui valore assicurativo ammonta a 18,5 milioni. Si tratta di un patrimonio che include le collezioni Farnesina di arte contemporanea e *design*, nonché opere d'arte antica in deposito da Istituzioni museali dello Stato. Tale patrimonio viene anche utilizzato per organizzare mostre presso il Ministero o all'estero, in collaborazione con importanti Istituzioni museali.

Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari (programma 12)

Il programma 12, Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari, riguarda la gestione delle strutture all'estero, nonché la gestione dei servizi per la rappresentanza degli uffici all'estero. Il programma è assegnato alla Direzione generale per l'Amministrazione, l'informatica e le comunicazioni con risorse per il 93,8 per cento intestate alla voce dei consumi intermedi.

Tavola 23

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 12

(in migliaia)

Categorie	Programma: Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatico-consolari							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	1.817	1,7	1.714	1,6	1.714	1,6	0	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*112*	*0,1*	*97*	*0,1*	*97*	*0,1*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	99.627	93,8	99.484	93,9	99.157	94,5	1.941	43,4
SPESE CORRENTI	**101.444**	**95,5**	**101.198**	**95,5**	**100.871**	**96,2**	**1.941**	**43,4**
Investimenti fissi lordi	4.758	4,5	4.758	4,5	4.005	3,8	2.529	56,6
SPESE IN CONTO CAPITALE	**4.758**	**4,5**	**4.758**	**4,5**	**4.005**	**3,8**	**2.529**	**56,6**
SPESE COMPLESSIVE	**106.202**	**100,0**	**105.957**	**100,0**	**104.877**	**100,0**	**4.470**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'Amministrazione è stata impegnata nel contenimento delle spese di funzionamento delle sedi estere cercando di dare priorità a quelle strettamente indispensabili per la continuità delle attività istituzionali. Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, detto compito è stato agevolato dal d.P.R. n. 54 del 2010, che ha permesso alle sedi estere di gestire con una maggiore autonomia l'allocazione delle risorse a seguito delle riduzioni operate nel corso degli ultimi anni. A tal fine sono inoltre stati disposti precisi divieti di legge, finalizzati a limitare o inibire l'acquisto di autovetture (ad eccezione di quelle blindate, divieto comunque limitato a sedi operanti in contesti post bellici o di ordine pubblico precario). L'Amministrazione ha segnalato che l'applicazione dei limiti di spesa per l'esercizio di autovetture all'estero si è rivelata particolarmente difficile, in quanto il blocco comprendeva anche alcune spese di mantenimento in esercizio (come ad esempio quelle assicurative) che non possono essere compresse. Difficoltà di gestione sono state segnalate anche per il limite imposto per l'acquisto di mobili ed arredi, che ha reso necessario l'emanazione di un' apposita disposizione inserita nella legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013), restituendo dei margini agli uffici all'estero, erogando ulteriori risorse e contemperando le esigenze di contenimento della spesa con quelle di funzionalità e di autonomia gestionale.

Relativamente alle locazioni consolari nel corso dell'ultimo triennio le spese riguardanti le sedi sia degli uffici che delle residenze all'estero si sono sostanzialmente mantenute costanti, con una leggera diminuzione di quelle relative alle residenze e un aumento di quelle degli uffici.

Complessivamente rispetto all'esercizio precedente si registra un aumento pari a 1,8 milioni.

Tavola 24

SPESE PER LOCAZIONI - RETE ESTERA 2011-2013

Anno	Uffici	Residenze	Totali
2011	18.732.051,40	11.394.529,84	30.126.581,24
2012	18.541.999,07	10.678.461,16	29.220.460,23
2013	20.388.118,68	10.629.118,39	31.016.237,07

Fonte: Ministero degli affari esteri

Nel dettaglio della spesa per residenze si osserva che la spesa di 10,6 milioni è relativa alla locazione di 80 sedi allocate in differenti aree geografiche con preminenza in quelle dell'Europa occidentale, dell'Asia-Oceania e della Europa orientale, ex URSS e Balcani. In

particolare i Paesi con il maggiore numero di sedi sono la Cina (8), la Federazione russa (4) e la Svizzera (4)[31].

Tavola 25

SPESA PER RESIDENZE ESTERE 2013

Area geografica	n. sedi	Importi
America settentrionale	2	161.341,78
America centrale e meridionale	7	430.768,80
Europa occidentale	21	2.307.100,26
Europa orientale, ex URSS e Balcani	17	3.195.802,97
Mediterraneo e Medio oriente	9	904.963,51
Africa Sud Sahariana	6	509.669,22
Asia Oceania	18	3.119.471,85
Totale	**80**	**10.629.118,39**

Fonte: Ministero degli affari esteri

Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese (programma 13)

Il Programma fa riferimento alla rete estera e riguarda le attività connesse alla cooperazione politica, economica, culturale delle sedi all'estero, alle questioni economico-commerciali e a carattere finanziario, nonché alla promozione commerciale e alla cooperazione nel settore scientifico e tecnologico. Nel Programma sono altresì ricomprese le spese relative alle visite di Stato, ufficiali ed alta rappresentanza e alla gestione dei flussi migratori e degli affari consolari. La Direzione generale competente è quella per le risorse e l'innovazione. Gli stanziamenti definitivi, pari complessivamente a 597,5 milioni sono quasi interamente destinati alla categoria dei redditi da lavoro dipendente (96,2 per cento). Si tratta, in particolare di spese relative al pagamento delle competenze accessorie del personale della rete estera (per un importo pari a 349,1 milioni) e al pagamento delle retribuzioni al personale assunto a contratto dalle rappresentanze diplomatiche, dagli uffici consolari e dagli istituti di cultura all'estero (per un importo pari a 93,3 milioni). I consumi intermedi si attestano al 3,8 per cento dei finanziamenti del programma.

Tavola 26

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 13

(in migliaia)

Categorie	Programma: Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	574.849	96,2	522.355	95,9	522.543	97,0	5.345	36,3
di cui imposte pagate sulla produzione	*6.034*	*1,0*	*1.173*	*0,2*	*1.173*	*0,2*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	22.712	3,8	22.247	4,1	16.259	3,0	9.370	63,7
SPESE CORRENTI	**597.561**	**100,0**	**544.602**	**100,0**	**538.802**	**100,0**	**14.714**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**597.561**	**100,0**	**544.602**	**100,0**	**538.802**	**100,0**	**14.714**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Coordinamento dell'amministrazione in ambito internazionale (programma 14)

Il programma 14, Coordinamento dell'amministrazione in ambito internazionale, è intestato al Segretariato generale che svolge principalmente funzioni di indirizzo e coordinamento. All'interno del programma è ricompresa l'Unità di crisi che si occupa della gestione delle crisi internazionali. Nel corso del 2013 si è registrato un aumento delle dotazioni

[31] Tra le residenze sono ricomprese anche le sedi di organismi internazionali quali ONU, FAO, OCSE, UNESCO, ecc.

finanziarie (pari a +7,3 milioni rispetto all'esercizio 2012) che ha riguardato quasi esclusivamente la spesa per consumi intermedi, che, tra l'altro, risulta la voce di spesa maggiore del programma con il 62 per cento degli stanziamenti assegnati.

Tavola 27

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 14

(in migliaia)

Categorie	Programma: Coordinamento dell'amministrazione in ambito internazionale							
	Stanziamenti definitivi		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui totali	
		%		%		%		%
Redditi di lavoro dipendente	11.480	33,7	10.419	32,2	10.419	35,0	0	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*702*	*2,1*	*582*	*1,8*	*582*	*2,0*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	21.099	62,0	20.540	63,4	16.712	56,2	9.744	97,7
Trasferimenti di parte corrente	1.438	4,2	1.435	4,4	2.589	8,7	224	2,2
SPESE CORRENTI	**34.017**	**100,0**	**32.395**	**100,0**	**29.721**	**100,0**	**9.968**	**100,0**
Investimenti fissi lordi	4	0,0	4	0,0	13	0,0	1	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**4**	**0,0**	**4**	**0,0**	**13**	**0,0**	**1**	**0,0**
SPESE COMPLESSIVE	**34.021**	**100,0**	**32.399**	**100,0**	**29.733**	**100,0**	**9.969**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Attività dell'Unità di crisi

L'Unità di crisi è una struttura che svolge la sua attività all'interno della Segreteria generale ed è caratterizzata dalla massima flessibilità, pensata per poter intervenire rapidamente e con efficacia, operativa 24 ore su 24, 365 giorni all'anno. Il suo compito è quello di seguire le situazioni internazionali di tensione e di adottare le misure necessarie per gli interventi operativi a tutela della sicurezza dei cittadini italiani all'estero. L'Unità effettua nel corso dell'anno un monitoraggio della presenza italiana all'estero, predisponendo dei piani di emergenza a seguito di valutazione e analisi dei fattori di pericolo nei Paesi che si ritiene ad alto rischio. Ciò avviene attraverso il continuo contatto con le rappresentanze diplomatico-consolari, con le amministrazioni dello Stato presenti sul territorio estero, con le agenzie di *intelligence*, con le Organizzazioni internazionali e con le omologhe strutture di gestione delle crisi degli altri *Partner* europei, più con un'altra serie di interlocutori non istituzionali che consentono di sviluppare efficaci piani di prevenzione per meglio tutelare i connazionali oltre confine.

Le attività dell'Unità di crisi si suddividono sostanzialmente in due categorie: 1) attività ordinarie di prevenzione dei rischi e di preparazione dei piani di emergenza; 2) attività di gestione straordinaria delle crisi e interventi di soccorso. In collaborazione con la rete diplomatica vengono messe in atto iniziative volte ad informare i cittadini e le imprese operanti all'estero delle condizioni di sicurezza e dei potenziali rischi, così da prevenire situazioni di potenziali crisi. I fattori di rischio presi in considerazione, che possono comportare l'evacuazione dell'intera o di parte della collettività, vanno dal terrorismo alle calamità naturali su vasta scala, dalla criminalità organizzata alle epidemie ed alle crisi socio-politiche. Ciò richiede una certa flessibilità per l'accantonamento di risorse finanziarie adeguate per far fronte alle eventuali impreviste crisi così da poter intervenire rapidamente e con efficacia in situazioni di elevato rischio per la vita dei connazionali all'estero.

Tavola 28

CAPITOLO 1156
SPESE PER LA TUTELA INTERESSI ITALIANI E SICUREZZA
DEI CONNAZIONALI ALL'ESTERO IN EMERGENZA
2009-2013

(in migliaia)

Esercizio	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Impegni lordi	Pagamenti totali	Residui finali
2009	2.959	20.706	20.491	17.758	7.153
2010	2.959	18.563	18.213	14.143	10.919
2011	2.397	14.039	14.006	16.037	8.798
2012	2.397	12.018	12.018	14.309	5.902
2013	1.398	20.203	19.749	15.848	9.608

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Lo stanziamento di bilancio ordinario dell'Unità di crisi ha fatto registrare un progressivo decremento rispetto agli anni precedenti, attestandosi per il 2013 a 1,4 milioni, mentre le dotazioni finali, pari a 20,2 milioni, risultano in aumento rispetto agli esercizi precedenti. In considerazione degli oneri necessari a far fronte alle emergenze determinatesi nel 2013, l'Unità di crisi ha fatto ricorso ai Fondi stanziati dai decreti-legge di proroga delle missioni internazionali di pace (DL n. 227 del 2012 e DL n. 114 del 2013).

Tra le spese previste vi è anche l'acquisto di materiale e apparati per le comunicazioni radio e satellitari, generi di prima necessità ed equipaggiamenti di emergenza (maschere antigas, giubbetti antiproiettile, scorte d'acqua potabile, scorte di carburante, razioni alimentari di emergenza, beni di prima necessità, ecc.) destinati, attraverso la rete diplomatico/consolare, ai cittadini italiani in situazione di emergenza. Gli acquisti vengono effettuati attraverso l'erogazione di finanziamenti alle sedi all'estero e, ove le attrezzature di sicurezza necessarie non siano reperibili in loco, ovvero lo *standard* qualitativo non sia sufficiente ad assicurare un adeguato livello di protezione, l'acquisto di materiale viene effettuato direttamente dall'Unità di crisi in Italia e inviato alle sedi destinatarie. Nel 2013 tali spese sono state pari a circa 900.000,00 euro.

Tra le operazioni compiute nel 2013 l'Amministrazione ha segnalato il caso del Sud Sudan, ove si è proceduto ad evacuare i connazionali in 48 ore con concorso dell'Aeronautica militare, che ha predisposto per l'operazione l'utilizzo di due velivoli. Una seconda operazione ha riguardato la Repubblica Centrafricana, da dove i cittadini italiani sono stati invece evacuati in coordinamento con l'Unità di crisi francese.

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 degli organi collegiali; 3.3. 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. Criticità emerse dall'esame del rendiconto; *4.2. Gestione delle entrate extratributarie.*
5. Le missioni e i programmi: *5.1. La missione Istruzione scolastica:* 5.1.1. I programmi: "Istruzione prescolastica", "Istruzione primaria", "Istruzione secondaria di primo e di secondo grado"; 5.1.2. Il programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica"; 5.1.3. Il programma "Iniziative per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio"; 5.1.4. Il programma: "Istruzione post secondaria, degli adulti, e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale"; *5.2. La missione Istruzione universitaria:* 5.2.1. Le risorse finanziarie trasferite agli Atenei; 5.2.2. Gli interventi in materia di offerta formativa; 5.2.3. Gli interventi a favore degli studenti; *5.3. La missione Ricerca e innovazione:* 5.3.1. La riorganizzazione della politica di settore; 5.3.2. Le risorse finanziarie destinate alle attività di ricerca nel 2013; 5.3.3. Le risorse provenienti dalla Comunità europea.

1. Considerazioni di sintesi

Le priorità politiche e gli obiettivi strategici delineati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel 2013 rispondono alle principali criticità del settore - rappresentate anche dall'andamento dei principali indicatori europei in materia di istruzione e ricerca - e si indirizzano ad un migliore utilizzo delle risorse disponibili e ad azioni di razionalizzazione della spesa, che hanno trovato, in parte, espressione nelle disposizioni introdotte con il DL n. 69 del 2013 e nel DL n. 104 del 2013.

Le linee strategiche relative al settore scolastico, accanto allo sforzo di mantenimento degli obiettivi di contenimento e razionalizzazione, comprendono iniziative a favore degli studenti ed interventi aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico incentrati, in particolare, nell'innovazione digitale nella scuola e in interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza delle scuole.

Anche le linee di indirizzo per l'Università, nel quadro degli obiettivi definiti nella legge n. 240 del 2010, pongono l'accento sulla promozione della qualità e sull'incremento di efficienza del sistema universitario.

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 ad ottimizzare l'utilizzo di Fondi europei ed ad incentivare gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione nel quadro normativo delineato nel DL n. 83 del 2012.

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.

Gli effetti sulla struttura organizzativa derivanti dall'applicazione del decreto-legge n. 95 del 2012 appaiono di un certo rilievo determinando una riduzione di 7 uffici dirigenziali generali, 132 uffici dirigenziali di livello non generale e 1.056 posti nell'ambito del personale di livello non dirigenziale.

La riduzione dei 7 uffici dirigenziali generali si concretizza, in particolare, nella soppressione di tre Direzioni generali in seno all'Amministrazione centrale e di quattro Direzioni generali presso gli Uffici Scolastici Regionali innescando, a livello periferico, un processo di razionalizzazione che ha portato all'attuale proposta di assegnare alcune Direzioni periferiche alla responsabilità di un dirigente di seconda fascia.

Ampio resta il numero degli organi collegiali, oggetto di ricognizione da parte del MIUR, che, pur non comportando oneri a carico del bilancio, richiedono una riorganizzazione, in linea con l'esigenza di semplificazione dei procedimenti amministrativi ed il recupero di risorse umane e strumentali da dedicare alle missioni istituzionali.

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. I dati di struttura evidenziano, peraltro, una forte disomogeneità che vede pochi Enti di grandi dimensioni ed Enti di piccole o piccolissime dimensioni e che ne suggerisce una razionalizzazione anche al fine di ottenere economie di scala.

L'analisi finanziaria del bilancio del MIUR ha evidenziato previsioni definitive pari 53.046 milioni, leggermente inferiori a quelle del precedente esercizio. L'andamento risulta, peraltro, disomogeneo tra le diverse missioni che fanno capo al Ministero: segnano infatti una crescita la missione "Ricerca e innovazione" (+31 per cento), che risente delle consistenti somme stanziate per il pagamento dei residui perenti, mentre flettono le altre missioni in relazione al consolidamento delle misure di razionalizzazione del settore e alla riduzione delle risorse per la valorizzazione del personale scolastico e per il miglioramento dell'offerta formativa (Istruzione scolastica) o per il venir meno di risorse aggiuntive *una tantum* (Istruzione universitaria) o in relazione alla misure di contenimento della spesa corrente (Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche).

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 50,7 milioni al termine dell'anno scolastico 2011-2012) di cui 44,2 milioni finanziati dal Ministero dell'economia e delle finanze e 6,6 oggetto del piano di rientro approvato nel mese di agosto 2013.

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.

La consistente crescita dei primi si riconduce, in particolare, al capitolo concernente il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per la ricerca scientifica solo in parte movimentato nel corso dell'esercizio, mentre l'ammontare dei residui perenti di nuova formazione segna un netto calo rispetto all'anno precedente.

Passando all'esame delle politiche declinate nelle missioni e nei programmi affidati al Ministero, si rileva anche nel 2013, nell'ambito della missione "Istruzione scolastica", la difficoltà nel mantenere gli impegni di contenimento previsti in sede di determinazione dell'organico, ascrivibile, in particolare, agli effetti derivanti dalla sentenza della Corte

Costituzionale n. 80 del 2010 in materia di posti di sostegno, erodendo la quota delle economie da restituire al settore.

L'andamento delle principali determinanti del sistema conferma, tuttavia, la validità delle misure 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.

La flessione del personale in servizio e la nuova crescita del personale a tempo determinato richiede peraltro una coerente politica di immissioni in ruolo per rispondere ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative.

Quanto agli interventi per l'edilizia scolastica, la complessità delle procedure e la pluralità degli attori e delle fonti di finanziamento richiede una semplificazione della normativa esistente che, nel rispetto delle specifiche competenze dello Stato e delle autonomie territoriali, eviti la frammentazione dei centri decisionali e delle procedure di individuazione degli interventi. Appare inoltre indispensabile la reale conoscenza dello stato degli edifici scolastici cui dovrebbe contribuire il nuovo Sistema nazionale delle anagrafi dell'edilizia scolastica (SNAES).

Le misure avviate 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 del Ministero e si riconducono alla distribuzione di una quota sempre crescente delle risorse sulla base di criteri di premialità, alla più rigorosa procedura di accreditamento dei corsi di studio ed alla promozione di interventi a favore degli studenti.

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, e in ritardo, il completamento del quadro normativo concernente i nuovi strumenti per il diritto alla studio universitario di cui al d.lgs. n. 68 del 2012.

Quanto, infine, alla missione "Ricerca e innovazione", 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, in un miglioramento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca, nella migliore utilizzazione dei Fondi posti a disposizione dall'Unione europea.

Anche in tale settore non può non sottolinearsi la flessione degli stanziamenti per la ricerca del bilancio del MIUR.

Di particolare rilievo appare il contenimento delle risorse destinate alla ricerca industriale nel cui ambito, la riduzione di 30 milioni a valere sulla contabilità speciale relativa al Fondo per le agevolazioni alla ricerca (disposta con la legge di stabilità 2013) e 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 disponibilità destinate alla concessione di contributi a fondo perduto, consentendo 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), mentre sempre meno significativa appare la quota destinata al Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (FIRST).

Quanto, infine, alla gestione delle risorse provenienti dalla Comunità europea riconducibili al PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, il quadro complessivo sull'attuazione del Programma che emerge nel triennio 2010-2013 segna il completamento della fase di programmazione cui corrisponde, tuttavia, una percentuale di realizzazione di circa il 59 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.

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, in un ottica diretta a favorire la crescita, richiede, pur nelle difficili condizioni dell'economia, maggiori sforzi per dare al Paese una dotazione di capitale umano adeguata ad una moderna economia.

I percorsi definiti per l'istruzione, la formazione, la ricerca e l'innovazione tecnologica rappresentano, infatti, come da ultimo ribadito nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2014, le leve più solide di cui un Governo dispone per raggiungere obiettivi di coesione sociale e sviluppo economico.

Una visione integrata delle diverse politiche e la molteplicità degli ambiti di intervento, richiedono tuttavia anche il coinvolgimento, nel rispetto del principio di sussidiarietà, dei diversi livelli di governo sul territorio; per la costruzione di un modello efficiente, si legge nella nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2013, il Ministero deve promuovere e stabilire nuove alleanze tra scuole, università, strutture formative, sedi della ricerca e dell'innovazione tecnologica, Enti territoriali, imprese e parti sociali in un percorso volto costantemente al miglioramento e all'innovazione del sistema.

Tali aspetti acquistano una ancor più significativa valenza alla luce dell'evoluzione della spesa pubblica sostenuta dagli altri Paesi europei negli specifici ambiti dell'istruzione e della ricerca e nel confronto con gli obiettivi in materia di istruzione, definiti nell'ambito della Strategia Europa 2020[1], a partire dal tasso di abbandono scolastico.

I dati più recenti sulla spesa sostenuta per ricerca e innovazione, raccolti a livello europeo, mostrano una contenuta evoluzione della spesa per ricerca e sviluppo che, attestandosi in circa 19,8 miliardi nel 2011 (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 dai principali *partners* europei[2].

Consistente appare il divario anche rispetto al livello prudenziale del *target* italiano della spesa in ricerca e sviluppo che fissa un obiettivo al 2020 dell'1,53 per cento del Pil e un obiettivo di medio termine dell'1,40 per cento.

I dati di previsione per il 2012 indicano, infine, un aumento contenuto della spesa per la ricerca e l'innovazione a valori correnti, sintesi di incrementi nelle Istituzioni pubbliche e nell'Università e diminuzioni nelle Istituzioni *no profit* e nelle imprese, seguite nel 2013 da un'ulteriore diminuzione nelle Istituzioni pubbliche e nelle imprese.

---

[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] In termini di rapporto tra spesa per ricerca e sviluppo e Pil, l'Italia, con un indice dell'1,25 per cento nel 2011 ed un indice stimato dell'1,27 per cento nel 2012, si mantiene lontana sia dall'obiettivo comune del Paesi europei all'interno della strategia Europa 2020 (3 per cento; superato solo da Regno Unito e Finlandia) che dalla media europea (2 per cento; superato da Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Francia, Olanda, Austria, Slovenia, Germania e Austria), attestandosi ad un livello inferiore a quasi tutti gli altri Paesi europei.

Anche i dati concernenti alla spesa pubblica per l'istruzione e alla formazione segnano, nei confronti europei, scostamenti significativi, non tanto in ordine all'ammontare delle spese sostenute, quanto in relazione all'andamento registrato e alle percentuali sul totale delle spese pubbliche.

Sotto il primo profilo infatti l'ammontare delle spese sostenute, pur in flessione (65,1 miliardi nel 2012 rispetto ai 70,5 miliardi del 2009), segue per dimensione soltanto la Germania, la Francia e il Regno Unito, che tuttavia spendono circa il doppio dell'Italia.

Nettamente inferiore alla media europea appare invece la percentuale della spesa per l'istruzione rispetto al complesso della spesa pubblica che passa dal 9,11 per cento del 2009 all'8,2 per cento del 2012 della spesa totale rispetto ad una media europea del 10,6 per cento, ponendo l'Italia in penultima posizione tra i 27 Paesi europei.

Sempre in relazione al settore istruzione, particolarmente distanti dai valori medi europei si presentano in Italia anche i principali indicatori di Europa 2020[3].

Tali valori, anche alla luce del recente Rapporto dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) sullo stato del sistema universitario e della ricerca, sembrano ricondursi, da un lato, alla minore capacità dell'Università di attrarre giovani e, dall'altro, alla scelta del percorso di studi universitari che porta o meno gli studenti al conseguimento del titolo.

Rispondono a tali criticità le priorità politiche e gli indirizzi strategici indicati nei documenti di programmazione per l'esercizio in esame improntati ad un migliore utilizzo delle risorse disponibili e ad azioni di razionalizzazione della spesa che hanno trovato, in parte, espressione nelle disposizioni introdotte con il DL n. 69 del 2013 (convertito dalla legge n. 98 del 2013) e nel DL n. 104 del 2013 (convertito dalla legge n. 128 del 2013).

Le linee strategiche indirizzate al settore scolastico, accanto allo sforzo di mantenimento degli obiettivi di contenimento e razionalizzazione, si sono concentrate in iniziative a favore degli studenti (azioni di valutazione della *performance* del sistema scolastico con particolare attenzione agli apprendimenti e alle competenze degli alunni; azioni di orientamento scolastico e professionale al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica; completamento della riforma dei cicli di istruzione e potenziamento dell'istruzione tecnico-professionale fino al livello post-secondario) ed in interventi aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico incentrati, in particolare, nell'innovazione digitale nella scuola e in interventi di edilizia scolastica e messa in sicurezza delle scuole.

Anche le linee di indirizzo per l'Università, nel quadro degli obiettivi definiti nella legge n. 240 del 2010, pongono l'accento sulla promozione della qualità e incremento di efficienza del sistema universitario e, in tale ambito, attribuiscono particolare rilievo alle procedure di accreditamento degli Atenei e dei corsi e alla piena operatività del nuovo sistema di finanziamento orientato al merito e agli equilibri di bilancio.

---

[3] Nell'ambito dell'istruzione secondaria, il tasso di abbandono scolastico, in forte diminuzione nel decennio (27 per cento nel 1999), si attesta nel 2012 al 17,6 per cento (era il 18,2 per cento nel 2011) e nel 2013 viene stimato al 17,1 per cento rispetto ad una media europea del 12,8 e ad un obiettivo europeo fissato al 10 per cento. Tale dato, pur avvicinandosi al *target* fissato per l'Italia (17,9 per cento nel medio termine e 16 per cento al 2020), evidenzia valori fortemente differenziati sul territorio ove i dati più aggiornati (relativi al 2012) mostrano un certo ritardo nelle Regioni del Mezzogiorno (22 per cento nell'area della convergenza) rispetto alle Regioni del centro e del centro nord con punte significative in Sicilia (25,8 per cento), in Sardegna (24,7 per cento) e in Campania (22,2 per cento). Valori inferiori alla media europea e molto distanti dall'obiettivo di Europa 2020, si rilevano in Italia 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 nel 2012 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). I dati aggiornati al 2013 registrano un indice pari al 22,4 per cento a fronte di una media europea in ulteriore crescita (36,6), avvicinandosi all'obiettivo di medio termine pari al 23,6 per cento (il *target* 2020 è pari per l'Italia al 26 per cento).

Una particolare attenzione viene inoltre riservata alla promozione del diritto allo studio universitario attraverso un sistema integrato di politiche a sostegno degli studenti tra le quali un ruolo importate viene riservato alle azioni della Fondazione per il merito.

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 ad ottimizzare l'utilizzo di Fondi europei ed ad incentivare gli investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione nel quadro normativo delineato nel DL n. 83 del 2012 (convertito dalla legge n. 124 del 2012).

In tale ambito si inseriscono le iniziative adottate nel quadro 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 e allo sviluppo dei servizi offerti dal sistema informativo, attraverso l'adozione di soluzioni conformi al nuovo Codice dell'amministrazione digitale.

In una logica di *spending review* sono state definite linee di azione volte a: razionalizzare l'organizzazione dell'Amministrazione centrale e periferica, avviare la dematerializzazione delle procedure amministrative in attuazione del piano previsto dal DL n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012); razionalizzare la logistica; valorizzare le risorse interne.

Di particolare rilievo in tale direzione risultano anche le attività di valutazione e controllo della spesa svolte nel 2013 dai NAVS (Nuclei di Analisi e Valutazione della Spesa) che si sono concentrate sulle principali determinanti di spesa suscettibili di razionalizzazione.

Le priorità politiche e gli obiettivi strategici trovano espressione nella nota integrativa al bilancio 2013-2015 e nella Direttiva generale con l'assegnazione delle risorse, pari nel complesso a 53.046 milioni, nell'ambito dei programmi di spesa di competenza dei diversi Centri di Responsabilità.

Nell'ambito degli stanziamenti per la missione "Istruzione scolastica", emerge, in primo luogo, la rilevante quota delle risorse attribuite alle scuole per il loro finanziamento (40,2 miliardi, pari al 98,5 per cento degli stanziamenti) facenti capo ai programmi "Istruzione prescolastica, primaria, secondaria di primo grado e secondaria di secondo grado", di competenza del Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, il cui andamento risulta influenzato dalle politiche di razionalizzazione degli organici e dalla incidenza delle misure di contenimento sulle spese di funzionamento.

Rilevante appare inoltre la quota destinata al sostegno delle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale dell'istruzione (279,2 milioni).

Gli obiettivi strategici, espressione delle citate priorità politiche, possono fruire di circa 310 milioni dei quali 5,8 milioni destinati alla valorizzazione del merito e alla formazione del personale della scuola, 2,9 milioni destinati alla lotta alla dispersione scolastica (cui contribuiscono anche le risorse provenienti dai Fondi comunitari) e 14,8 milioni per il sostegno allo sviluppo dell'istruzione tecnico-professionale sino al livello terziario di competenza del Dipartimento per l'istruzione.

Circa 2,8 milioni sono invece destinati alla scuola digitale e 17,6 milioni alla gestione e al funzionamento del sistema informativo; l'ammodernamento e la razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico fruisce invece dei residui provenienti da risorse in conto capitale dell'esercizio 2012 da trasferire alle Amministrazioni locali.

Gli stanziamenti destinati alla missione "Istruzione universitaria" (7,79 miliardi), affidata al dipartimento per l'Università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca, sono destinati per il 92 per cento all'obiettivo inteso a migliorare la qualità e l'efficienza

dell'attività didattica, di ricerca e gestionale attraverso soprattutto la razionalizzazione dei criteri di ripartizione dei trasferimenti alle università che assorbono quasi per intero le risorse stanziate.

Alla razionalizzazione e sviluppo del sistema AFAM sono assegnati 434 milioni mentre 168,4 milioni si riferiscono agli interventi per il diritto allo studio.

La missione "Ricerca e innovazione" prevede risorse per 2,6 miliardi interamente destinate allo sviluppo delle strategie per la crescita, per il rilancio e la valorizzazione della ricerca pubblica nel cui ambito gli obiettivi strategici, di contenuto generico, assorbono le risorse assegnate ai Programmi di riferimento in ordine ai quali si segnala l'aumento dei finanziamenti per la ricerca scientifica e tecnologica applicata, la sostanziale stabilità nella ricerca di base, le cui risorse restano assorbite per oltre l'88 per cento dal Fondo per il finanziamento degli Enti di ricerca, e una flessione degli stanziamenti nella ricerca per la didattica.

Alla riorganizzazione e ammodernamento del Ministero sono dedicate, infine, le risorse stanziate nel programma "Servizi e affari generali" (35,7 milioni), di competenza del Dipartimento per la programmazione, delle quali 20,3 milioni sono destinate alla dematerializzazione delle procedure amministrative e 2 milioni alla razionalizzazione degli spazi in uso all'Amministrazione centrale.

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 organizzativa, 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.

L'attuale struttura consegue al processo di razionalizzazione disposto, in attuazione del DL n. 138 del 2011 (convertito dalla n. 148 del 2011), 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.

L'articolo 2, del successivo DL n. 95 del 2012 convertito dalla legge n. 135 del 2012, ha imposto a tutte le Amministrazioni dello Stato un'ulteriore 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 portandosi gli incarichi dirigenziali generali da 34 a 27 (con una contrazione di 7 posti) e gli uffici dirigenziali di livello non generale 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.

A fronte di tale nuova dotazione organica, il nuovo schema di riorganizzazione del Ministero, predisposto ai sensi dell'articolo 2, comma 10*ter*, del decreto-legge n. 95 del 2012, determina un nuovo assetto della struttura organizzativa, sia centrale che periferica.

La riduzione dei 7 uffici dirigenziali generali si concretizza, in particolare, nella soppressione di tre Direzioni generali in seno all'Amministrazione centrale (che passano da 12 a 9) e di quattro Direzioni generali presso gli Uffici Scolastici Regionali.

Sotto tale ultimo profilo la riduzione sottende una 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[4].

Gli ampi margini di miglioramento nel dimensionamento delle sedi periferiche hanno formato oggetto, nell'ambito delle possibili misure di *spending review*, di una proposta, poi superata, di introdurre Uffici Scolastici "interregionali" e dell'attuale proposta di assegnare alcune Direzioni periferiche (4) alla responsabilità di un dirigente di seconda fascia[5].

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 2013, 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 del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, più volte modificato), che ha consentito solo una parziale sostituzione delle consistenti cessazioni dal servizio registratesi negli ultimi esercizi; sono state ridotte anche le procedure di mobilità in entrata in relazione alle quali l'Amministrazione ha manifestato l'intenzione di promuovere nuovi bandi in ingresso a conclusione del procedimento di riorganizzazione.

Sempre sotto il profilo organizzativo si segnalano le iniziative disposte dalla legge n. 190 del 2012 e in attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013.

In relazione alla misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito, il Ministro ha adottato nel mese di gennaio 2014 il Piano triennale della prevenzione della corruzione (PTPC) 2013-2015, pubblicato sul portale del Ministero nella sezione "Trasparenza, Valutazione e Merito"[6].

Nel corso dell'anno 2013, il responsabile per la prevenzione della corruzione, ha comunque proceduto a fornire indicazioni su alcuni degli aspetti cruciali quali: la trasparenza dell'attività amministrativa con particolare attenzione alla pubblicazione dei dati concernenti gli Enti vigilati; l'avvio del lavoro finalizzato all'elaborazione e all'adozione del Codice di comportamento del MIUR; la formazione dei dipendenti che operano nei settori particolarmente esposti alla corruzione; la definizione di azioni di sensibilizzazione presso l'utenza esterna.

Questioni interpretative ha inoltre sollevato l'Amministrazione nell'applicazione della normativa anticorruzione alle Istituzioni scolastiche anche sotto il profilo della individuazione del responsabile della prevenzione e della predisposizione del piano triennale, atteso che anche il Piano nazionale anticorruzione non contiene previsioni specifiche. Al riguardo deve tuttavia segnalarsi che, secondo le indicazioni del Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione, il piano nazionale anticorruzione è da ritenersi uno strumento "a sviluppo complessivo" e, quindi, attraverso un approfondimento istruttorio, da esso può derivare l'elaborazione, in tempi brevi, di una direttiva ulteriore, specifica per le Istituzioni scolastiche.

In merito al grado di attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013, relativo al riordino della disciplina riguardante gli obblighi della pubblicità, nel corso del 2013, l'attività dell'Amministrazione si è concentrata nella ristrutturazione della sezione dedicata alla trasparenza all'interno del sito istituzionale ed in una conseguente rimodulazione dei contenuti proposti. Nel mese di gennaio 2014 è stato inoltre predisposto il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016 che costituisce una sezione del PTPC.

---

[4] 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.

[5] Il relativo regolamento è stato ammesso al visto e alla registrazione dalla Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla legittimità delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione in fase di deposito.

[6] In quest'ambito sono state declinate specifiche misure quali: rotazione del personale; regime delle astensioni per conflitto di interesse; disciplina dello svolgimento di incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra istituzionali; incarichi dirigenziali: inconferibilità e incompatibilità; disciplina per la formazione di commissioni interne per la selezione del personale e la scelta del contraente; disciplina della tutela del dipendente che effettua segnalazione di illecito; utilizzo dei patti di integrità.

3.2. La riorganizzazione degli organi collegiali

Ampio resta il numero degli organi collegiali, oggetto di ricognizione da parte del MIUR[7], che, pur non comportando oneri e gravami a carico del bilancio (come precisato dall'Amministrazione tutte le cariche rivestono il carattere onorifico), necessitano di una nuova riorganizzazione, in linea con l'esigenza di semplificazione dei procedimenti amministrativi e il recupero di risorse umane e strumentali da dedicare alle missioni istituzionali.

3.3. 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 (convertito dalla legge n. 10 del 2011) 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 (convertito dalla legge n. 35 del 2012), ha affidato anche il coordinamento funzionale del sistema.

Si tratta di Enti che rivestono la qualifica di Enti pubblici nazionali di ricerca vigilati dal Ministero il cui finanziamento proviene dal FOE - Fondo ordinario per gli Enti e le Istituzioni di ricerca gestito dal Dipartimento per l'Università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca.

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

[7] 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 (PRO.R.A.), 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.

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.

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[8] e ancora non operativa - si configura quale strumento operativo di gestione del Fondo per il merito, creato 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[9]. La Fondazione, cui potranno affluire anche altri capitali pubblici e privati, attuerà il coordinamento operativo della somministrazione delle prove nazionali *standard* – cui partecipano gli studenti dopo l'esame di maturità – e disciplinerà i criteri e le modalità di utilizzo del Fondo, inclusa la ripartizione delle relative risorse tra le differenti destinazioni[10].

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[11] 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 nel cui ambito di particolare rilievo appare la disposizione che subordina la ripartizione dei contributi statali a meccanismi di valutazione e merito e all'introduzione di finanziamenti di carattere premiale.

In tale direzione il finanziamento previsto per il 2013, pari a 1.768,4 milioni (erano 1.652 milioni nel 2012), 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 (circa 111,3 milioni) e una quota pari al 7 per cento (circa 121,9 milioni) 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 (circa 35,9 milioni).

Al netto di tali voci resta comunque consistente la quota del Fondo destinata alla corresponsione dei contributi ordinari (circa 1.437,7 milioni) che, in un ottica di *spending review* andrebbe prevalentemente finalizzata alla *mission* dei singoli Enti attraverso un contenimento delle spese di mero finanziamento a favore di una quota maggiore dedicata alla progettualità.

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

---

[8] 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.

[9] 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.

[10] La Fondazione per il merito è stata oggetto di analisi da parte della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato: deliberazione n. 18 del 2013.

[11] 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.

turnover (decreto-legge n. 95 del 2012), sia con gli interventi volti ad accrescere in Italia il numero dei giovani ricercatori esclusi, in parte, dalle politiche di contenimento.

Sotto tale profilo, l'evoluzione del personale degli Enti evidenzia lo sforzo volto a riequilibrare la consistenza del personale privilegiando il peso delle risorse umane dedicate direttamente all'attività di ricerca che, tuttavia, resta ancora pari a circa il 50 per cento del personale. Il processo di acquisizione del personale di supporto tecnico e amministrativo, sia pur consistente, ha subìto un rallentamento negli ultimi esercizi ampliando comunque la percentuale di tale personale con competenza tecnica (CTER) che supera il 50 per cento del complesso.

I dati di struttura evidenziano peraltro una forte disomogeneità che vede pochi Enti di grandi dimensioni ed Enti di piccole o piccolissime dimensioni (alcuni Enti utilizzano appena 2 o 3 dipendenti e fruiscono di risorse statali pari allo 0,05 del FOE) e che ne suggerisce una razionalizzazione anche al fine di ottenere economie di scala.

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 n. 83 del 2012) 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.

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[12] evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari a 51.140 milioni (52.187 milioni nel precedente esercizio) che raggiungono i 53.046 milioni (53.096 milioni nel 2012) in sede di previsioni definitive non registrando scostamenti rilevanti rispetto al precedente esercizio. Gli stanziamenti definitivi di cassa (54.085 milioni) mostrano un decremento rispetto al 2012 (54.219 milioni).

L'andamento risulta disomogeneo tra le diverse missioni che fanno capo al MIUR: segnano infatti una crescita la missione "Ricerca e innovazione" (+31 per cento) - che risente, da un lato, del taglio del FIRST in attuazione del DL n. 95 del 2012, dall'altro, delle consistenti somme stanziate per il pagamento dei residui perenti – e la missione "L'Italia in Europa e nel mondo; mentre flettono le altre missioni in relazione al consolidamento delle misure di razionalizzazione del settore e alla riduzione delle risorse per la valorizzazione del personale scolastico e per il miglioramento dell'offerta formativa (Istruzione scolastica) o al venire meno di risorse aggiuntive *una tantum* (Istruzione universitaria) o in relazione alle misure di contenimento della spesa (Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche).

L'esercizio 2013 risente, in primo luogo, delle misure di contenimento disposte dell'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 i cui importi, pari a 14 milioni, sono stati accantonati e resi indisponibili nello stato di previsione della spesa del MIUR. Ai sensi dell'art. 8, commi 3, 4 e 4*bis* del medesimo decreto-legge è stata, inoltre, apportata una riduzione del contributo dello Stato per la ricerca scientifica di 698 mila euro circa e una riduzione dei trasferimenti statali agli Enti di ricerca vigilati dal MIUR (51,2 milioni per gli Enti destinatari del Fondo ordinario degli Enti di ricerca).

Ulteriori riduzioni, sempre in forza del medesimo decreto-legge, si riconducono alle disposizioni che demandano ai singoli Ministeri l'individuazione delle misure necessarie a realizzare una diminuzione della spesa in termini di saldo netto da finanziare pari, per il MIUR,

[12] Le risorse assegnate al Ministero 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).

a 182,9 milioni. Le misure indicate nell'art. 1, comma 5 della legge di stabilità 2013 hanno consentito una riduzione di spesa superiore all'obiettivo assegnato per un ammontare pari a 240,4 milioni in termini di saldo netto da finanziare che hanno inciso in particolare sul FIRST - Fondo per la ricerca scientifica e tecnologica (la cui autorizzazione di spesa è stata ridotta di 20 milioni); sul Fondo da ripartire per la valorizzazione dell'istruzione scolastica, universitaria e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica (ridotto di 83 milioni), nonché sul Fondo disponibile per l'offerta formativa del settore scolastico (47,5 milioni), già fortemente ridotto in attuazione del CCNL del 13 marzo 2013, avente ad oggetto la concessione al personale della scuola dello scatto di anzianità relativo all'anno 2011.

Incidono, infine, anche sul 2013 le misure di contenimento disposte dal decreto-legge n. 78 del 2010 per un ammontare pari a 103,7 milioni dei quali più della metà a carico della missione "Istruzione scolastica" e 24 milioni sulla missione "Istruzione universitaria" nel cui ambito, tuttavia, erano esclusi gli stanziamenti del Fondo per il finanziamento ordinario delle università.

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; la conseguente eccedenza di stanziamento sui capitoli interessati dai limiti di spesa è stata utilizzata per altre spese non soggette a limiti e compatibili con l'oggetto dei capitoli o per storni di bilancio entro i limiti di flessibilità consentiti.

I limiti previsti dalla normativa di contenimento, come riferito dal competente Ufficio centrale del bilancio, si sono quindi attestati all'interno di quelli indicati dalla legge ma ampio è risultato l'ammontare delle spese considerate escluse dal tetto di spesa, in particolare nell'ambito delle spese di formazione ove a fronte di un limite di 8,9 milioni la parte eccedente ha raggiunto i 413,1 milioni ritenuti esclusi dal limite in quanto formazione di carattere obbligatorio per il MIUR ovvero prevista come tale da specifiche disposizioni di legge o contratto. Rilevanti risultano anche le eccedenze riscontrate nell'ambito delle spese di rappresentanza (2,8 milioni) e nell'ambito delle spese per studi e consulenze (1,6 milioni) in quanto relative a capitoli promiscui destinati ad accogliere anche spese diverse da quelle indicate dalla norma (ad es. spese per comunicazione istituzionale o spese relative a Fondi per attività di supporto alla programmazione).

La struttura contabile del consuntivo 2013 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. Come più volte sottolineato, tale struttura del bilancio non corrisponde all'organizzazione effettiva delle Istituzioni 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 includono 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.

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 (i 18 USR, prima autonomi Centri di Responsabilità, ora dipendono funzionalmente dal Dipartimento per l'istruzione e la programmazione).

La tavola seguente illustra le sei missioni evidenziandone l'andamento finanziario nelle principali fasi contabili.

ANDAMENTO DATI CONTABILI 2011-2013

(in milioni)

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	2011	4,55	133,45	169,09	168,11	172,98	167,03	3,09
	2012	5,44	132,57	172,41	171,43	177,61	172,18	4,35
	2013	4,35	134,71	174,93	173,63	179,28	172,05	3,72
017 - Ricerca e innovazione	2011	2.415,73	2.246,58	2.309,51	2.306,86	2.907,09	2.550,87	1.108,80
	2012	1.493,90	1.995,22	2.003,64	2.003,53	2.509,94	2.326,83	899,32
	2013	821,15	1.909,11	2.626,82	2.627,11	2.892,95	2.263,66	577,37
022 - Istruzione scolastica	2011	691,54	42.030,47	42.874,52	42.755,91	43.559,53	43.188,60	654,54
	2012	234,88	40.954,96	42.210,75	42.375,09	42.382,96	42.128,14	159,30
	2013	463,70	40.945,82	42.114,00	42.440,41	42.408,79	42.218,14	263,11
023 - Istruzione universitaria	2011	1.621,11	8.005,96	8.010,37	7.948,14	8.551,14	8.400,84	1.084,04
	2012	988,71	8.194,80	8.196,61	8.181,91	8.597,13	8.070,42	793,53
	2013	1.068,30	7.780,04	7.791,67	7.784,71	8.246,63	7.805,73	894,29
032 - Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2011	14,25	60,69	71,50	70,68	85,75	75,55	13,22
	2012	8,11	64,49	62,40	63,03	70,50	59,40	6,32
	2013	11,40	48,40	49,97	51,15	61,38	53,85	7,80
033 - Fondi da ripartire	2011	68,31	935,92	694,57	315,57	727,99	53,51	53,51
	2012	324,29	845,40	450,47	450,47	481,04	34,82	34,82
	2013	735,47	322,88	288,89	288,48	296,76	180,31	180,31
Totale	**2011**	**4.815,49**	**53.413,08**	**54.129,55**	**53.565,28**	**56.004,48**	**54.436,40**	**2.917,19**
	2012	**3.055,34**	**52.187,44**	**53.096,28**	**53.245,45**	**54.219,19**	**52.791,80**	**1.897,63**
	2013	**3.104,38**	**51.140,96**	**53.046,28**	**53.365,49**	**54.085,79**	**52.693,75**	**1.926,61**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Il consuntivo, che registra indici coerenti con la natura delle relative spese, mostra impegni pari a 53,4 miliardi (53,2 nel 2012) e pagamenti pari a 52,7 miliardi (52,8 miliardi nel 2012) con un'incidenza sul volume del bilancio dello Stato pari a circa il 7 per cento.

La leggera crescita degli impegni lordi si riconduce, in particolare, alla missione "Ricerca e innovazione" e, in maniera molto più contenuta, alla missione "Istruzione scolastica"; scendono invece, le risorse impegnate nell'ambito della missione "Istruzione universitaria" in conseguenza della flessione degli stanziamenti definitivi. Analogo l'andamento dei pagamenti ove più rilevante appare la flessione nell'ambito della missione "Istruzione universitaria".

L'analisi economica del consuntivo evidenzia una sostanziale stabilità dei redditi da lavoro dipendente sul fronte degli impegni ed una leggera crescita nell'ambito dei pagamenti.

Tale andamento si riconduce in gran parte alla missione "Istruzione scolastica" che rappresenta, sostanzialmente, l'intero comparto scuola.

In tale ambito, alla flessione degli stanziamenti definitivi, corrisponde una crescita degli impegni e dei pagamenti in relazione alle difficoltà incontrate nell'esercizio 2013 nel mantenere gli impegni di contenimento previsti in sede di determinazione dell'organico, come esaminato nell'ambito del paragrafo 5.1 "La missione "Istruzione scolastica".

Non sembra, invece, aver influito sulle eccedenze di spesa la corresponsione, nel 2013, dello scatto stipendiale relativo all'anno 2011 che, a fronte dell'incremento dei capitoli stipendiali per un ammontare pari 855 milioni, ha determinato, tuttavia, una forte contrazione delle risorse destinate al trattamento accessorio in relazione alle variazioni di bilancio con cui sono state trasferite agli ordinari capitoli di spesa per il personale le risorse provenienti dal Fondo per l'offerta formativa relative agli anni precedenti (302 milioni) e alla competenza dell'esercizio 2013 (381 milioni).

Si riducono a tal fine anche le disponibilità destinate alla valorizzazione e allo sviluppo del personale della scuola provenienti dalle economie conseguenti al consolidamento delle misure di contenimento previste nell'art. 64 della DL n. 112 del 2008 (172 milioni).

Malgrado i consistenti tagli definiti nelle manovre finanziarie degli ultimi esercizi, le spese per i consumi intermedi (pari, tuttavia, al solo 1,9 per cento delle spese complessive del Ministero) si attestano su un valore leggermente superiore, in termini di impegni e di pagamenti, a quello registrato nel 2012.

Consistente appare nel 2013 la quota dei consumi intermedi ascrivibile alla missione "Istruzione scolastica" in crescita, rispetto al 2012, sia nell'ambito degli impegni che dei pagamenti, anche in relazione alla crescita del Fondo per il funzionamento delle Istituzioni scolastiche cui affluiscono, nel 2013, le risorse del Fondo per l'arricchimento e ampliamento

dell'offerta formativa ed altre risorse destinate a finanziare interventi concernenti il sistema istruzione e l'attuazione del piano programmatico.

In diminuzione invece le spese per i consumi intermedi nell'ambito delle altre missioni che, tuttavia, assorbono circa il 4,5 per cento degli stanziamenti.

La flessione delle risorse trasferite all'Università si riflette 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 2012, una diminuzione sia negli impegni che nei pagamenti; consistente, in particolare, risulta la contrazione degli impegni sia nel programma "Sistema universitario e formazione post-universitaria", sia nel programma "Diritto allo studio".

Sempre nell'ambito dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche crescono significativamente le risorse impegnate nella missione "Ricerca e innovazione" e quelle relative alla missione "Istruzione scolastica" quasi interamente assorbite dai trasferimenti alle Istituzioni scolastiche non statali (223 milioni).

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" nel cui ambito gli impegni più consistenti si riferiscono 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.

Il conto dei residui mostra importi iniziali riferiti ad anni precedenti pari a 3.104 milioni che si attestano, alla fine dell'esercizio, a più di 3.792 milioni dei quali circa due terzi di nuova formazione e poco più di un terzo tra i residui di stanziamento.

L'analisi per missione evidenzia un contenuto aumento dell'ammontare dei residui relativi alla missione "Istruzione scolastica" (672,7 milioni) e una leggera flessione nella missione "Istruzione universitaria" (1.027 milioni).

Una rilevante crescita si registra invece nella missione "Ricerca e innovazione" i cui residui passano dagli 821,1 milioni del 2012 ai 1.235,2 del 2013 nel cui ambito consistente, anche nel 2013, appare la quota dei residui di stanziamento.

Una nuova crescita si rinviene, infine, nella missione "Fondi da ripartire" che registra residui pari a 843,6 milioni (735,5 nel precedente esercizio).

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 un'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 periodo 2010-2013 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 2013 si chiude con una maggiore spesa complessiva pari a 319,2 milioni (148 milioni nel 2012) che rappresenta il saldo tra eccedenze di spesa di circa 1.668,2 milioni, ed economie pari a 1.349 milioni.

Le eccedenze si riconducono ai capitoli di spesa fissa destinati al pagamento delle retribuzioni del personale scolastico (di cui 1.282,1 milioni nell'ambito del programma "Istruzione primaria"; 287,5 milioni nell'ambito dell'"Istruzione secondaria di primo grado"; 93,7 milioni nell'ambito dell'"Istruzione di secondo grado") e trovano spiegazione nel parziale raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa di cui all'art. 64 del DL n. 112 del 2008. Ha, inoltre, contribuito la mancata attuazione degli interventi previsti per il personale

inidoneo al servizio per motivi di salute nell'ambito delle misure di contenimento previste nella legge di stabilità 2013.

Le economie di spesa, in crescita rispetto al precedente esercizio, si riconducono invece essenzialmente a spese di personale nell'ambito della istruzione prescolastica (oltre 1.318 milioni), a spese per supplenze a tempo determinato in tutti i gradi di istruzione, al funzionamento delle scuole statali e al Fondo di programmazione del sistema universitario (non erogato nel 2013).

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, dall'altro, la situazione deficitaria di alcune Istituzioni scolastiche.

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 le quali non sussistono residui passivi anche perenti nel bilancio dello Stato o nel Conto del patrimonio.

La situazione debitoria complessiva ammonta a 50,7 milioni dei quali 44,2 milioni sono stati richiesti ed assentiti dal Mef mentre 6,5 milioni si riferiscono a richieste non accolte, da finanziare con risorse proprie nell'ambito dei piani di rientro.

Dei 44,2 milioni, circa 2,5 milioni si riferiscono a debiti contratti dagli uffici centrali e periferici del MIUR, mentre 38,8 milioni si riferiscono ai debiti contratti dalle scuole.

Gli altri debiti rilevati e non finanziati si riferiscono in gran parte ad accertamenti medico legali richiesti dalle Istituzioni scolastiche alle ASL e a spese di funzionamento degli Uffici Scolastici Regionali, per i quali l'Amministrazione ha comunicato che si sta procedendo al pagamento sulla base di un piano di rientro approvato con d.i. del 1 agosto 2013.

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 un'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 725 milioni (784,1 milioni nel 2012) 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 228,6 milioni (193 milioni nel 2012) ascrivibili a spese per consumi intermedi che, 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 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[13].

[13] Nell'ambito dei "trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche", pari a oltre 1.042,4 milioni (816 milioni nel 2012), si riducono i residui relativi al Fondo di finanziamento ordinario delle università che registra comunque un ammontare pari ad oltre 576,4 milioni in relazione alla lentezza del procedimento di riparto delle risorse (la componente premiale è stata assegnata solo a fine esercizio). Si registrano, invece, nuovi residui passivi concernenti i trasferimenti alle Istituzioni scolastiche non statali (223 milioni pari all'intero stanziamento) e le disponibilità relative al diritto allo studio (115,3 milioni). Nettamente inferiori rispetto al passato esercizio risultano i residui concernenti i trasferimenti in conto capitale in relazione all'anticipazione del riparto "Fondo ordinario per gli Enti ed Istituti di ricerca" intervenuto prima dell'estate 2013 e alla conservazione in bilancio dell'intero stanziamento a carico del

Consistente risulta anche nell'esercizio 2013 la quota dei residui nella categoria "contributi agli investimenti" nel cui ambito la ricerca industriale espone residui pari ad oltre 112,2 milioni e la ricerca di base 101,4 milioni 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. Inoltre 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.

La forte crescita dei residui passivi rispetto al precedente esercizio è, tuttavia, ascrivibile, in particolare, agli altri trasferimenti in conto capitale quasi interamente imputabili al capitolo concernente il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per la ricerca scientifica che, a fronte di una assegnazione in termini di competenza e di cassa di 481,8 milioni (DMT del 16 luglio 2013), disponibile dal mese di agosto 2013, registra pagamenti per soli 12,5 milioni.

Andamento dei residui perenti.

Il fenomeno della perenzione dei residui, sia pur in diminuzione, si presenta consistente anche nel 2013.

L'ammontare totale di residui perenti registrati nel conto del patrimonio raggiunge i 3.879 milioni dei quali 41 milioni di nuova formazione, in netto calo rispetto all'andamento dell'esercizio precedente (439 milioni).

Un'analisi per categorie economiche evidenzia una riduzione dell'ammontare dei residui perenti di parte corrente, che rappresentano circa un quarto del totale, e una netta diminuzione dei residui perenti di parte capitale.

Per quanto concerne la parte corrente, la consistenza al termine dell'esercizio raggiunge 957 milioni, dei quali 34,2 milioni di nuova formazione, in forte crescita rispetto al 2012 (15,3 milioni) e concentrati, anche nel 2013, nei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche.

Malgrado la più contenuta dimensione, non può, tuttavia, non segnalarsi la criticità che evidenzia l'ammontare dei residui perenti di parte corrente, concernenti soprattutto i redditi di lavoro dipendente e i consumi intermedi.

Trattandosi verosimilmente di impegni relativi ad obbligazioni già scadute appare, da un lato, preoccupante l'ammontare cancellato dalle scritture contabili, e dall'altro si rilevano contenute le somme richieste ed assentite (circa 76 mila euro) cui corrispondono pagamenti per soli 57 mila euro.

Nettamente superiori risultano le somme richieste ed assentite nell'ambito dei trasferimenti correnti (2,3 milioni) cui corrispondono pagamenti per circa 500 mila euro.

Molto più consistenti si presentano i residui perenti di parte capitale (2.923 milioni) che tuttavia evidenziano una riduzione di circa il 21,6 per cento rispetto al 2012, in relazione all'entrata in vigore del DL n. 150 del 2013 (convertito dalla legge n. 15 del 2014) che ha prorogato, anche per gli esercizi 2013 e 2014, la facoltà di conservazione dei residui in bilancio per un ulteriore anno.

I residui perenti di nuova formazione si sono attestati a 6,7 milioni - misura notevolmente inferiore a quella dei residui dello scorso esercizio (423,8 milioni) - mentre i pagamenti

---

Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (63,1 milioni) per l'impossibilità di impegnare la somma, non essendo stato perfezionato il decreto interministeriale di ripartizione, così come previsto dall'art. 32, comma 2, lettera a) del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 35 del 2012.

effettuati dall'Amministrazione a fronte delle richieste di reiscrizione presentate e assentite dal Mef (712,8 milioni) si attestano a 182,1 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, 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 2013, si registra un forte incremento sul capitolo 2598[14] (897.364 euro di cui è prevista la riassegnazione al Ministero) e sul capitolo 3550 (52,1 milioni a fronte dei 19,3 milioni del precedente esercizio) imputabili in massima parte a restituzioni di somme recuperate dal MIUR a seguito di contenzioso (tra cui anche i recuperi da danno erariale), nonché somme di diverso importo genericamente effettuate a favore del bilancio dello Stato; un altrettanto netta diminuzione si registra sul capitolo 3408[15] (176.513 euro da destinare al trattamento accessorio della dirigenza)

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 n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), non corrisposte ai soggetti interessati", i versamenti totali sono pari, anche nel 2013, ad oltre 1 miliardo. Tale andamento si riconduce all'introduzione del cedolino unico, con il quale è stata unificata la procedura di pagamento al personale delle competenze fisse ed accessorie. A tal fine sono stati istituiti per ciascuna Amministrazione i capitoli di "cedolino unico" articolati in piani gestionali. Dovendo provvedere al pagamento di tali oneri esclusivamente sulla competenza dell'esercizio, è stato necessario istituire un apposito capitolo di entrata al quale far affluire le somme non utilizzate al 31/12/2013 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 2013, indicati nell'atto di indirizzo del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca - si sofferma, in particolare, sul consolidamento delle politiche di razionalizzazione e semplificazione dettate dall'art. 64 del DL n. 112 del 2008 convertito dalla legge n. 133 del 2008 (anche alla luce delle successive disposizioni di contenimento della spesa), sulle iniziative a favore degli studenti (azioni di valutazione della *performance* del sistema scolastico con particolare attenzione agli apprendimenti e alle competenze degli alunni; azioni di orientamento scolastico e professionale al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica; completamento della riforma dei cicli di istruzione e potenziamento dell'istruzione tecnico professionale fino al livello post secondario) e sugli interventi aventi ad oggetto l'ammodernamento dell'intero sistema scolastico incentrati, in particolare, in quelli di edilizia scolastica e messa in sicurezza delle scuole.

5.1.1. I programmi: "Istruzione prescolastica", "Istruzione primaria", "Istruzione secondaria di primo e di secondo grado".

---

[14] 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.

[15] 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.

Il consolidamento degli obiettivi previsti nell'art. 64 del DL n. 112 del 2008 si riflettono sull'andamento dei programmi relativi al funzionamento del sistema scolastico (istruzione prescolastica, istruzione primaria, istruzione secondaria di primo e di secondo grado) che, quasi interamente destinati a spese per il personale, segnano una flessione degli stanziamenti definitivi ampiamente recuperata nel corso della gestione, evidenziando impegni e pagamenti totali superiori a quelli registrati nel 2012, con la conseguente formazione di eccedenze di spesa.

Gli interventi di razionalizzazione 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 per l'istruzione.

Quanto alla revisione degli ordinamenti scolastici[16], a partire dal 1° settembre 2013 sono entrate pienamente in vigore le "Indicazioni nazionali per il curricolo della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione", di cui al d.m. n. 254 del 2012. Al fine di accompagnare la loro attuazione, è stato costituito un Comitato scientifico nazionale con compiti di coordinamento e monitoraggio. Uno specifico Piano di formazione e ricerca, effettuato di concerto tra la Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la Direzione generale per il personale scolastico, vede coinvolte nell'attuazione delle "Indicazioni nazionali" circa 400 reti di scuole costituite a livello regionale.

Sta proseguendo, inoltre, l'attuazione della riforma ordinamentale del secondo ciclo di istruzione, giunta al quarto anno per il 2013/2014. Con particolare riguardo all'area dei licei, si segnala la previsione di una nuova tipologia di liceo scientifico – sezione ad indirizzo sportivo, di cui al d.P.R. 5 marzo 2013, n. 52, che formalmente prenderà avvio dall'anno scolastico 2014/2015.

Quanto, infine, agli ordinamenti degli Istituti tecnici e professionali, introdotti con i dd.PP.RR. 87 e 88 del 2010, l'offerta formativa della filiera dell'istruzione tecnica e professionale, nel corso dell'anno scolastico 2012/2013, è stata ampliata con l'istituzione di "percorsi opzionali"[17], quali ulteriori articolazioni delle aree di indirizzo, espressamente contenuti in appositi Elenchi nazionali (Decreti Interministeriali MIUR-Mef del 24 aprile 2012) e successive Linee guida (Direttive n. 69 del 2012 e n. 70 del 2012).

In merito alla riorganizzazione della rete scolastica[18], dopo la battuta di arresto conseguente alla sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2009, la successiva sentenza n. 147 del 2012 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[19].

---

[16] 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.

[17] Le "Opzioni" - la cui attivazione è di competenza delle Regioni nel quadro della programmazione dell'offerta formativa territoriale - costituiscono un ulteriore sostegno al raccordo tra filiere formative e filiere produttive e intendono corrispondere a specifiche esigenze del territorio e a fabbisogni formativi espressi dal mondo del lavoro e delle professioni in settori significativi sul piano economico-produttivo del Paese che non hanno trovato un'immediata corrispondenza nel quadro generale dei nuovi ordinamenti.

[18] 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.

[19] "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, ha siglato 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, consentisse 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[20].

Successivamente il decreto-legge n. 104 del 2013 ha previsto, all'art. 12, che a decorrere dall'a.s. 2014/2015, i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali ed amministrativi, nonché per la sua distribuzione tra le Regioni, saranno definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in Conferenza unificata, fermi restando gli obiettivi finanziari di cui ai commi 5 e 5*bis* dell'art. 19 del decreto-legge n. 98 del 2011.

Nell'attesa dell'approvazione dell'intesa, il dimensionamento della rete scolastica per l'a.s. 2013/2014, secondo i piani adottati dalle Regioni, ha evidenziato, rispetto al precedente anno scolastico, la soppressione di n. 289 circoli didattici e n. 189 scuole di I grado con conseguente istituzione di n.120 Istituti comprensivi del primo ciclo di istruzione. Risultano altresì soppresse n. 117 Istituzioni di II grado.

Ne consegue, pertanto, che dal 1° settembre 2014, funzioneranno 492 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 1.570 Istituzioni in meno.

Strettamente connesso con gli aspetti appena esaminati appare l'obiettivo volto a realizzare il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane nella scuola[21].

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 n. 80 del 2010 in materia di posti di sostegno[22], 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 al DL n. 112 del 2008.

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 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).

Le economie relative all'esercizio 2011 sono state destinate al recupero della validità dell'anno 2011 ai fini dell'attribuzione degli scatti di carriera del personale docente ed ATA in attuazione dell'art. 4, comma 83 della legge n. 183 del 2011.

E' stato a tal fine siglato il CCNL del 13 dicembre 2012 che ha destinato alla copertura del relativo onere le economie maturate nel 2010 e nel 2011 derivanti dall'attuazione delle misure di contenimento previste dall'art. 64 del DL n. 112 del 2008, nonché le risorse presenti

---

[20] 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.

[21] 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 dell'art. 19, comma 7 della legge n. 111 del 2011.

[22] La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 80 del 22 febbraio 2010, ha dichiarato l'incostituzionalità della 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.

nel Fondo per l'offerta formativa non ancora assegnate per l'anno scolastico 2012-2013 e una quota, a regime, delle risorse assegnate al predetto Fondo per 381 milioni, rinunciando in tal modo al finanziamento di una serie di attività aggiuntive ed al miglioramento del servizio reso alla collettività[23].

Anche le economie 2012, dovranno essere presumibilmente utilizzate per il recupero dell'annualità 2012, assorbendo, in tal modo, l'onere derivante dal pagamento dello scatto di anzianità maturato nel 2013 prima dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 122 del 2013 che ha confermato, anche per il 2013, il blocco degli automatismi stipendiali per tutto il pubblico impiego, compreso il personale del settore scuola (decreto-legge n. 3 del 2014).

Le economie relative al 2013, non risultano ancora certificate dal Comitato tecnico di verifica di cui all'art. 64 del DL n. 112 del 2008, anche se, al pari dei precedenti esercizi, l'incremento dei posti di sostegno per effetto della citata sentenza della Corte Costituzionale non ha consentito il rispetto delle disposizioni di cui all'art. 12 del DL n. 98 del 2011[24], con evidenti riflessi finanziari in termini di eccedenze di spesa[25].

In senso contrario, invece, le disposizioni di contenimento, dettate dalla legge di stabilità 2012, che hanno determinato ulteriori 587 Istituzioni scolastiche sottodimensionate da conferire in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre Istituzioni scolastiche autonome (dette reggenze, aggiunte a quelle conferite in ragione delle scoperture di organico, hanno raggiunto il numero di 1.288).

Anche nell'ambito del personale tecnico amministrativo, sono stati istituiti, su richiesta dei Direttori regionali, ulteriori 5.007 posti nell'organico di fatto, mentre il contingente dei Direttori dei Servizi Generali e Amministrativi (DSGA) – che ai sensi delle disposizioni di contenimento della legge di stabilità 2012, non può più essere assegnato in via esclusiva ad Istituzioni scolastiche sottodimensionate – ha registrato esuberi per 528 unità per la cui utilizzazione è stata adottata la circolare n. 18 del 2013.

Malgrado tali andamenti, il valore delle principali determinanti del sistema conferma la validità delle misure di razionalizzazione poste in essere in attuazione dell'art. 64 del DL n. 112 del 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[26].

Quanto al personale in servizio, il ridimensionamento degli organici del personale docente e amministrativo, unito all'andamento del *turnover*, ha prodotto una ulteriore riduzione del personale docente e ATA di ruolo determinando, nel contempo, una nuova crescita del personale a tempo determinato (contratti annuali e contratti fino al termine delle attività didattiche) al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi.

---

[23] Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 2 del 2013.

[24] A decorrere dall'anno scolastico 2012/2013 le dotazioni organiche del personale docente, educativo ed ATA della scuola non devono superare la consistenza delle relative dotazioni organiche dello stesso personale determinata nell'anno scolastico 2011/2012 in applicazione dell'articolo 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, assicurando in ogni caso, in ragione di anno, la quota delle economie lorde di spesa che devono derivare per il bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno 2012, ai sensi del combinato disposto di cui ai commi 6 e 9 dell'articolo 64 citato.

[25] I posti di sostegno sono passati da 94.430 del 2010/2011 a 101.301 del 2012/13 con un incremento di 6.871 posti e gli alunni disabili sono passati da 188.449 a 202.314 con un incremento di 13.865 unità. Per l'anno scolastico 2013/2014 si assiste ad un ulteriore incremento sia degli alunni disabili, che risultano 209.814, sia dei posti di sostegno che sono saliti a 110.216 unità a fronte dei 101.301 posti in organico.

[26] Pur a fronte di una progressiva crescita della popolazione scolastica, influenzata dall'aumento degli alunni di cittadinanza non italiana, l'andamento del numero delle classi non mostra incrementi significativi 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 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.

Tale andamento, per rispondere ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, richiede una coerente politica di immissioni in ruolo[27] che segna qualche ritardo in ordine alle immissioni in ruolo da concorso (2.766 docenti nell'a.s. 2013-2014) e che, malgrado le massicce assunzioni effettuate negli ultimi esercizi (tra cui 4.447 docenti di sostegno in attuazione del DL n. 104 del 2013) lascia una ancora consistente quota di personale precario, inserito, a decorrere dalla legge finanziaria 2007, in graduatorie ad esaurimento e spesso dotato di una consistente anzianità di servizio[28].

In tale direzione il più volte citato DL n. 104 del 2013 ha previsto la possibilità per il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca di assumere docenti a tempo indeterminato per la copertura di tutti i posti vacanti e disponibili nell'organico di diritto nonché la definizione di un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato di personale docente, educativo e ATA, per gli anni 2014-2016, finanziato con risorse da rinvenire in una specifica sessione negoziale. Si intende, a tale fine, fare ricorso ad una procedura, già percorsa in attuazione dell'art. 9, comma 17 del DL del 13 maggio 2011 n. 70 con la conclusione di un oneroso CCNL che aveva rideterminato la progressione economica del personale docente e ATA.

Tali politiche dirette a garantire continuità nella erogazione del servizio scolastico ed educativo e ad evitare nel contempo la formazione di nuovo precariato, vanno, infine, 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[29].

Strettamente collegato agli obiettivi di razionalizzazione del sistema si presenta l'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 all'effettiva qualità del sistema di istruzione e formazione.

Si segnala al riguardo il completamento del Sistema Nazionale di Valutazione (DPR n. 80 del 2013) fondato 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.

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.

Al riguardo, l'Amministrazione ha comunicato che è stato costituito un apposito gruppo di lavoro che dovrà dare attuazione alle disposizioni regolamentari e ridefinire, complessivamente, il ruolo della funzione ispettiva.

---

[27] A ciò ha risposto 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), l'autorizzazione all'assunzione nell'a.s. 2012-2013 di ulteriori 21.122 docenti (provenienti per oltre il 90 per cento dalle graduatorie ad esaurimento) e 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 destinato a coprire i posti risultanti vacanti e disponibili negli a.s. 2013/2014 e 2014/2015.

[28] 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 (- 5,4 per cento) che tuttavia registra ancora 168.251 docenti in attesa della cattedra.

[29] Di rilievo appaiono le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 95 del 2012 e nel recente decreto-legge 104 del 2013 in materia di personale in esubero e di docenti permanentemente inidonei per motivi di salute in attuazione del quale sono stati adottati i relativi decreti ministeriali.

Quanto alle rilevazioni effettuate dall'INVALSI al termine dell'anno scolastico 2012-2013 sugli apprendimenti degli studenti, sono state, complessivamente, coinvolte circa 13.230 scuole e 2.862.760 studenti.

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[30], partito nel 2012 ma sviluppatosi nel corso del 2013.

5.1.2. Il programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica"

Nelle linee di attività assegnate al programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica" (su cui risultano stanziati 73,5 milioni, cui corrispondono impegni totali pari a 58,5 milioni e pagamenti totali pari a 61,2 milioni) un peso significativo rivestono gli interventi diretti sia alla messa in sicurezza degli edifici scolastici sia alla costruzione di nuove scuole cui, peraltro, contribuiscono più fonti di finanziamento.

Le risorse per l'edilizia scolastica (attualmente 168,8 milioni stanziati nei residui afferenti al Fondo per l'edilizia scolastica) provengono principalmente dalla legge n. 23 del 1996[31] che ha consentito, fino al 2004, l'avvio di sette piani annuali finanziati con mutui accesi presso la Cassa depositi e prestiti a totale ammortamento a carico dello Stato. Ulteriori finanziamenti sono stati assegnati al MIUR con la finanziaria 2007[32], ed è stato convenuto che l'intero importo, sulla base di un apposito Patto per la Sicurezza - sottoscritto con Regioni ed Enti locali, previa condivisione in Conferenza unificata - fosse compartecipato da ciascuna Regione ed Ente locale interessato ed integralmente dedicato a tali finalità. La consistenza di tale compartecipazione, pur decurtata dei tagli apportati dalla legge finanziaria 2009, ha consentito di programmare nel triennio interventi per oltre 4.000 miliardi di vecchie lire; si tratta tuttavia delle ultime risorse disponibili, atteso che le annualità 2010 e 2011 non sono state finanziate.

L'altro principale strumento di intervento è il Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici nelle zone a rischio sismico, previsto dalla legge n. 389 del 2002, art. 80, comma 21 e inserito nel più ampio Programma delle infrastrutture strategiche con risorse a carico del Ministero per le infrastrutture.

In tale sede sono stati attivati due programmi stralcio da realizzare a cura degli Enti locali (autorizzati a contrarre mutui con oneri a carico dello Stato) in fase di avanzata definizione e con diversi interventi conclusi per i quali si rinvia alla relazione concernente il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il terzo programma stralcio è stato predisposto in base al decreto-legge n. 137 del 2008 (art. 7*bis*) che, a regime, ha destinato al Piano straordinario un importo non inferiore al 5 per cento delle risorse stanziate per il Programma delle infrastrutture strategiche[33]. Tale documento, presentato al CIPE nel dicembre 2010, è stato ritirato ed è confluito nell'iniziativa di cui all'articolo 2 comma 239 della legge finanziaria 2010 che prevede l'attivazione di un Piano, per

---

[30] 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.

[31] I finanziamenti vengono assegnati alle Regioni e da esse ai competenti Enti locali sulla base di piani triennali di edilizia scolastica articolati in singoli piani annuali, diretti prioritariamente alla messa in sicurezza ed a norma delle scuole.

[32] L'articolo 1, comma 625, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, ha disposto, per il triennio 2007-2009, il rifinanziamento dei piani d'intervento previsti dalla legge n. 23 del 1996 per complessivi di 250 milioni di euro, di cui 50 per il 2007 e 100 per ciascun anno 2008 e 2009, attuato - diversamente dalle precedenti annualità - non sotto forma di mutui, ma con corrispondenti risorse puntuali appostate sul capitolo 7160 del bilancio ministeriale.

[33] L'assegnazione di tali risorse (112 milioni di euro, di cui all'articolo 21 del DL n. 185 del 2008), accantonate dal CIPE (delibera 18 dicembre 2008 n. 114), erano subordinate alla presentazione di un programma e di una relazione da cui desumere un quadro complessivo delle risorse disponibili e un quadro analitico degli interventi necessari con l'esplicitazione del costo delle opere.

un massimo di 300 milioni di euro, di interventi diretti alla messa in sicurezza ed all'adeguamento antisismico delle scuole, previa approvazione di apposito Atto di indirizzo delle competenti Commissioni parlamentari permanenti. Le Commissioni V e VII della Camera hanno approvato, al termine dell'esercizio 2010, la risoluzione (n. 8-00099 del 25 novembre 2010, rimodulata con analogo provvedimento del 2 agosto 2011) con la quale hanno individuato destinatari, importi ed interventi, per circa 112 milioni, il cui contenuto è stato recepito nel decreto interministeriale di iniziativa del Ministero per le infrastrutture e i trasporti (MIT) del 3 ottobre 2012.

Oltre agli strumenti appena esaminati, altre linee di intervento e di finanziamento, facenti capo anche a soggetti diversi dal MIUR e dal MIT, sono state delineate dal legislatore per la messa in sicurezza e l'agibilità degli edifici scolastici. Tra le più rilevanti si segnalano:

a) il piano di interventi per la messa in sicurezza e l'eliminazione delle barriere architettoniche nelle scuole secondarie, definito sulla base di un protocollo di intesa stipulato tra il MIUR e l'INAIL per un importo complessivo di 100 milioni per il triennio 2007-2009 (legge n. 296 del 2006, art. 1, comma 626);

b) l'assegnazione di 20 milioni di euro annui, tratti dai risparmi delle cd. spese della politica, per l'adeguamento strutturale ed antisismico delle scuole (legge n. 244 del 2007 art. 2 comma 276 - Fondi Protezione civile)[34];

c) l'assegnazione di 1.000 milioni di Fondi Sviluppo e Coesione (FSC) ai sensi dell'articolo 18 del DL n. 185 del 2008 (fondi MIT)[35];

d) il finanziamento di 100 milioni di euro per la costruzione e la messa in sicurezza degli edifici scolastici ai sensi della legge n. 183 del 2011, articolo 33 comma 8 (fondi MIUR) di cui il 60 per cento destinato alla regione Emilia Romagna;

e) i finanziamenti previsti nel DL n. 74 del 2012 (convertito con la legge n. 122 del 2012) pari a 70 milioni per la Regione Emilia Romagna;

f) le risorse di cui al DL n. 179 del 2012, convertito nella legge n. 221 del 2012, articolo 11 ("Fondo unico")[36];

g) le assegnazioni dirette del MIUR, pari a 10 milioni per opere di edilizia scolastica nelle scuole a favore degli Enti locali beneficiari a fronte dello stato d'avanzamento dei lavori (decreto direttoriale 10 ottobre 2013, n. 267 - Fondi MIUR)[37];

h) i finanziamenti disposti dal DL n. 69 del 2013, art. 18, comma 8[38] e 8*ter*[39];

---

[34] La competenza è della Protezione Civile e ad oggi sono state emanate quattro OPCM, con un'assegnazione complessiva di 80 milioni (è in fase di definizione la quinta).

[35] Il CIPE con delibera n. 47 del 26 giugno 2009 ha attribuito all'Abruzzo 226,4 milioni di euro per la ricostruzione e la messa in sicurezza degli edifici danneggiati dal sisma e con la delibera n. 32 del 13 maggio 2009 ha poi approvato il Primo Programma straordinario di interventi urgenti diretti alla messa in sicurezza degli edifici scolastici di 358,422 milioni di euro per 1706 interventi. La successiva delibera CIPE 20 gennaio 2012, n. 6 nel ridurre le disponibilità, assegnava all'edilizia scolastica un finanziamento complessivo di 556 milioni di euro di cui 190 andavano a coprire integralmente il Piano straordinario,– attualmente in fase di avanzata esecuzione - mentre 259 venivano destinati al secondo Piano straordinario rivolto alle otto Regioni del Sud, anch'esso in corso. I restanti 100 venivano, infine, destinati alla costruzione di nuove scuole di cui 60 per cento destinato alla regione Emilia Romagna.

[36] La norma ha previsto l'attivazione presso il MIUR di un "Fondo unico per l'edilizia scolastica", in cui far confluire tutte le risorse comunque dedicate a tali finalità ed ha demandato al MIUR, sentito il MIT e sulla base di una intesa in Conferenza Unificata (siglata il 1 agosto 2013), la definizione di priorità strategiche, modalità e termini per l'approvazione dei piani triennali di edilizia scolastica, nonché i relativi finanziamenti a livello regionale. Nelle more dell'istituzione del Fondo il MIUR ha emesso la Direttiva 26 marzo 2013, relativa all'utilizzo di circa 38 milioni (ridotti successivamente a 36,6 milioni) – tratti dalle risorse del decreto-legge n. 179 del 2012 - per l'attivazione di Fondi immobiliari finalizzati all'effettuazione di interventi di edilizia scolastica (i progetti presentati dalle Regioni e dagli Enti locali sono attualmente 435 per un ammontare di 1,6 miliardi);

[37] Sono stati finanziati 62 interventi edilizi volti a conseguire l'agibilità degli edifici scolastici con un investimento complessivo di 26,6 milioni.

[38] La norma in questione prevede l'assegnazione da parte dell'INAIL di 100 milioni per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 per l'attivazione di un piano di interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici e di costruzione di nuovi edifici, secondo un programma concordato con la Presidenza del Consiglio, di concerto MIUR e MIT, sentita la Conferenza unificata. Al momento sono in corso i necessari contatti tra le varie Componenti interessate, ai fini della definizione delle migliori modalità operative.

i) le risorse previste nel DL n. 104 del 2013, art. 10 (mutui regionali, Fondi Mef). La norma prevede la possibilità, previa autorizzazione del Mef, dell'accensione, a livello regionale, di mutui trentennali con ammortamento a totale carico dello Stato per l'attivazione di opere di edilizia scolastica di varia natura. A tal fine contempla lo stanziamento, a decorrere dal 2015, di contributi pluriennali di 40 milioni di euro, per un importo complessivo nell'anno di riferimento – in ragione del tasso vigente al momento - di circa 800/900 milioni;

l) le risorse previste nella legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014 - Fondi Presidenza Consiglio). La norma prevede che parte dell'8 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche sia dedicata anche ad interventi in materia di edilizia scolastica ed al momento l'Amministrazione ha comunicato che sono in corso i primi contatti con la Presidenza per la definizione delle relative modalità applicative;

m) i finanziamenti europei. Per le scuole ubicate nelle quattro Regioni dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) è stato previsto un investimento di 680 milioni di euro, dei quali circa 80 utilizzabili anche per opere di edilizia scolastica. Per le medesime Regioni è previsto il riutilizzo di 500 milioni, tratti da risorse ad esse già facenti capo per diverse finalità ed al momento non compiutamente utilizzate; sono in corso i primi contatti per la definizione delle relative modalità applicative.

La complessità delle procedure e la pluralità degli attori che emerge dalla sia pur sintetica rassegna normativa, conferma la necessità di una semplificazione della normativa esistente che, nel rispetto delle specifiche competenze dello Stato e delle autonomie territoriali, eviti la frammentazione dei centri decisionali e delle procedure di individuazione degli interventi.

Va, inoltre, sottolineata l'esigenza di definire l'effettiva entità dei finanziamenti cui attribuire una sufficiente continuità al fine di sostituire alla filosofia dell'emergenza o dell'occasionalità, una metodologia di intervento ispirata al criterio della programmazione.

Ciò, tuttavia, presuppone la reale conoscenza dello stato degli edifici scolastici cui dovrebbe far fronte l'Anagrafe dell'edilizia scolastica, istituita dal MIUR ai sensi dell'art. 7 della legge n. 23 del 1996 ma ancora in fase di attuazione; a fronte, infatti, della progettazione del sistema di rilevazione, affidato sostanzialmente alla competenza delle Regioni, la base-dati disponibile, al termine della prima fase di impianto, ha evidenziato una situazione di diffusa eterogeneità delle informazioni presenti.

A febbraio 2013 è stato, pertanto, firmato un nuovo accordo per l'avvio del Sistema Nazionale delle Anagrafi dell'Edilizia Scolastica (SNAES) che dovrebbe permettere la raccolta dei dati relativi all'edilizia scolastica con modalità e procedure più snelle; è stato inoltre ripristinato l'Osservatorio sull'edilizia scolastica anche al fine di garantire un'efficiente programmazione.

5.1.3 Il programma: "Iniziative per lo sviluppo del sistema di istruzione scolastica e per il diritto allo studio".

Il programma, affidato al Dipartimento per l'istruzione, presenta uno stanziamento definitivo di competenza pari a 41,3 milioni (22,3 milioni nel 2012) impegnato principalmente in spese per il personale e gestione delle strutture. Di rilievo appaiono, inoltre, le disponibilità dirette alla realizzazione delle sezioni sperimentali aggregate alla scuola per l'infanzia (sezioni primavera) e le risorse (2,6 milioni) assegnate alla prosecuzione degli studi di studenti meritevoli.

[39] Col d.m. applicativo 5 novembre 2013 n. 906 è stata assegnata – sulla base di apposite graduatorie, formulate dalle competenti Regioni a fronte della presentazione, da parte dei competenti Enti locali, di progetti esecutivi entro il 15 settembre 2013 - la somma complessiva di 150 milioni per l'attivazione di circa 700 interventi di edilizia scolastica, diretti essenzialmente alla messa in sicurezza delle strutture, con particolare riguardo alla bonifica dall'eventuale presenza di amianto. L'affidamento dei lavori, da parte dei beneficiari, deve essere effettuato entro il 28 febbraio, a pena di decadenza e susseguente scorrimento delle relative graduatorie; le procedure sono attualmente in corso. Il MIUR nel novembre 2013 ha assegnato i Fondi alle Regioni per finanziare 692 interventi dei quali 202 esclusivamente per le bonifiche delle strutture dall'amianto.

Tra le linee di attività facenti capo al programma si inseriscono, inoltre, gli interventi di orientamento e per il contrasto alla dispersione scolastica, cui ha dedicato particolare attenzione il DL n. 104 del 2013, tra cui di rilievo appare l'avvio sperimentale di un "programma di didattica integrativa" nelle scuole di ogni ordine e grado al fine di favorire l'inclusione scolastica degli alunni maggiormente a rischio di abbandono e dispersione scolastica, attraverso azioni che tengano conto della specificità dei bisogni dei soggetti coinvolti.

5.1.4 Il programma: "Istruzione post secondaria, degli adulti, e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale".

Il programma, cui sono assegnati 15,5 milioni (2,7 nel 2012), finanzia, in gran parte, i percorsi formativi degli Istituti tecnici superiori (ITS) sul cui Fondo confluisce quota parte dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 1, comma 636 della legge n. 296 del 2006.

Il processo di riorganizzazione del sistema e di raccordo tra i sistemi di istruzione formazione e lavoro con le misure per lo sviluppo economico del Paese è stato completato con la legge n. 35 del 2012, che ha previsto, all'articolo 52, ulteriori misure di semplificazione e di promozione dell'istruzione tecnico professionale e degli Istituti tecnici superiori.

Le linee guida attuative dell'articolo 52 sono state emanate con decreto interministeriale 7 febbraio 2013 che ha fissato anche indicatori per il monitoraggio e la valutazione dei percorsi ITS a livello regionale e nazionale[40].

Sulla base delle deliberazioni adottate da 17 Regioni nell'ambito della loro esclusiva competenza in materia di programmazione dell'offerta formativa sono state costituite, al 31 dicembre 2013, n. 64 Fondazioni ITS.

I percorsi degli ITS in svolgimento nell'anno 2013 sono 182, frequentati da circa 4.000 studenti. Le Regioni hanno già programmato l'attivazione nei primi mesi del 2014 di ulteriori n. 66 percorsi.

Dal mese di giugno 2013 al 31 dicembre 2013 si sono svolte n. 57 prove di verifica finale a conclusione di percorsi realizzati presso 50 Fondazioni ITS.

5.2. La missione: Istruzione universitaria

Gli interventi 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 del Ministero; si tratta, peraltro, 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.

5.2.1 Le risorse finanziarie trasferite agli Atenei

Nel corso del 2013, la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato trasferite agli Atenei si iscrive interamente nella missione "Istruzione universitaria" che registra una riduzione, in termini di stanziamenti definitivi, di oltre il 5 per cento (7.792 milioni a fronte dei precedenti 8.197) cui corrisponde un'analoga flessione in termini di impegni (4,8 per cento).

Diminuiscono gli stanziamenti e gli impegni in entrambi i programmi riferiti al sistema universitario: diritto alla studio (18,2 per cento) e sistema universitario e formazione post-universitaria (4,7 per cento).

---

[40] Le attività formative degli ITS si svolgono nel quadro delle indicazioni contenute nei d.m. 7 settembre 2011 e 5 febbraio 2013, adottati di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previo parere della Conferenza Unificata. I decreti contengono disposizioni riguardanti:
- l'articolazione in 17 ambiti delle 6 aree tecnologiche cui afferiscono gli ITS;
- l'individuazione di 29 "figure nazionali di riferimento" delle aree tecnologiche. da declinare a livello territoriale in relazione alle specifiche competenze e applicazioni tecnologiche richieste dal mondo del lavoro;
- le competenze comuni e tecnico-professionali in esito ai percorsi.

Un'analisi, più dettagliata, dei capitoli di spesa dedicati al finanziamento del sistema universitario registra, in particolare, una nuova flessione del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) delle università (4,6 per cento) che aveva fruito nel 2012 di risorse *una tantum*.

La significativa riduzione, prevista dal DL n. 112 del 2008, anche in relazione alle politiche di limitazione del *turnover*, risulta, peraltro, attenuata dalle risorse stanziate nei successivi provvedimenti legislativi[41] e dalla esclusione di tali risorse dai tagli lineari disposti nelle più 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[42].

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 milioni), gli interventi specifici in favore dell'ANVUR per lo svolgimento delle attività istituzionali di valutazione (3,5 milioni) e le risorse, in forte crescita, destinate ad alcuni interventi derivanti dalla legge n. 240 del 2010[43], tra cui 91 milioni assegnati alle università a fini perequativi in forza dell'art. 11, comma 1 della legge n. 240 del 2010.

In merito all'ammontare del FFO, si segnalano le iniziative previste nelle recenti disposizioni in materia di università e ricerca (DL n. 69 del 2013 e legge di stabilità per il 2014) che hanno, da un lato, anticipato al 2014 la possibilità di effettuare assunzioni nella misura pari al 50 per cento del personale cessato dal servizio l'anno precedente (incrementando il FFO di 21,4 milioni nel 2014 e di 42,7 milioni per il 2015) e, dall'altro, previsto un incremento del FFO di ulteriori 150 milioni nel 2014; incrementi tuttavia suscettibili di nuove rimodulazioni attesa la necessità, anche per le università, di contribuire al processo di revisione della spesa avviato in funzione della prossima legge di stabilità.

L'andamento del FFO, che aveva negli esercizi precedenti 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), si riflette anche sui nuovi indicatori di sostenibilità finanziaria che guidano le politiche di sviluppo degli Atenei, definite nel decreto legislativo n. 49 del 2012[44].

Il decreto ministeriale 30 gennaio 2013, n. 47 ha poi introdotto l'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria, derivante dai precedenti, per l'autorizzazione all'apertura di nuovi corsi studio[45].

Gli indicatori rilevano in media una maggiore solidità economica per le università del Nord, seguite da quelle del Centro e del Mezzogiorno.

---

[41] 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).

[42] Consorzi universitari, integrazione di 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".

[43] Reclutamento straordinario di professori associati (167,6 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); oneri connessi al funzionamento delle commissioni per l'abilitazione scientifica nazionale (5 milioni); chiamata diretta nei ruoli dei professori di studiosi o esperti stranieri o italiani impegnati all'estero (5 milioni).

[44] 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.

[45] Se ISEF può essere presentata domanda di accreditamento di un nuovo corso di studio.

Numerosi sono comunque gli Atenei che si collocano nel 2012 sotto il valore soglia pari ad 1 (9) per l'indicatore di sostenibilità economica e finanziaria e al di sopra dell'80 per cento per l'indicatore di spesa per il personale (10 Atenei cui se ne aggiungono 5 con valori superiori al 78 per cento). Sono poche invece le università che superano il limite del 15 per cento per l'indicatore di indebitamento (3).

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 (attualmente 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 della flessione del FFO, ha di fatto fortemente compresso la quota base da ripartirsi tra le università in maniera proporzionale.

Nel 2013 la quota premiale (819 milioni, pari al 13,5 per cento delle risorse disponibili) è stata distribuita per il 34 per cento sulla base di criteri finalizzati a premiare la qualità dell'offerta formativa e dei risultati dei processi formativi di ogni Ateneo[46] e per il 66 per cento sulla base di criteri finalizzati a premiare la qualità della ricerca scientifica. Di tale quota il 10 per cento si collega alla produzione scientifica dei soggetti reclutati da ciascun Ateneo nel periodo 2004-2010 mentre il 90 per cento di tale ammontare è stato attribuito in relazione ai risultati della valutazione della ricerca pubblica effettuata per la prima volta dall'ANVUR nel 2013 (VQR 2004-2010).

Si tratta di indicatori 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 ed, in ogni caso, stimolano una maggiore competizione tra gli Atenei che si riflette, non solo sulle risorse finanziarie in termini assoluti, ma anche sulla reputazione degli stessi a livello nazionale[47].

Quanto agli altri trasferimenti, un rilievo strategico riveste la ripartizione del Fondo per la programmazione triennale che segna una progressiva crescita dal 2011 attestandosi nel 2013 a circa 42,5 milioni.

La programmazione triennale è il documento che delinea gli indirizzi strategici e gli obiettivi dell'Ateneo per il triennio di riferimento; documento che, ai sensi del DL n. 7 del 2005 (convertito dalla legge n. 43 del 2005), è divenuto obbligatorio ed il cui contenuto deve essere sviluppato in coerenza con le linee generali di indirizzo dettate di volta in volta dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Per quanto riguarda il triennio 2013-2015, il decreto ministeriale n. 827 del 2001, nel definire le linee generali di indirizzo enunciandone gli obiettivi prioritari, ha inteso incentivare

[46] Nell'ambito di tale quota sono stati individuati due indicatori relativi al percorso didattico degli studenti e ai crediti formativi acquisiti rispetto a quelli acquisibili. 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 Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca - 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").

[47] In tale direzione il recente DL n. 69 del 2013 ha elevato la quota del Fondo premiale al 16 per cento per il 2014 con progressivi incrementi fino al 20 per cento nel 2016 e con un massimo del 30 per cento. Di tale quota almeno tre quinti saranno ripartiti tra le università sulla base dei risultati conseguiti nella valutazione della qualità della ricerca e un quinto sulla base delle politiche di reclutamento effettuate con cadenza quinquennale dall'ANVUR.

le capacità di programmazione autonoma degli Atenei e la capacità di conseguimento e consolidamento dei risultati attesi attraverso la realizzazione di due obiettivi: la promozione della qualità del sistema universitario e il dimensionamento sostenibile del sistema[48].

Di rilievo, rispetto ai precedenti esercizi, appare la possibilità, al termine del triennio di programmazione, di consolidare - nell'ambito del Fondo di finanziamento ordinario – le assegnazioni ottenute a valere sul Fondo della Programmazione Triennale 2013-2015.

Quanto alla ripartizione del Fondo, le università scontano il ritardo con cui è stata avviata la precedente programmazione 2010-2012 con la conseguenza che il decreto ministeriale n. 827 del 2013, recante le direttive cui le università dovranno ispirarsi nell'adozione del nuovo programma triennale, è stato emanato solo in data 15 ottobre 2013. L'assegnazione a valere sul Fondo della Programmazione Triennale non è, pertanto, ancora avvenuta, in quanto è subordinata alla presentazione del programma triennale dell'Ateneo ed al suo importo complessivo, avente scadenza 6 aprile 2014, nonché alla sua successiva approvazione del Ministero.

Sempre in tema di finanziamenti ministeriali, significativo appare anche 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, salvo 20 milioni del 2012 indirizzati alle università dell'Emilia Romagna danneggiate dal sisma.

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 all'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 2013 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 il FFO con possibili ricadute negative sulla gestione corrente.

Alla luce delle difficoltà riscontrate nel trasferimento delle risorse alle università è opportunamente intervenuto il legislatore che, nel DL n. 69 del 2014, ha dettato disposizioni di semplificazione del sistema di finanziamento.

A decorrere dal 2014 i mezzi finanziari destinati dallo Stato al settore provenienti dal FFO, dalla programmazione del sistema universitario, dal Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti, nonché per le borse di studio universitarie post laurea confluiscono nel FFO delle università statali e nel contributo statale erogato alle università statali legalmente riconosciute.

5.2.2. Gli interventi in materia di offerta formativa

A fronte di una domanda di formazione in progressiva flessione (nel complesso tra l'anno accademico 2003/2004 e l'a.a 2012/2013 gli immatricolati si sono ridotti del 20,4 per cento),

[48] Quanto al primo obiettivo, le linee guida, indirizzate al miglioramento dei servizi per gli utenti, accanto alle consuete azioni di orientamento, prevedono la promozione dell'integrazione territoriale, anche al fine potenziare la dimensione internazionale della ricerca, nonché la verifica dell'adeguatezza degli *standard* qualitativi delle università telematiche e la promozione della formazione a distanza erogata dalle università non telematiche; obiettivi volti ad arginare la crescita di tali Atenei indipendentemente dall'attuale disciplina di rigore che non ne consente nuove istituzioni. Il dimensionamento sostenibile presuppone invece, accanto ad un difficile processo di fusione tra due o più università, una più semplice realizzazione di modelli federativi di università su base regionale ovvero un riassetto dell'offerta formativa attraverso accorpamento o eliminazione di corsi di laurea su base regionale in funzione della domanda e degli sbocchi occupazionali nonché in relazione ai requisiti di sostenibilità.

[49] Il decreto di ripartizione del FFO 2012 destina 77 milioni per la copertura delle quote relative agli accordi di programma con le Istituzioni universitarie inclusi gli accordi per l'edilizia universitaria stipulati fino all'anno 2010.

l'offerta di formazione universitaria, ossia di sedi e di corsi, è cresciuta negli ultimi anni in misura rilevante.

Il numero dei corsi di studio, già in aumento nella prima metà del decennio scorso, ha raggiunto un valore massimo di 5.879 corsi nel 2007/2008, in seguito alla riforma degli ordinamenti didattici del 3+2.

Una consistente inversione di tendenza si è cominciata a realizzare a seguito della adozione del d.m. n. 17 del 22 settembre 2010 e alla definizione degli obiettivi contenuti nelle linee di indirizzo della programmazione triennale delle università per il triennio 2010 -2012[50].

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.

I corsi di studio inseriti nella banca dati dell'offerta formativa nell'a.a. 2013-2014 segnano un'inversione di tendenza rispetto ai precedenti esercizi registrando una lieve crescita, più accentuata nell'ambito dei corsi di secondo livello e a ciclo unico (4.662 corsi di studio, di cui 2.334 di primo livello, 2.010 di secondo livello e 318 a ciclo unico; nel precedente anno accademico i corsi erano 4.645 di cui 2.337 di primo livello, 1.986 di secondo livello e 310 a ciclo unico).

Si tratta, tuttavia, di andamenti suscettibili di 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[51].

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 accreditare i corsi di studio dell'offerta formativa 2013/14[52].

Alla data del 15 giugno 2013 sono stati accreditati 4.346 corsi per l'anno accademico 2012-2014 registrando riduzioni significative anche alla luce dell'avvio delle procedure di accreditamento attivate dal MIUR per la prima volta nel 2013.

Il rilascio dell'accreditamento iniziale è stato infatti subordinato al superamento della verifica del rispetto dei requisiti di docenza, non solo in relazione alla numerosità, ma anche alla coerenza qualitativa del profilo disciplinare del docente con quello del relativo insegnamento; per i corsi di nuova attivazione è stata inoltre effettuata un'ulteriore verifica da parte delle commissioni di valutazione di esperti ANVUR sulla coerenza dei risultati di apprendimento attesi e degli obiettivi formativi dichiarati in fase progettuale.

Si tratta di indici destinati ad irrigidirsi progressivamente (ciascun corso di laurea deve avere almeno 3 docenti in sede di accreditamento iniziale per poi passare a 12 a regime nell'anno accademico 2016-2017) e che, alla luce della nuova stretta sul *turnover* e dei ritardi nel completamento del piano straordinario di assunzione di professori associati, rischiano di contrarre ulteriormente i corsi attivati ovvero di estendere il numero chiuso per limitare l'accesso all'università.

---

[50] D.m. n. 50 del 2010.

[51] 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.

[52] Docenti di riferimento, indicatore di sostenibilità economico finanziaria, indicatore di sostenibilità didattica (rapporto tra il numero di ore effettive erogate e il numero massimo di ore di didattica potenziali).

Quanto, infine, al rilevante fenomeno della proliferazione delle sedi – che, pur rispondendo ad esigenze locali, evidenziano spesso un'offerta didattica non sempre corrispondente al contesto socio economico del territorio – l'analisi della banca dati dell'offerta formativa, evidenzia che, nell'ultimo anno accademico disponibile, i Comuni in cui ha sede almeno una università sono 57, mentre le sedi di facoltà (o Dipartimenti) al di fuori della sede centrale di Ateneo, sono 37. I due valori si mantengono più o meno stabili nel decennio considerato, mentre risulta in sensibile calo il numero di sedi decentrate di corsi di studio di primo o secondo livello (117 nel 2013/2014, erano 162 nel 2006/07), e aumenta la numerosità del sottoinsieme di sedi decentrate in cui sono attivi solo corsi dell'area delle professioni sanitarie, la cui diffusione risponde tuttavia ad esigenze dettate dall'offerta dei servizi sanitari.

Dal 2014 comincerà, inoltre, la fase di accreditamento periodico che porterà le commissioni di esperti ANVUR ad effettuare visite in loco al fine di verificare l'esistenza di un sistema di qualità interno agli Atenei in grado di monitorare, in un'ottica di miglioramento continuo, i risultati ed assicurare la tempestività delle azioni correttive.

In tale ottica il percorso di accreditamento non è finalizzato tanto alla mera riduzione del numero dei corsi erogati a livello territoriale, quanto alla verifica del possesso e del mantenimento di *standard* qualitativi idonei a garantire studenti e famiglie.

5.2.3. Gli interventi a favore degli studenti

Gli interventi pubblici su questo versante – che trovano fondamento in un esplicito riferimento costituzionale[53] – si iscrivono negli obiettivi di politica economica e sociale sottesi alla strategia europea di Europa 2020, in favore di un ampliamento della partecipazione agli studi universitari.

Le risorse provenienti dallo Stato si rinvengono nel programma "Diritto alla studio nell'istruzione universitaria" che segna, in termini di stanziamenti, una flessione di circa 9 milioni rispetto al 2013 e si attesta a 442,2 interamente impegnati e pagati.

L'andamento delle principali voci di spesa può trarsi dall'analisi dei capitoli dedicati a sostegno degli studenti e del diritto allo studio che evidenziano nel complesso, con l'eccezione dell'esercizio 2009, una progressiva flessione.

La legge n. 240 del 2010 ha profondamente innovato la disciplina del diritto allo studio universitario attribuendo al Governo una delega per la valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti – affinché realizzino servizi educativi, di orientamento e di integrazione dell'offerta formativa degli Atenei – e una, più ampia, per la revisione della normativa di principio relativa al diritto allo studio.

In esecuzione della delega è stato adottato il d.lgs. n. 68 del 2012 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.

Non sono stati inoltre 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

[53] L'articolo 34 della Costituzione sancisce il diritto allo studio, da realizzare mediante interventi rivolti ai capaci e meritevoli, privi di mezzi, al fine di consentire loro di "raggiungere i gradi più alti degli studi".

diritto allo studio universitario, organo istituzionalmente deputato, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 68 del 2012, al monitoraggio del complesso sistema degli strumenti e delle prestazioni afferenti al diritto allo studio.

Allo stato, pur avendo il MIUR predisposto, di concerto con il Mef, uno schema di decreto ministeriale contenente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei requisiti di eleggibilità per il diritto allo studio, l'*iter* si è interrotto a seguito della mancata acquisizione dell'intesa in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

In assenza della definizione dei LEP e dell'adozione del citato decreto attuativo, restano in vigore le norme del dPCM 9 aprile 2001 concernente "Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari ai sensi dell'art. 4 della legge n. 390 del 1991".

Come descritto le risorse destinate al DSU provengono dallo Stato attraverso il Fondo Integrativo, dalla tassa regionale per il DSU a carico della generalità degli studenti (esclusi i beneficiari delle borse di studio) e da Fondi propri delle Regioni.

La tassa regionale per il DSU pagata dalla generalità degli studenti non beneficiari di borse è destinata a finanziare le borse di studio a favore degli studenti meritevoli ma privi di mezzi.

Il Fondo Integrativo, istituito dalla legge n. 390 del 1991 per finanziare i prestiti d'onore, attualmente è destinato anche al finanziamento delle borse di studio. Viene ripartito tra le Regioni premiando quelle che investono in misura maggiore per il diritto allo studio in termini sia di spesa (per borse di studio, per contributi di mobilità internazionale e per attività a tempo parziale) sia di numero di posti alloggio resi disponibili, tenendo conto anche del numero di idonei presenti nella stessa Regione.

Dopo il picco dell'anno 2009, dovuto a stanziamenti aggiuntivi, nel 2013 le risorse disponibili sono pari a 151 milioni, mentre per il prossimo triennio, a fronte dell'integrazione di 150 milioni dei recenti interventi normativi (DL n. 104 del 2013 e la legge di stabilità per il 2014), le risorse del Fondo sono attualmente in forte riduzione.

Alle risorse ricevute dallo Stato, le Regioni che, come previsto dalla legge n. 390 del 1991, hanno il compito di finanziare e gestire gli interventi, aggiungono le entrate derivanti dalla tassa per il diritto allo studio pagata dagli studenti e le risorse proprie.

Quanto all'efficacia degli interventi così finanziati, si rileva che gli studenti risultati idonei che per indisponibilità di risorse, non ottengono i benefici, sono ancora in numero elevato.

Anche per quanto riguarda l'anno accademico 2012-2013 gli studenti idonei risultano essere pari a 171.304 rispetto ai 136.621 beneficiari con una percentuale di soddisfazione pari al 79,8 per cento (nel precedente anno accademico era, tuttavia, del 66,8 per cento).

Le Regioni che non riescono a soddisfare neanche la metà degli aventi diritto sono: il Piemonte con il 30 per cento (nel 2008/09 la Regione copriva il 100 per cento degli idonei), la Calabria con il 35 per cento (nel 2008 era il 55 per cento), la Campania con il 38 per cento (nel 2008 con il 59 per cento) e l'Umbria con il 45 per cento (nel 2008 100 per cento). Riescono invece a soddisfare pressoché la totalità degli idonei o quasi: le Province di Trento e Bolzano, il Friuli, la Toscana, la Basilicata, l'Emilia Romagna e le Marche.

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.

Tra i nuovi strumenti per il diritto allo studio universitario si segnala la recente introduzione di una nuova tipologia di borsa di studio destinata agli studenti che abbiano conseguito risultati scolastici eccellenti e si vogliano iscrivere nell'a.a. 2013-2014 ad una

università italiana che abbia sede in una Regione diversa da quella di residenza (DL n. 104 del 2013).

Il diritto allo studio si esplica anche attraverso l'attività dei Collegi universitari legalmente riconosciuti e delle Residenze universitarie statali che beneficiano del contributo dello Stato, in brusca flessione negli ultimi esercizi (i contributi stanziati in bilancio per il 2013 ammontano a 13,2 milioni a fronte dei 22,2 milioni dell'esercizio precedente).

Costante risulta, invece, nel tempo l'ammontare dedicato alle borse di studio *post lauream* (167,6 milioni nel 2013; erano 171,9 nel 2012) e al sostegno dei giovani per la mobilità degli studenti (69,8 milioni nel 2013; 68,1 milioni nel 2012).

Anche nell'esercizio 2013 non risulta, infine, operante la Fondazione per il merito che, accanto alla riforma del diritto allo studio, rappresentava uno degli aspetti più rilevanti della riforma. La Fondazione per il merito, attraverso il Fondo per il merito unito a finanziamenti pubblici e privati, avrebbe dovuto perseguire l'obiettivo di sostenere con premi di studio e prestiti d'onore gli studenti più meritevoli (selezionati tramite *test* nazionali e monitorati lungo il percorso accademico) nel conseguimento del titolo di studio anche al fine di favorirne la mobilità.

Nel frattempo le risorse destinate Fondo e non utilizzate saranno mantenute, ai sensi dell'art. 59 del DL n. 69 del 2013, nel conto dei residui e versate per una quota all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinate al nuovo Piano nazionale per il sostegno al merito e alla mobilità degli studenti, capaci, meritevoli e privi di mezzi.

5.3. La missione: Ricerca e innovazione

In coerenza con le priorità politiche in materia di ricerca e innovazione, declinate nei documenti di programmazione adottati dal MIUR, le misure avviate per raggiungere nel 2020 un livello di spesa in ricerca e sviluppo pari all'1,53 del Pil comprendono attività di riorganizzazione della politica di settore e puntano ad un miglioramento dell'efficacia dei finanziamenti pubblici alla ricerca e ad una più rapida e completa utilizzazione dei Fondi posti a disposizione dall'Unione europea; di rilievo anche le azioni dirette ad incentivare gli investimenti nel settore produttivo, in particolare delle piccole e medie imprese.

5.3.1. La riorganizzazione della politica di settore

La riorganizzazione della politica di settore si snoda attraverso il recupero della programmazione strategica, l'introduzione di strumenti di semplificazione delle procedure e l'avvio delle attività di valutazione della ricerca.

Nel febbraio del 2014 è stato presentato il nuovo Programma Nazionale della Ricerca (PNR) 2014-2020, articolato in coerenza con la strategia di *Horizon 2010* e rispondente alla finalità di rilanciare la ricerca, avviare grandi progetti nazionali di innovazione, creare occupazione, favorire la crescita dell'autonomia dei ricercatori e il trasferimento di tecnologie e competenza all'interno del Paese. Per la realizzazione del piano il MIUR prevede un investimento di circa 900 milioni l'anno (6,3 miliardi in 7 anni), cui si aggiungeranno le risorse destinate al PNR da altri Ministeri e Enti finanziatori.

Il Piano ha nuovamente sottolineato l'importanza e la centralità della programmazione nel settore della ricerca e il ruolo di coordinamento e cooperazione istituzionale del MIUR che, in tale ottica, si è posto l'obiettivo di riorganizzare il sistema degli incentivi alla ricerca al fine di rendere più chiaro e trasparente l'assetto delle regole, avvicinandolo a quello dell'Unione europea.

In tale direzione ampio è stato lo sforzo nel semplificare le regole nella concessione dei finanziamenti alla ricerca che, seppure con una serie di disposizioni spesso confuse e sovrapposte, ha comunque consentito di rivisitare in profondità l'impianto originario del sistema stesso, risalente al 1999, come veicolato nel decreto legislativo 27 luglio 1999 n. 297, istitutivo

del Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR) e come attuato a livello di dettaglio (criteri e modalità procedurali), dal decreto ministeriale 8 agosto 2000 n. 593.

Il DL n. 5 del 2012 (convertito dalla legge n. 35 del 2012, c.d. "Decreto semplifica Italia"), all'art. 30, ha introdotto alcune misure di semplificazione delle procedure istruttorie, valutative, di spesa e di controllo nel settore della ricerca, agendo direttamente sul d.lgs. n. 297 del 1999 attraverso la modifica di alcune sue disposizioni, con riguardo ad alcuni specifici elementi dell'istruttoria: i soggetti ammissibili (art. 2), le attività finanziabili (art. 3), le modalità di attuazione degli interventi (art. 6), i servizi e consulenza per il Fondo (art. 7).

Con lo stesso decreto sono state introdotte disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo anche in materia di ricerca fondamentale (eliminazione della valutazione *ex ante* per i progetti già selezionati nel quadro di programmi dell'Unione europea o di accordi internazionali; eliminazione delle verifiche *in itinere*; rivisitazione delle modalità di attribuzione delle risorse del Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica - FIRST).

Nelle more dell'emanazione dei decreti di attuazione, un ulteriore provvedimento governativo (il DL n. 83 del 2012, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134) agli articoli 61 e seguenti, ha tuttavia stabilito l'abrogazione espressa del d.lgs. n. 297 del 1999, prevedendo contestualmente l'introduzione di una nuova disciplina-quadro del sistema delle agevolazioni alla ricerca di competenza del MIUR, nell'ambito del più ampio strumento del FIRST, le cui modalità di utilizzo e gestione sono state definite nel d.m. n. 115 del 2013[54].

Quanto infine alla valutazione dei risultati delle attività svolte nel campo della ricerca, nel mese di luglio 2013 l'ANVUR ha pubblicato i risultati dell'esercizio di Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR) riferito al periodo 2004-2010. Il rapporto finale contiene la valutazione conclusiva delle aree e le graduatorie delle strutture cui si aggiungono i 14 rapporti di area sulle singole aree scientifiche prese in considerazione, nel cui ambito l'ANVUR ha confrontato la qualità della ricerca di 133 strutture.

In totale sono stati valutati 184.878 prodotti di ricerca in base a criteri di rilevanza, originalità e grado di internazionalizzazione utilizzando, a seconda delle diverse aree scientifiche, criteri di valutazione bibliometrica e di valutazione mediante *peer review*.

Nella graduatoria finale, per ciascuna area le strutture di ricerca sono state distinte per grandezza ed è stato indicato il valore medio registrato e la percentuale di prodotti eccellenti.

Dal rapporto è emerso che la quota delle pubblicazioni italiane si attesta al 4,4 per cento stabile in tutto l'arco del decennio 2000-2010. La crescita annua media della produzione scientifica è pari nello stesso periodo al 4,7 per cento, al di sopra della media europea e dei Paesi più industrializzati; anche in termini di impatto la ricerca italiana è superiore alla media mondiale e dei paesi OCSE ed in linea con quella europea. Si rileva, invece, un ritardo rispetto agli altri Paesi in termini di quota di pubblicazioni svolta in collaborazione tra Istituzioni accademiche e Enti di ricerca da un lato ed imprese private, dall'altro.

---

[54] Nell'ambito della nuova disciplina-quadro, i soggetti ammissibili agli interventi sono le imprese, le università, gli Enti e gli Organismi di ricerca, qualsiasi altro Organismo giuridico avente i requisiti previsti dai bandi, purché residenti o con stabile organizzazione nel territorio nazionale. Gli Enti coinvolti possono sviluppare i progetti così finanziati anche in associazione, in consorzio, in *joint venture* ed altre forme di collaborazione; è demandato alla norma secondaria il compito di individuare altre strutture finanziabili oltre alle università e agli Enti di ricerca. Le tipologie di intervento ora previste sono le seguenti: interventi di ricerca fondamentale per lo sviluppo della conoscenza; interventi di ricerca industriale, orientati a favorire la specializzazione del sistema industriale nazionale; appalti pre-commerciali di ricerca e sviluppo sperimentale, in risposta ad esigenze di particolare rilevanza sociale; azioni di innovazione sociale *(social innovation)*; sviluppo di grandi aggregazioni *(cluster)* tecnologiche pubblico-private di scala nazionale; interventi nazionali di ricerca fondamentale o di ricerca industriale inseriti in accordi e programmi comunitari ed internazionali. Gli strumenti a sostegno degli interventi così individuati sono diversi: i contributi a fondo perduto, il credito agevolato, il credito di imposta ai sensi dell'art. 1 del DL n. 70 del 2011 (legge n. 10 del 2011), la prestazione di garanzie, le agevolazioni fiscali di cui all'art. 7, commi 1 e 4, del d.lgs. n. 123 del 1998, i *voucher* individuali di innovazione (art. 60, comma 5). Tali tipologie di interventi di ricerca sono sostenute con le risorse del FIRST, confermandosi la scelta, già operata dall'art. 1, co. 870, della legge n. 296 del 2006, di far confluire in un unico Fondo vari strumenti finanziari a sostegno della ricerca.

La VQR, assieme al completamento dell'Anagrafe della ricerca, è destinata a produrre benefici non solo nel lungo periodo, atteso che i risultati della ricerca potranno essere oggetto di monitoraggio da parte delle strutture, al fine di avviare le necessarie azioni di miglioramento (come già rilevato in alcuni Atenei), e comunque sono già stati utilizzati dal MIUR per distribuire la quota premiale in base al merito.

5.3.2. Le risorse finanziarie destinate alle attività di ricerca nel 2013

Il finanziamento pubblico della ricerca è articolato su diversi livelli e avviene attraverso diversi strumenti.

Una parte riguarda il finanziamento delle università attraverso il Fondo di finanziamento ordinario, che non ha una destinazione d'uso vincolata e ne copre parte rilevante delle spese complessive, compreso il costo di docenti e altri addetti alla ricerca.

Vi sono poi le risorse stanziate a livello locale da Regioni e Enti locali, e gli interventi di cofinanziamento dei programmi europei, come il programma operativo nazionale "Ricerca e Competitività".

Le Amministrazioni centrali, da cui proviene la maggior parte dei finanziamenti, stanziano, invece, le risorse nella missione "Ricerca e innovazione" a sua volta suddivisa in otto Programmi di spesa.

Le risorse stanziate nel 2013 ammontano a oltre 3.197 milioni dei quali circa il 65 per cento viene erogato dal MIUR; seguono per dimensione le risorse gestite dai Ministeri della salute, dell'ambiente e dell'economia e delle finanze; significative anche le risorse previste nel bilancio dei beni culturali, essenzialmente dedicate alle attività di restauro.

Le risorse gestite dal MIUR si iscrivono nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica applicata" (618,5 milioni, a fronte degli appena 8,2 milioni del 2012) e nel programma "Ricerca scientifica e tecnologica di base" (con uno stanziamento di 2.006 milioni a fronte dei precedenti 1.988 milioni); nettamente inferiori le risorse stanziate nel Programma "Ricerca per la didattica" (1,6 milioni; erano tuttavia oltre 7,4 milioni nell'esercizio precedente) quasi interamente destinate ai contributi ad Enti e Istituti operanti nel settore dell'istruzione.

Con riferimento al programma ricerca scientifica e tecnologica applicata, la quota maggiore degli stanziamenti (481,3 milioni) risulta destinata al pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale che, interamente impegnato, evidenzia pagamenti per soli 12,5 milioni.

Seguono, per dimensione, gli stanziamenti imputati al Fondo per gli investimenti della ricerca scientifica e tecnologica destinati al FAR che, a fronte di appena 1 milione circa del 2012, non registra stanziamenti iniziali di competenza nel 2013.

La riduzione (limitata peraltro all'anno 2013) di 30 milioni di euro, a valere sulla contabilità speciale relativa al Fondo per le agevolazioni alla ricerca di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, e successive modificazioni, ha inoltre impedito la possibilità di una riprogrammazione delle somme rinvenienti da minori utilizzi e/o economie sui progetti di ricerca industriale.

Il recupero di risorse non impiegate nelle precedenti programmazioni ha, tuttavia, consentito di avviare nel 2012 due rilevanti progetti del valore complessivo di circa un miliardo di cui sono state portate a compimento le attività istruttorie: il bando per lo sviluppo e il potenziamento di *cluster* tecnologici nazionali e l'avviso su *Smart Cities and Communities* nazionali.

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.

Si segnalano al riguardo le recenti misure in materia di ricerca dettate dal DL n. 69 del 2013 volte a favorire interventi diretti al sostegno e allo sviluppo delle attività di ricerca fondamentale e di ricerca industriale mediante la concessione di contributi alla spesa nel limite

del 50 per cento della quota relativa alla contribuzione a fondo perduto disponibili nel Fondo per le agevolazioni alla ricerca.

Si tratta di interventi, allo stato attuale non ancora avviati, in attesa di essere definiti nell'ambito del nuovo PNR, il cui *iter* è ancora in corso.

Quanto all'utilizzo delle relative risorse nel 2013, il decreto di riparto, che, in assenza di nuovo finanziamento si baserà esclusivamente sull'utilizzo di somme rinvenienti da rientri ed economie di gestione, non risulta ancora adottato.

Nel corso dell'anno 2013 è stato invece emanato il DD 12 marzo 2013 n. 435, di ripartizione delle risorse del Fondo per l'anno 2012, successivamente modificato con DD 21 novembre 2013 n. 2298 per un ammontare complessivo di 288,2 milioni.

Quanto alle risorse stanziate nel programma destinato alla ricerca di base, anche in tal caso una parte rilevante è assorbita dal Fondo di funzionamento degli Enti di ricerca (FOE) – già esaminato - che, con 1.768,5 milioni (+7,3 per cento rispetto al 2012), rappresenta oltre l'88 per cento delle risorse assegnate al programma.

Le risorse assegnate al capitolo concernente il contributo dello Stato per la ricerca scientifica (cap. 1678), pari ad oltre 44 milioni anche nel 2013, si riconducono: per 20,5 milioni alle esigenze del Laboratorio di luce sincrotone di Trieste e di Grenoble; 0,4 milioni sono destinati al CNR per la costituzione di un Osservatorio sul mercato creditizio regionale e 20,5 milioni rappresentano le spese di gestione del Programma di Ricerca Aerospaziali PRO.R.A..

La gestione del contributo dello Stato alle spese di gestione PRO.R.A. è stato oggetto di uno specifico referto della Corte dei conti[55] che ha posto l'attenzione sulle modalità di utilizzo del contributo, nonché sulle verifiche in ordine alla gestione delle relative risorse svolte nell'ambito della funzione di vigilanza da parte dell'Amministrazione centrale interessata e dagli Organismi di valutazione e controllo interno a ciò deputati. Il finanziamento iniziale, a valere sui Fondi della legge n. 64 del 1986, destinato alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere e alle attività di ricerca e sperimentazione è stato di circa 387,3 milioni di euro a cui si sono aggiunte ulteriori risorse provenienti da leggi di bilancio e leggi speciali per un totale di 419,9 milioni di euro. Inoltre al programma ha contribuito l'ESA *(European Space Agency)* con 17,5 milioni di euro e la Regione Campania con 0,747. In aggiunta alle assegnazioni suddette, la legge n. 46 del 1991 ha stanziato un ulteriore contributo annuale di 20 milioni di euro per le spese di gestione e funzionamento del centro; tale contributo dal 2008 è stato portato a 24,1 milioni di euro. A seguito del suo ridimensionamento per gli anni 2013-15, lo stesso è stato erogato in anticipazione per l'anno 2013 con un importo di 20,9 milioni, e a saldo per il 2012 con 1,68 milioni.

Dall'analisi svolta dalla Corte sono emerse alcune criticità riconducibili all'attività di programmazione (manca un aggiornamento del programma cui risponde la sistematica adozione della pianificazione sostitutiva da parte dell'Ente attuatore - Centro Italiano Ricerche Aerospaziali – CIRA); alla disciplina contabile (in deroga ai principi di contabilità pubblica, gli stanziamenti sono stati comunque vincolati, anche se non spesi, alla realizzazione del PRO.R.A.; solo con la legge n. 49 del 2012 è stata prevista la possibilità di riassegnare anche a capitoli diversi da quello concernente la gestione del programma, le somme non utilizzate); alla non obbligatorietà del contributo (il costante livello degli stanziamenti ha indotto la qualificazione del contributo come certo e dovuto nei confronti dell'Ente ponendo in ombra i profili discrezionali); all'attività di controllo (vigenza o meno della Commissione di monitoraggio scaduta e mai prorogata; limitati interventi del Ministero competente, controllo solo documentale, mancanza di una valutazione vincolata a rigorosi canoni di discrezionalità tecnica).

Sempre nell'ambito delle risorse assegnate al programma relativo alla ricerca di base, registra una nuova flessione la quota destinata al Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST) che, nel 2013, a seguito della riduzione di 20 milioni di euro

[55] Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sula gestione delle Amministrazioni dello Stato: deliberazione n. 18 del 2013.

operata dall'art. 1, comma 49 della legge n. 228 del 24 dicembre 2012, fruisce di soli 63,1 milioni (erano 82,2 milioni nel 2012 e dei 369,8 milioni del 2009)[56].

Attualmente, il FIRST è alimentato esclusivamente dai Fondi originariamente destinati ai Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN), che, secondo quanto stabilito dalla legge n. 35 del 2012 e dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240, prevedono altresì una riserva di risorse da destinare per almeno il 15 per cento ai progetti internazionali e per almeno il 10 per cento ai progetti coordinati da giovani ricercatori *under 40*.

La riduzione dei finanziamenti ha, di conseguenza, reso necessario privilegiare il finanziamento di iniziative a favore di giovani ricercatori *under 40* (che garantiscono il necessario ricambio generazionale negli Atenei e negli Enti pubblici di ricerca) rispetto al finanziamento di iniziative a favore della ricerca libera universitaria (che costituisce *l'humus* per garantire la necessaria competitività in campo internazionale).

Quanto alle risorse programmate nel 2012, (39,4 milioni per i PRIN e 30,4 milioni a favore del Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base - FIRB)[57], con decreto del MIUR del mese di ottobre 2013 è stata formalizzata l'approvazione di 141 progetti di ricerca di interesse nazionale (PRIN) di cui il 31,2 per cento sono stati presentati dai ricercatori più giovani per un ammontare di risorse assegnate pari a 38,2 milioni.

Nello stesso mese sono stati inoltre scelti i 67 progetti presentati da giovani ricercatori nell'ambito del bando Futuro in ricerca 2013 (circa 29,5 milioni) individuati in base al carattere innovativo delle idee presentate e al loro possibile impatto sia in termini di avanzamento della conoscenza sia dal punto di vista tecnologico applicativo; il finanziamento consentirà di stipulare contratti a tempo determinato in favore di circa 150 giovani ricercatori.

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.

Come già più volte sottolineato, il problema del finanziamento dei progetti di ricerca risiede nei tempi di erogazione più lunghi rispetto a quelli di impegno delle risorse, in quanto legati alla durata dei progetti stessi, che inevitabilmente superano i due anni.

La notevole massa di residui passivi creatasi sugli stanziamenti afferenti ai finanziamenti dei progetti/programmi di ricerca è confluita nel FIRST dall'anno 2007 e alla data del 31.12.2013 risultava pari a: 132,2 milioni di residui passivi di provenienza anni 2012 e 2013 cui si aggiungono ulteriori 100,8 milioni di residui passivi in via di perenzione amministrativa al 31.12.2013 e per i quali è stata richiesta al Mef la proroga di un anno dei termini di conservazione (92,4 milioni per la ricerca applicata, 8,4 milioni per la ricerca di base).

Critico appare anche l'andamento delle reiscrizioni in bilancio di residui perenti. A fronte di uno *stock* di residui perenti pari a 1.941,4 milioni (1.827,2 milioni per la ricerca applicata e 114,2 milioni per la ricerca di base), nel 2013 sono state effettuate richieste di reiscrizioni in bilancio di residui perenti relativi ai due capitoli 7245 e 7320 per un importo di 135,4 milioni a

---

[56] Le risorse disponibili sul FIRST per l'anno 2013 sono state distribuite con d.i. n. 1049 del 19 dicembre 2013, assegnando 9,47 milioni per specifici interventi riguardanti progetti di cooperazione internazionale presentati nell'ambito di bandi lanciati da programmi o iniziative comunitarie o internazionali a cui partecipa il MIUR; 5 milioni per il finanziamento di interventi riguardanti attività di *Social Innovation* attraverso l'attribuzione di premi a soluzioni di particolare rilievo innovativo presentate in risposta a specifiche sfide lanciate dal Ministero, prioritariamente in relazione ai settori e alle aree tecnologiche individuate dal Programma *Horizon 2020* della U.E. e 48,67 milioni per il finanziamento di specifici interventi atti a garantire, attraverso procedure di tipo valutativo e comparativo inerente a progetti di ricerca, il ricambio generazionale e l'autonomia scientifica dei giovani ricercatori presso le università e gli Enti di ricerca pubblici afferenti al MIUR.

[57] 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.

fronte dei quali sono state accordate reiscrizioni in bilancio per soli 41,2 milioni (30,4 per cento di quanto richiesto).

Problematico resta peraltro anche lo smaltimento di tale mole di reiscrizioni che nel 2013, a fronte di oltre 481,2 milioni, evidenzia pagamenti pari solo al 2,6 per cento.

Diversa è la situazione esistente per i progetti di ricerca di base, dove, in base alle norme di semplificazione della legge n. 35 del 2012, la corresponsione dei finanziamenti per i progetti approvati dopo l'entrata in vigore della predetta legge avviene in unica soluzione anticipata, eventualmente procedendo, a consuntivo, al recupero delle quote di finanziamento non spese o non riconosciute come ammissibili a seguito dei controlli contabili effettuati dal MIUR.

5.3.3. Le risorse provenienti dalla Comunità europea

In relazione alle risorse 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 (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) 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 un'azione di riprogrammazione delle risorse per il rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno[58], rendendo disponibili 767 milioni da destinare ad operazioni caratterizzate da un'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 all'ambito *ricerca*, il quadro complessivo sull'attuazione del Programma che emerge nel triennio 2010-2013 segna il completamento della fase di programmazione cui corrisponde una percentuale di realizzazione di circa il 59 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.

Nell'ambito dell'Asse I – Sostegno ai mutamenti strutturali, si segnala in particolare l'avanzamento dei progetti di ricerca e formazione, la cui spesa certificata rappresenta oltre il 58 per cento degli impegni, e i progetti di Sviluppo/Potenziamento di Distretti ad Alta Tecnologia e Laboratori Pubblico-Privati, tesi a sviluppare concentrazioni territoriali di specializzazioni scientifiche e produttive e ad aggregare una pluralità di soggetti pubblici e privati attivi, le cui spese certificate segnano il 37 per cento degli impegni. Più avanzato risulta lo stato di attuazione dei 92 progetti di potenziamento strutturale le cui spese certificate raggiungono l'80 per cento degli impegni.

Anche i progetti finanziati nell'asse III – Assistenza tecnica e attività di accompagnamento segnano uno stato di avanzamento superiore al 55 per cento.

Minore risulta la percentuale delle spese certificate rispetto agli impegni nell'ambito dei progetti appartenenti all'Asse II – Sostegno all'innovazione banditi nel 2012.

Lo stato di avanzamento dei 16 progetti per lo sviluppo di *smart cities and communities* evidenzia un ammontare di spese certificate pari al 15,6 per cento degli impegni mentre i 56 progetti di *Social Innovation*, che prevedevano lo sviluppo di idee tecnologicamente innovative per la soluzione, nel breve-medio periodo, di specifiche problematiche presenti nel tessuto urbano di riferimento, risultano appena avviati.

[58] 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.

MINISTERO DELL'INTERNO

Considerazioni di sintesi

1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. La programmazione strategica e l'attività dell'OIV; 1.2.Attività del nucleo di analisi e valutazione della spesa – NAVS; 1.3.* Spending review *e recupero efficienza*

2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Razionalizzazione di organici; 2.2. Razionalizzazione territoriale e di funzioni; 2.3. Organi collegiali; 2.4. Novità gestionali: prevenzione della corruzione e obblighi di pubblicità*

3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Riassegnazioni; 3.2. Residui di stanziamento, passivi perenti e reiscrizioni; 3.3. Situazioni debitorie*

4. Missioni e principali programmi di spesa: *4.1. Analisi finanziaria e principali risultati gestionali; 4.2. Profili gestionali di maggior rilievo nell'ambito dei programmi*: 4.2.1. "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura"; 4.2.2. Confische e funzionamento dell'ANBSC; 4.2.3. Sinergie tra le forze di Polizia; 4.2.4. Misure per il sovraffollamento delle carceri; 4.2.4.1. Camere di sicurezza; 4.2.4.2. Braccialetti elettronici; 4.2.5. Le problematiche dell'Immigrazione; 4.2.5.1. I centri dell'immigrazione; 4.2.6. Le relazioni finanziarie con gli Enti locali; 4.2.6.1. La *governance* delle procedure dei piani di rientro; 4.2.6.2. Le entrate riassegnate; 4.2.7. La cooperazione europea e internazionale; 4.2.8. Contrasto alla criminalità ed all'immigrazione clandestina; 4.2.9. Interventi di *Information Technology* per la semplificazione e razionalizzazione dei processi

Considerazioni di sintesi

Una prima considerazione attiene al riscontro di un sistema istituzionale che non ancora offre un quadro di certezza nel quale la riorganizzazione amministrativa, che, per il Ministero dell'interno, è decisamente proiettata sul territorio, possa muovere passi concreti di una certa consistenza.

Peraltro, la perdurante mancata attuazione del disegno di soppressione delle province e di creazione di enti intermedi non costituisce un argomento sufficiente per non sviluppare le analisi, che nel precedente periodo erano state effettuate dal NAVS, in un attento, efficace e ragionevolmente celere progetto di riorganizzazione complessiva, in quanto il Piano di *spending review* impone tempi rapidi.

In sostanza, l'evidenza fin qui percepita da quanto si è realizzato e, soprattutto proposto, è di una serie di misure non ancora inseribili in un quadro sistematico, essendosi mantenuta l'attuale organizzazione, salvo interventi più strutturati all'interno dei singoli Dipartimenti, come nel caso dei Vigili del Fuoco e della Polizia di Stato (in questo caso al livello progettuale

sulla razionalizzazione dei presidi) e quindi, maggiormente rispondenti ad una logica, perlomeno, di medio periodo.

Va peraltro sottolineato come esistano dinamiche di una certa incisività sul piano della riclassificazione del bilancio e della gestione di competenze sempre più complesse nelle relazioni finanziarie con gli Enti locali.

L'attuale normativa, oltre che per quanto si è detto in ordine al sistema territoriale, rende molto ristretti i margini di miglioramento in alcuni settori, come in quello dell'Immigrazione, laddove, in relazione, si è ritenuto di focalizzare i due profili attinenti ai Centri di accoglienza ed ai costi dei servizi sanitari a carico del Ministero.

Il quadro che emerge in tali contesti desta preoccupazione perché si sostanzia, nel primo caso in un continuo inseguimento di un livello di adeguatezza dei Centri, con un percorso ad ostacoli per le procedure e gli stati di avanzamento rapportati ai tempi, che viene compromesso dai successivi danneggiamenti, mentre, nel secondo caso, costituisce la rappresentazione di una spesa difficilmente gestibile, in quanto al di fuori dal sistema dei LEA, di una verifica delle diagnosi e di una programmazione reale.

La cooperazione internazionale è un elemento determinante, sia per la lotta al terrorismo che per quella alla criminalità organizzata e le operazioni condotte in tale contesto ne indicano l'assoluta indispensabilità, sia sul piano strategico che su quello operativo.

Gli strumenti necessari si basano, in una crescita esponenziale, sulle tecnologie avanzate ed è soprattutto la logica dell'interoperabilità che è la guida delle scelte strategiche e mira alla creazione di *databases* sempre più evoluti e condivisi. Tale profilo investe ovviamente tutti i settori delle amministrazioni pubbliche e, nel Ministero dell'Interno, si diffonde in uno spettro particolarmente ampio di aree tematiche specifiche che vanno dal governo territoriale ordinamentale e finanziario, alle analisi di supporto alle attività di indagine.

Al riguardo, un esempio di particolare interesse è il progetto relativo alla Banca Dati del DNA, che evolve significativamente l'ampiezza dei sistemi attualmente esistenti e comporta delicati problemi di trattamento dei dati.

L'implementazione dei sistemi informatici costituisce una priorità per tutta l'Amministrazione, ma, ferma restando l'esigenza di salvaguardare i livelli di sicurezza, i profili gestionali oltre a quelli strettamente finanziari, devono trovare una integrazione sotto l'aspetto della raccolta delle informazioni in un *database* condiviso, alimentato con continuità e che risponda ad una regia univoca. Il profilo logistico non è di scarso rilievo, a questo riguardo, in considerazione delle attuali diverse dislocazioni dei sistemi informativi gestionali.

L'analisi del bilancio del Ministero, prescindendo dalla spesa di trasferimento, mostrerebbe come la capacità di spesa corrisponda sostanzialmente alle disponibilità finanziarie.

Va peraltro evidenziato che la situazione debitoria, sulla quale la relazione si è ampiamente diffusa, raggiunge attualmente circa 500 milioni e che rimane allarmante e non suscettibile di un significativo ridimensionamento in tempi ragionevoli.

Non appare inoltre coerente con tale situazione l'esistenza di una disponibilità inutilizzata nei Fondi da ripartire di oltre 200 milioni.

La specificità del Ministero, che trova la sua espressione anche nella corrispondenza tra Centri di responsabilità e missioni da perseguire nei programmi nei quali esse sono declinate, pone problemi sul piano del coordinamento complessivo della strategia che, per quanto assicurata dall'Indirizzo politico, corrisponde all'unione delle specifiche strategie di settore.

L'analisi dei risultati risente di tali caratteristiche e la schematizzazione degli obiettivi, come avviene del resto in altre amministrazioni, non agevola una effettiva valutazione costi-benefici.

L'opportunità offerta dalle operazioni di *spending review* non va pertanto sottovalutata, proprio al fine di realizzare una profonda ricognizione di strutture, risorse e procedure che non dia per scontata la piena validità di quelle esistenti, ma, anzi, le metta in discussione per verificare l'esistenza e la realizzabilità di più efficaci opzioni alternative.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

1.1 La programmazione strategica e l'attività dell'OIV

Il profilo più interessante, nella logica di consuntivo che caratterizza la relazione della Corte sul rendiconto, è la possibilità di verificare quali scostamenti siano stati rilevati tra le previsioni della Direttiva annuale e gli esiti dell'azione amministrativa, in attuazione di un processo circolare che coinvolge la Direttiva per l'esercizio successivo (quindi per il 2014), pur con l'evidente limite di poter disporre, da parte dell'Amministrazione, al momento dell'emanazione di quest'ultima, solo di dati di pre-consuntivo.

L'OIV del Ministero dell'interno ha portato avanti tale rilevazione che ha in primo luogo evidenziato come, su di un totale di 30 obiettivi strategici, quelli interessati da disallineamenti siano 6. Peraltro in due casi lo scostamento è nell'ordine del 50 per cento su obiettivi che nella Direttiva 2014 vedono raddoppiate le aspettative di risultato.

Appare pertanto opportuno focalizzare l'attenzione su di essi, anche per la mancata rimodulazione che presumibilmente si appalesava necessaria già al momento del varo della Direttiva 2014.

Non a caso il primo di essi, che attiene alla "Priorità politica C" concernente la collaborazione inter-istituzionale ed una migliore interazione con le autonomie locali nell'ottica della revisione della spesa pubblica e della stabilizzazione finanziaria, è l'"Obiettivo strategico C.3" che fa capo al C.d.R. 2, il Capo Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali e consiste nella riorganizzazione dell'apparato periferico nell'ottica complessiva, appunto, della *spending review*.

L'arco temporale è stato ovviamente stabilito su base pluriennale, con progressivi stati di avanzamento. Fermo restando che il cosiddetto indicatore di realizzazione fisica non consente di apprezzare la metodologia seguita per quantificare il risultato raggiunto, va rilevato che, per quanto fosse prudente il livello previsto per il 2013 (il 33 per cento), la stima che l'OIV ha fatto del livello raggiunto, è del 16,5 per cento.

Tavola 1

MISSIONI – PROGRAMMI CRITICI

Missione di riferimento	*Programma di riferimento*
1. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio (002)	*1.3 Supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio e amministrazione generale sul territorio (002.003)*
2. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (003)	*2.2 Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali (003.002)*

Il primo programma al quale si riferisce l'obiettivo strategico coincide sostanzialmente con la riforma della rete delle Prefetture che assicurano la rappresentanza dello Stato sul territorio.

La sua mancata realizzazione, sia pure parziale, viene ricondotta alla nota problematica della mancata attuazione della riforma che prevedeva l'abolizione delle Province.

Non convince pienamente, in considerazione della complessità del processo di ottimizzazione degli assetti territoriali di governo del territorio, che, a seguito di tale pronuncia, la prevista attività di analisi e studio sull'esercizio delle funzioni di rappresentanza unitaria dello Stato sul territorio sia stata interrotta in attesa di tale riforma.

Nell'ottica della *spending review*, la riorganizzazione degli organi territoriali di governo e degli uffici ad essi collegati risulta comunque un adempimento improcrastinabile. Appare pertanto discutibile la mancata evoluzione dell'attività che, comunque, nell'ambito del NAVS,

aveva registrato fino al 2012 risultati interessanti, come è stato evidenziato nella precedente relazione.

La parte "positiva" dell'obiettivo riguarda, nell'ambito del quadro di riordino delle Province delle Regioni a statuto ordinario, nonché delle funzioni amministrative ad esse conferite dallo Stato per il successivo trasferimento ai Comuni, l'attività di consulenza giuridica alle amministrazioni locali, finalizzata all'applicazione degli interventi normativi riguardanti l'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni nella diverse tipologie previste, fino a 1.000 abitanti e fino a 5.000.

In concreto, nel 2013, l'applicazione delle funzioni fondamentali in forma associata ha riguardato i comuni con popolazione da 1.000 a 5.000 abitanti.

Va segnalato, al riguardo, il decreto ministeriale con il quale sono stati stabiliti i criteri per consentire agli enti stessi di gestire le funzioni fondamentali secondo le modalità stabilite da un'apposita convenzione.

L'altro obiettivo per il quale si è verificato un sensibile scostamento, rispetto alle previsioni, riguarda la Priorità politica E, con un contenuto piuttosto ampio, che attiene "alla realizzazione di interventi di informatizzazione e semplificazione dei sistemi amministrativi e delle procedure, di razionalizzazione organizzativa degli uffici e di miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi, incentivando, in un'ottica coerente con il programma di riduzione strutturale della spesa, iniziative volte alla diminuzione dei costi e al recupero di risorse e facendo leva sull'integrazione operativa consentita dalla digitalizzazione".

In particolare, tale obiettivo riguardava l'integrazione delle iniziative finalizzate a garantite l'integrità e la trasparenza dell'azione amministrativa nell'ottica del miglioramento degli strumenti per la qualità dei servizi pubblici ed era assegnato al Responsabile della trasparenza e della qualità.

Tavola 2

MISSIONI – PROGRAMMI CRITICI

Missione di riferimento	**Programma di riferimento**
6. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni Pubbliche (032)	*6.1 Indirizzo politico (032.002)*

In sostanza, l'emanazione del decreto legislativo n. 33 del 2013, avrebbe comportato la modifica sostanziale dei criteri guida contenuti nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014, determinando l'esigenza di rivisitare il sito *web* del Ministero, in considerazione dei contenuti molto più ampi di quelli precedentemente previsti.

Le nuove linee-guida dovrebbero essere contenute nel Programma triennale 2014-2016 il quale, peraltro, non è stato ancora approvato, con un evidente ritardo rispetto al termine del 31 dicembre 2013.

Va dunque sottolineato come il processo sia quanto mai affannoso e comunque non possa il ritardo ricondursi agli asseriti requisiti formali che vanno assicurati in sede di pubblicazione dei dati richiesti sul *web*, ma semmai ai contenuti, tenendo conto del tempo passato dall'emanazione del decreto n. 33 e della possibile integrazione del precedente Programma triennale.

Gli adempimenti previsti dalla normativa anticorruzione, ai quali la relazione dedica una trattazione specifica, sono certamente complessi ma il processo di individuazione delle modalità di pubblicazione delle informazioni richieste sul sito *web* va comunque assicurato in tempi ragionevoli.

Tenuto conto dello stato di attuazione dell'obiettivo strategico, esso è stato interamente ripianificato nell'ambito della Direttiva per il 2014, con annessi indicatori di risultato sui

rispettivi obiettivi operativi; nella medesima Direttiva è stato anche previsto, per i servizi tipizzati da standard di qualità, il raddoppio rispetto a quelli già individuati.

Passando al piano metodologico, è importante segnalare la piena corrispondenza della pianificazione strategica con la programmazione economico-finanziaria. Ciò è assicurato dall'aggiornamento della programmazione strategica in base alla Nota integrativa al bilancio di previsione, in coerenza con gli stanziamenti definitivi approvati.

Come si è in precedenza accennato, l'attuazione di ciascuno degli obiettivi strategici è tuttora valutata - ad eccezione di settori peculiari quali il soccorso pubblico e la difesa civile nonché l'accoglienza per gli immigrati - con prevalente riferimento allo stato di avanzamento dei rispettivi piani di azione, e misurata perciò, sempre in prevalenza, con indicatori di realizzazione fisica, sulla base del grado di realizzazione degli obiettivi operativi che ne costituiscono l'articolazione, a ciascuno dei quali è attribuito, in percentuale, un proprio peso rispetto all'obiettivo strategico.

La Direttiva del 2013 ha anche previsto per alcuni degli obiettivi operativi 23 indicatori di risultato-*output*.

Nella Direttiva 2014, per specifici ambiti operativi che ne hanno reso più agevole l'utilizzo, si evidenzia un maggior ricorso ad indicatori di *output* per la misurazione degli obiettivi operativi che fanno capo a quelli strategici.

Meritano peraltro attenzione nella Direttiva 2014, alla luce delle disposizioni introdotte dalla legge n. 190 del 2012, e dal decreto legislativo n. 33 del 2013, gli specifici obiettivi operativi volti all'attuazione delle iniziative e degli obblighi in materia di trasparenza e di prevenzione e repressione della corruzione, nonché in materia di qualità dei servizi pubblici, per la cui misurazione è stata anche prevista una batteria di indicatori di risultato.

In considerazione della rilevata esigenza di raggiungere in tempi ragionevoli tali obiettivi, recuperando i ritardi, attualmente riscontrati, tali sottolineature appaiono quanto mai opportune.

1.2. Attività del nucleo di analisi e valutazione della spesa – NAVS

Di particolare interesse è l'attività portata avanti dal NAVS del Ministero dell'interno, con la duplice finalità di:

- fornire un quadro sintetico dell'attività dell'Amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intendono influenzare con le politiche di intervento;
- migliorare il contenuto delle note integrative allegate al bilancio.

Va sottolineato che la classificazione del bilancio deve poter corrispondere in concreto alle finalizzazioni di spesa motivate dalle missioni assegnate ai grandi aggregati amministrativi.

L'affinamento riguarda soprattutto le spese per l'Interforze, in passato non puntualmente riferita ai soggetti destinatari delle risorse finanziarie.

Tale operazione ha quindi consentito un miglioramento complessivo della lettura del bilancio.

Appare infatti migliorata, in linea con le osservazioni della Corte, la costruzione dei programmi con il superamento di programmi utilizzati in base alla mera disponibilità di risorse, senza un'effettiva distinzione tra i soggetti coinvolti. Rimane peraltro una commistione nel programma interforze, come si vede, di seguito, peraltro temperata dalla suddistinzione in "Azioni" corrispondenti ai soggetti interessati (ad esempio Arma dei carabinieri).

Per quanto riguarda, in particolare, i programmi della missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza", questi sono stati riorganizzati in modo tale da permettere di distinguere più chiaramente le spese per la Polizia (programma 7.8) dalle spese per l'Interforze (programma 7.10), che includono le spese dell'Arma dei Carabinieri. Individuare tale distinzione ha

comportato un articolato spacchettamento e spostamento dei capitoli e dei piani gestionali riferiti ai programmi 7.8 e 7.10.

Nel complesso, sono state individuate 63 azioni per il bilancio del Ministero dell'interno (incluse le azioni denominate *"spese per il personale del programma"* inserite in ciascun programma di spesa).

La proposta del NAVS prevede una sostanziale riduzione dei programmi di spesa del Ministero che passano dagli attuali 16 a 11. Con l'eccezione del programma 7.9, la modifica del numero dei programmi è giustificata dalla contenuta dimensione finanziaria degli stessi. I programmi per i quali è stata proposta l'eliminazione sono stati in alcuni casi "declassati" ad azioni mentre in altri sono stati distribuiti tra più programmi .

In tale operazione di riclassificazione si è avuta l'accortezza di far corrispondere comunque la serie di programmi (o azioni) riattribuiti ad un unico C.d.R..

Un passo sicuramente importante ai fini di una migliore lettura del bilancio che rispecchi il più possibile i risultati della consuntivazione, è rappresentato dall'eliminazione dei fondi da assegnare destinando le risorse direttamente ai capitoli di spesa.

L'esistenza di tali fondi non permette infatti al Parlamento di prendere visione in fase di approvazione della legge di bilancio in maniera esaustiva della destinazione finale della spesa.

Da parte dell'Amministrazione, tale scelta è stata considerata eccessivamente vincolante nella gestione delle risorse, soprattutto in una logica di integrazione di finanziamenti ritenuti non sufficienti.

La disponibilità di fondi senza una predeterminata destinazione può essere infatti intesa come un fattore di elasticità del bilancio che consente di rendere la gestione meno limitata dalla scarsità di risorse.

Ad avviso della Corte tale posizione non può essere condivisa in quanto la chiarezza e leggibilità del bilancio non sono compatibili con una posta indistinta come quella della "missione" originaria "Fondi da ripartire" (cui corrispondono fino al bilancio 2013 i programmi presso le singole Amministrazioni) che, come è stato sottolineato più volte, non è una vera missione ma, anzi, *in re ipsa*, ne contraddice la funzione. Ben diversa è la scelta di allocare nei competenti capitoli di bilancio in base ad una responsabile programmazione le risorse finanziarie, fin dall'inizio dell'esercizio finanziario.

1.3. Spending review *e recupero efficienza*

La forte spinta a realizzare passi concreti sul piano della *spending review*, come prefigurato dal Piano del Commissario e nell'ottica di un'effettiva razionalizzazione degli assetti organizzativi, come costantemente auspicato dalla Corte dei conti, impone un coinvolgimento delle diverse componenti dell'Amministrazione, affinché le peculiarità che le contraddistinguono vengano tenute in conto in un disegno che sia, appunto, di razionalizzazione e non si risolva quindi in un asettico e trasversale taglio di risorse ma salvaguardi le funzioni esercitate ed i servizi resi, migliorando l'efficienza del sistema.

L'attività nel quadro della *spending review*, tenendo conto dell'abbattimento del 10 per cento delle spese rimodulabili, è finalizzata ai seguenti obiettivi:

- la razionalizzazione dei presidi;
- la riorganizzazione degli uffici centrali con una centrale unica di acquisto (oggi sono 12 i centri di spesa);
- la previsione di 30 milioni di risparmio provenienti dal piano di razionalizzazione con il demanio;
- la creazione di una direzione centrale per la tecnologia di comunicazione ed informatica (data-base interforze);
- la regionalizzazione delle procedure di gara (Dip. VVF);

• la riduzione degli edifici in locazione con i conseguenti risparmi, a fronte dell'utilizzazione degli immobili del demanio, preferibilmente quello militare in particolare per le esigenze operative dei VVF.

• Il risparmio energetico (150 milioni è la spesa per le attuali utenze).

Il Ministero considera una priorità non solo la predisposizione di appositi piani di razionalizzazione degli immobili utilizzati come sedi degli Uffici centrali e periferici dell'Amministrazione, ma anche una revisione dei modelli organizzativi.

In proposito, un gruppo di lavoro si occupa, in particolare, del modello organizzativo delle Prefetture; al momento sono già stati chiusi numerosi uffici (per il 2013 erano previsti i medesimi risparmi di spese del 2012, 2,5 milioni).

Sono stati rilasciati immobili in affitto a fronte dell'acquisizione di immobili demaniali. È attivo anche un gruppo di lavoro per razionalizzazione delle attività del Ced.

Si sta sviluppando un nuovo modello di organizzazione per il soccorso sul territorio, sostanzialmente incentrato sulle direzioni regionali del corpo VVF, che tiene conto dei profili logistici dai quali si attendono consistenti risparmi e dell'ottimizzazione del personale, in considerazione delle carenze organiche, concentrando le nuove assunzioni sulle attività operative.

Le novità gestionali riguardano anche il lato strumentale, come la rinuncia alle grandi navi a fronte di convenzioni con la Guardia Costiera, la rinuncia a metà delle dotazioni logistiche, ad esempio: meno autoscale (poco flessibili nell'uso) e più piattaforme aeree; meno mezzi unici particolari e più trattori che portano *container* (più flessibili nell'uso e confiscati alla malavita); rinuncia agli elicotteri (si useranno quelli ancora in dotazione sino ad esaurimento). Inoltre, sotto l'aspetto contabile, verranno unificati i capitoli di spesa per *canadair* ed elicotteri.

Un elemento che in via generale nell'analisi delle posizioni debitorie va preso in considerazione, sulla scorta di quanto precede, è costituito dall'esigenza di coinvolgere nell'azione di revisione della spesa, anche la spesa di funzionamento, finora trascurata.

Se i profili emergenziali necessitano di un approccio decisamente peculiare, gli assetti logistici ed organizzativi delle strutture hanno tipicamente un rapporto sinergico che trova soluzioni efficienti nella concentrazione soprattutto dei servizi amministrativi. Scelta questa che è ormai operativa, nel caso del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, con l'adozione (prevista dal d.P.R. n. 159 del 2012) di un modello organizzativo fondato sull'attribuzione di nuovi e maggiori compiti alle proprie strutture regionali, sia in materia di direzione dell'attività operativa sia in funzione di coordinamento e di gestione, in ambito regionale, delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

Nell'anno corrente, la concentrazione in ambito regionale degli affidamenti dei servizi di mensa per le strutture operative dei Vigili del Fuoco, in origine frammentata al livello dei 100 Comandi provinciali, dovrebbe portare, a conclusione delle procedure di gara, un risparmio stimato in circa un milione di euro. Ulteriori risparmi potrebbero conseguirsi dalla concentrazione, a livello di Direzioni Regionali, degli affidamenti dei servizi di pulizia delle sedi operative dei Vigili del Fuoco, per i quali sono già state avviate le procedure di gara per lotti regionali.

Dal punto di vista strutturale, si può quindi affermare che la concentrazione logistica ed organizzativa su base regionale costituisca un passo importante, nell'ottica della *spending review*.

Il coordinamento delle strutture è assicurato da 18 Direzioni regionali dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile. Le sedi del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco raggiungono, complessivamente, una estensione di circa 2.400.000 mq, di cui solo il 6 per cento è adibito ad attività amministrative.

Il basso livello dell'occupazione degli uffici dedicati ad attività amministrative costituisce un elemento interessante per la stima delle strutture destinate all'operatività.

Ferme restando le caratteristiche tipiche del Dipartimento dei vigili del fuoco, orientate all'immediata operatività e con una più ridotta incidenza delle funzioni amministrative, l'analisi del rapporto tra funzioni amministrative a funzioni tecniche potrebbe essere estesa a tutti i comparti, consentendo, in tal modo, di stimare un'"indice di operatività" delle strutture.

La razionalizzazione delle sedi è quindi un importante obiettivo, perché oltre a determinare risparmi migliora l'efficienza del sistema. Il livello evidenziato dalla seguente tabella per i due C.d.R. che hanno ottenuto nell'esercizio 2013 i maggiori risultati e che prevedono di aumentarne notevolmente la consistenza indica, come in tale ambito possano realizzarsi i maggiori risparmi.

Tavola 3

RISPARMI DA SEDI

(in migliaia)

C.d.R.		effettivi	attesi
3	VVF	619	5.321
6	PP	2.278	4.497
Totale		**2.898**	**9.818**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Amministrazione

Riduzione del parco autoveicoli

Diversa è l'incidenza della riduzione del parco veicoli, che, ovviamente, in contesti ad alta specializzazione, assume valori molto più elevati, in quanto non è certamente l'ammontare dei proventi derivanti dalla loro vendita ad assumere valore significativo, in considerazione del tendenzialmente elevato livello di obsolescenza, ma sono i risparmi derivanti dagli oneri di riacquisto e manutentivi ad essere rilevanti, oltre ad avere un indubbio valore etico.

Nel caso del Dipartimento VVF, il taglio complessivo di 87 autovetture in dotazione agli Uffici centrali pari a circa il 40 per cento del parco auto in dotazione nell'anno 2011 raggiunge numeri di rilievo, anche se, in buona parte, riguarda veicoli le cui condizioni d'uso erano già particolarmente problematiche o tali da consigliarne la messa in fuori-uso.

Valorizzazione economica dei beni

L'attenzione delle amministrazioni alla valorizzazione economica dei beni, può esprimersi in una vasta gamma di opzioni, che vanno da quella ambientale, a quella dei cosiddetti "segni distintivi", alla resa di servizi a terzi, alle sponsorizzazioni.

Tale valorizzazione, che incide in primo luogo sul patrimonio, consente di ottenere ulteriori fonti di finanziamento, come, per altro verso, accade con le sponsorizzazioni (delle quali potrebbe beneficiare in termini più consistenti degli attuali il nostro patrimonio culturale per i necessari interventi manutentivi).

Non vi è dubbio, peraltro, che la ricerca di proventi in grado di realizzare in concreto una politica di autofinanziamento è condizionata dalla nota questione della limitata riassegnazione dei medesimi al bilancio del Ministero ed in particolare agli stanziamenti dei C.d.R..

Pertanto, è comprensibile l'iniziativa legislativa, auspicata dall'amministrazione, di garantire la totale riassegnazione di tali proventi, in quanto, ad avviso della Corte, appare un'opzione da tenere in considerazione.

Come per attività già intraprese, in altri contesti, come quello già ricordato della Difesa, l'opzione più naturale è quella della valorizzazione economica del marchio e dei segni distintivi che contraddistinguono una specifica amministrazione, soprattutto laddove le sue caratteristiche operative presentano un richiamo positivo nella collettività.

Ciò può avvenire, sia con la semplice cessione del marchio (o, per meglio dire della licenza d'uso del medesimo), a fronte di proventi finanziari, sia nel contesto di una permuta intesa ad ottenere beni e servizi.

La citata questione delle limitate riassegnazioni ha, finora, resa preferibile tale ultima opzione che non comporta il versamento dei proventi in conto entrata, ma comporta profili non trascurabili in ordine alla corretta valutazione dei beni permutati ed alla circostanza che tali operazioni non determinano effetti sulle poste di bilancio, con evidenti perplessità sulla mancata inserzione di attività patrimoniali, nel conto, appunto, del patrimonio e sulla corretta evidenza di poste economiche che non possono essere annullate dall'asserita neutralità delle operazioni permutative.

La Corte ha più volte evidenziato questi aspetti (si citano in particolare le relazioni, in sede di analisi del Rendiconto generale, sul comparto Difesa), sottolineando come una più trasparente gestione di bilancio sia legata alla reale possibilità per un'amministrazione che realizza proventi con un'attività economica di poter contare totalmente su tali risorse, perseguendo validamente l'autofinanziamento di acquisizione di beni e servizi non accessibili con i tipici stanziamenti di bilancio.

Di diverso segno è la partecipazione del Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile alla Consultazione Pubblica sull'Efficientamento Energetico delle sedi demaniali del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, indetta dall'Agenzia del Demanio nel mese di febbraio 2013, avanzata dalla Direzione regionale per la Campania e successivamente estesa alle quattro regioni convergenti, da finanziarsi con fondi dell'Unione europea.

Gli interventi si concretizzano in opere edilizie di isolamento passivo dell'involucro, di trasformazione ed automazione degli impianti elettrici e di istallazione di impianti fotovoltaici e geotermici a bassa entalpia per la produzione di energia. Da tali interventi si reputa possibile ottenere un abbattimento medio dei consumi energetici nell'ordine del 40 per cento.

In questo caso, va sottolineato come si perseguano, contestualmente, più obiettivi: quello della diminuzione dei consumi, quello dell'utilizzazione di fondi europei e quello di un migliore impatto ambientale, quest'ultimo non scevro da valutazioni economiche e, comunque da rilevanze contabili, come indica l'ecobilancio approntato dalla Ragioneria generale dello Stato.

Un profilo che emerge costantemente e che, nella fattispecie, trova la leva dei fondi europei, è quello dell'esigenza di investire per migliorare un assetto logistico-organizzativo in un'ottica di razionalizzazione che pertiene in pieno alla "*spending review*" ma che non ha nulla a che fare con i meri tagli lineari.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Razionalizzazione di organici

Le leggi finanziarie approvate nel corso della XVI legislatura a partire dal 2007 e le successive norme di stabilizzazione economico-finanziaria, hanno profondamente inciso sulla organizzazione del Ministero dell'interno prevedendo la realizzazione di un vasto programma di analisi e valutazione della spesa (nel contesto della *spending review*) volto a razionalizzare e ottimizzare la gestione delle spese e dei costi di funzionamento del Ministero anche attraverso l'attuazione di incisive misure di riduzione che hanno interessato le strutture e il personale dell'Amministrazione civile dell'interno[1].

Le dotazioni organiche del personale dell'Amministrazione civile dell'interno, di livello dirigenziale e non, si sono, pertanto, ridotte, complessivamente, di n. 1.360 unità, passando da un totale di n. 26.059 unità di personale alle attuali n. 24.699 unità, come risulta, in dettaglio, dalle sottostanti tavole.

I "risparmi" delle misure di riduzione di cui sopra sono stati calcolati complessivamente in circa 58 milioni.

[1] Le predette misure, come già riferito nella precedente relazione al rendiconto 2012, sono state adottate con il d.P.R. n. 210 del 2009, predisposto ai sensi della legge n. 296 del 2006 (articolo 1, comma 404-416) e del DL n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, al quale hanno fatto seguito il dPCM 12 ottobre 2011, adottato in attuazione del DL n. 194/2009, convertito dalla legge n. 25 del 2010 (cd. decreto-legge "Milleproroghe" 2011) e il dPCM 25 giugno 2012, attuativo dell'art. 1, comma 3 del DL n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011.

Il ridimensionamento degli organici dei dirigenti prefettizi e contrattualizzati ha determinato la necessità di una conseguente revisione dell'assetto organizzativo unitamente ad una attenta revisione delle relative competenze. Pertanto, l'Amministrazione ha provveduto alla revisione degli assetti organizzativi attuata, per la carriera prefettizia, con i decreti ministeriali del 22 ottobre 2012 e del 5 dicembre 2013. Per i posti di funzione dei dirigenti dell'Area 1 di seconda fascia, il relativo decreto è stato adottato in data 24 dicembre 2012. Con i predetti decreti si è provveduto alla soppressione, in sede centrale, di n. 11 posti di funzione di viceprefetto, n. 39 di viceprefetto aggiunto e di n. 4 posti di funzione dei dirigenti dell'Area 1 di seconda fascia.

Va segnalato che non è stato completato il procedimento di riduzione relativo ai restanti n. 5 posti di viceprefetto e n. 30 posti di funzione di viceprefetto aggiunto, nonché di n. 24 uffici di dirigente di seconda fascia dell'Area 1, presso le sedi periferiche dell'Amministrazione, in attesa della complessiva revisione degli Enti locali intermedi, che determinerà inevitabili ripercussioni sull'assetto territoriale delle Prefetture-UTG.

Nel contesto del procedimento di riduzione delle posizioni dirigenziali, va segnalata la del. 23/2013 della Sezione centrale di controllo di legittimità che ha sottolineato come "le carenze di organico alla base del ricorso all'istituto della reggenza erano la diretta conseguenza della totale assenza di adeguati atti di riorganizzazione dell'Amministrazione periferica da parte del Ministero dell'interno, atti tanto più necessari in considerazione dei rigidi vincoli di finanza pubblica che impediscono il ricorso a nuove assunzioni".

Gli artt. 17 e 18 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, in materia di *spending review*, avevano, infatti, come noto, previsto una incisiva riforma del sistema delle autonomie che contemplava il riordino delle Province, sulla base di determinati requisiti, e l'istituzione delle Città metropolitane, con contestuale soppressione delle Province insistenti nei territori destinati ad accogliere i nuovi enti.

Il procedimento non si è concluso, per la mancata conversione in legge del decreto-legge n. 188 del 2012, volto a rendere effettiva la riforma con l'indicazione delle Province da accorpare, e per l'intervento, in materia, della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 220/2013, ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 17 e 18 del predetto decreto-legge n. 95/2012[2], non ritenendo idoneo lo strumento del decreto-legge per realizzare la riforma dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione.

Attualmente, pertanto, l'Amministrazione sta procedendo alla revisione dell'assetto organizzativo delle Prefetture-UTG, ai fini della definitiva attuazione dei richiamati provvedimenti normativi di riduzione delle dotazioni organiche (d.P.R. n. 210/2009, dPCM 12 ottobre 2011 e dPCM 25 giugno 2012). Il relativo progetto è già stato inviato alle Organizzazioni sindacali di categoria per la prescritta concertazione.

Per quanto riguarda, invece, gli ulteriori interventi di riorganizzazione conseguenti alle misure di riduzione del personale previste dall'art. 2 del predetto decreto-legge n. 95/2012, l'art. 1, comma 115, della legge di stabilità 2013 ha disposto, per l'Amministrazione dell'interno, la sospensione dell'applicazione delle disposizioni contenute nel suddetto articolo 2, fino alla data del 31 dicembre 2013, in connessione alla analoga sospensione disposta, nel medesimo comma, per il riordino delle Province.

Il suddetto termine è stato, poi, ulteriormente prorogato al 30 giugno 2014 dall'art. 2, comma 2 della legge n. 119 del 2013 di conversione del decreto-legge n. 93[3] del 2013.

La legge n. 56 del 2014 ha peraltro disposto il nuovo quadro degli Enti locali con l'abolizione delle Province, e la configurazione delle Città metropolitane, oltre a disciplinare le unioni e le fusioni di Comuni.

---

[2] Convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012.

[3] Recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle Province".

E' peraltro in previsione una ulteriore proroga del termine per procedere alla riorganizzazione del Ministero ed in particolare alla configurazione del nuovo assetto delle Prefetture.

Nelle tavole che seguono, viene descritto l'intero impianto della riorganizzazione del personale dell'Amministrazione, come già realizzato, distinto per tipologie contrattuali e qualifiche, con i risparmi che le riduzioni hanno comportato.

In sintesi, le dotazioni organiche del personale dell'Amministrazione civile dell'interno, a seguito dei vari interventi di contenimento della spesa pubblica, si sono ridotte di complessive n. 1.360 unita di personale, passando da un totale di n. 26.059 unità alle attuali 24.699.

I costi finanziari delle misure di riduzione sono stati calcolati, complessivamente, in circa 58 milioni.

Il Dipartimento di PS pur non essendo coinvolto direttamente dai provvedimenti di riduzione, ha diminuito il personale effettivo in organico, indirettamente, per il blocco del *turnover*[4].

La situazione effettiva del personale della Polizia di Stato si attesta a 100.682 unità complessive, rispetto alle 117.171 di organico, composte da 95.143 (107.535 in organico), destinate ai servizi di polizia e da 5.539 (9.636 in organico) destinate ai servizi tecnici.

Il personale in servizio presso il Dip. VVF ammonta nel 2013 a 31.128 unità (32.075 non dirigenziali e 185 dirigenziali), rispetto ad un organico complessivo di 34.710 unità in organico (34.517 non dirigenziali e 193 dirigenziali).

2.2. Razionalizzazione territoriale e di funzioni

Già con il decreto-legge n. 95/2012 il Ministero era stato posto al centro di un ampio progetto di riforma riguardante sia le competenze che gli assetti organizzativi dell'Amministrazione soprattutto per quanto concerne le strutture di livello periferico, in relazione al previsto riordino delle Province, rimasto poi inattuato.

In esecuzione dell'art. 10 del predetto decreto-legge, l'Amministrazione aveva, come noto, provveduto alla predisposizione, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 1988, del regolamento in materia di riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio. Su di esso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati ha espresso parere contrario nella seduta 20 giugno 2013 a causa della mancanza di un quadro normativo certo sul riordino delle province.

In sostanza, la questione del riordino delle Prefetture la quale, peraltro, non può prescindere dal riordino delle altre strutture ed è evidentemente connessa anche con l'altra importante questione del coordinamento tra le Forze di polizia, nell'ottica di una razionalizzazione dei presidi, continua a riaprirsi senza aver raggiunto al momento un quadro definito.

Non può quindi dirsi che siano stati fatti reali passi avanti, al di là dei "tavoli aperti" ora nel nuovo contesto della legge recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni"[5], che all'art. 1, comma 147, ha espressamente previsto che "*[...] Conseguentemente le pubbliche amministrazioni riorganizzano la propria rete periferica individuando ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni non obbligatoriamente corrispondenti al livello provinciale o della città metropolitana.*".

Per quanto attiene alla seconda questione citata concernente la razionalizzazione delle Forze di polizia e dei loro presidii, con particolare riferimento alla Polizia di Stato ed all'Arma dei Carabinieri, va detto che un piano di massima, secondo quanto detto dall'Amministrazione, è ormai in fase avanzata di definizione e se ne fa cenno di seguito.

---

[4] In base all'art. 66, d.lgs. 112/2008 ss.mm. ed all'art. 1, commi 89, 90 e 91 della legge n. 228 del 2012.

[5] Legge n. 56 del 2014, G.U. n. 81 del 7 aprile 2014.

Progetto di rimodulazione dei presidi della Polizia di Stato

Il progetto è orientato a garantire con maggiore incisività la sicurezza dei cittadini migliorando e potenziando i servizi esistenti, eliminando quelli di minor produttività.

La prospettiva quindi è proprio quella di una *spending review* intesa ad un miglioramento del sistema in atto e non ad una sua depauperazione.

In tale contesto, tenendo conto dell'evoluzione delle tecnologie, viene superata l'ottica della " presenza fisica sul territorio".

Una strategia moderna, in sostanza, deve disporre di strumenti importanti come l'analisi degli indici di criminalità e sulla trasformazione della minaccia criminale; ma deve anche verificare quale sia il livello di operatività dei presidi esistenti, superando le sovrapposizioni rilevate e reimpiegando più validamente il personale in servizio.

In questo quadro vengono rafforzate alcune unità di pronto impiego, come i Reparti Prevenzione Crimine, caratterizzate dalla capacità di intervento rapido, senza limiti territoriali.

Uno dei nodi tipici di un processo di razionalizzazione è rappresentato dal dimensionamento delle risorse umane.

Si rileva dal progetto la seguente nuova configurazione rispetto a quella esistente, che tiene conto delle risorse finanziarie disponibili.

Tavola 4

MODIFICHE ORGANICO

	Organico ipotizzato		Organico tabellare	Organico effettivo attuale [6]
Operativi	95.300	**a fronte di**	107.535	95.561
Tecnici [7]	7.966		9.127	5.163
TOTALE	103.266		116.662	100.724

Fonte: dati Amministrazione

Prendendo atto dell'affermazione, da parte dell'Amministrazione, della scarsità di risorse rispetto alle esigenze da soddisfare, si osserva un sostanziale allineamento all'organico "di fatto" con un aumento del 2,5 per cento, riferito alla sola componente "tecnica", in coerenza con la spinta ad una maggiore informatizzazione dei presidi.

Del resto tale assetto determina un impatto positivo sull'azione della componente operativa.

I profili fondamentali del riassetto che viene proposto attengono ad un asciugamento dei Commissariati di P.S. cui fa da raffronto quello delle Compagnie dei Carabinieri e ad una razionalizzazione delle forze speciali a carattere sussidiario che si sovrappongono in alcune sedi.

La stessa articolazione interna "specialistica" della Forze di Polizia (Stradale, Ferroviaria, Postale e di Frontiera) è ovviamente oggetto di razionalizzazione, così come le particolari unità come le Squadre nautiche, i Nuclei sommozzatori, le Unità a cavallo e gli Artificieri.

In sostanza, vengono previsti:

- per le Questure, la soppressione di 11 Commissariati distaccati di P.S. ed il trasferimento di un altro presso una struttura della Polizia di Stato della stessa sede;
- per la Polizia Stradale, la soppressione di 2 Compartimenti e di 27 presidi minori, l'accorpamento di 6 presidi con uffici viciniori della medesima specialità e l'elevazione a Sottosezione Autostradale di un Distaccamento;

[6] L'organico attuale è relativo al mese di marzo 2014.

[7] Con esclusione dei ruoli dei sanitari e degli orchestrali.

- per la Polizia Ferroviaria, la soppressione di 73 fra Sottosezioni e Posti Polfer, l'elevazione di 13 presidi, il declassamento di altri 20 ed una diversa articolazione interna dei Compartimenti;
- per la Polizia Postale, la soppressione di 73 Sezioni provinciali e il passaggio delle relative competenze alle squadre mobili del capoluogo di provincia;
- per la Polizia delle Frontiere, la soppressione di 2 Zone di Frontiera e di 10 presidi minori, l'accorpamento di 2 Uffici di Polizia di Frontiera Aerea con i locali Uffici di Frontiera Marittima, l'accorpamento di un Settore con il locale Commissariato di P.S., la trasformazione di altri 7 in Commissariati di P.S. e di 5 Sottosezioni in Posti di Polizia alle dipendenze delle Questure competenti, l'elevazione ad Ufficio di un Posto di Frontiera.

Vengono inoltre soppresse tutte le 50 Squadre Nautiche (convogliando le risorse umane disponibili verso l'attività di controllo con acquascooter), 4 Squadre Sommozzatori, 11 Squadre a Cavallo e 4 Nuclei Artificieri.

In prospettiva è prevista anche la rimodulazione degli Istituti di Istruzione, che dovrebbero concentrarsi in non più di 4 sedi, comunque di proprietà demaniale, mentre si intende valorizzare la Scuola Allievi Agenti di Alessandria e l'Istituto per Ispettori di Nettuno.

Le unità coinvolte potenzialmente dalle diverse direttrici del Progetto raggiungono 3.400 unità, complessive, mentre i risparmi attesi sono di circa 570 milioni, ai quali si aggiungono i corrispondenti minori costi per le uniformi e le spese di vettovagliamento, armamento ed equipaggiamento per complessivi 37,5 milioni euro.

Ulteriori risparmi, per circa tre milioni, pari al 2,14 per cento della spesa totale, deriverebbero dalla cessazione dei canoni di locazione per alcuni dei reparti soppressi.

Tale progetto quindi indica un impatto di grande rilievo in termini di razionalizzazione delle strutture con una previsione di notevoli risparmi che arriverebbero "a regime" a complessivi circa 600 milioni su base annuale.

2.3. Organi collegiali

Per quanto attiene alla soppressione degli organi collegiali, in applicazione della legge n. 135 del 2012, di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha disposto, all'art. 12, comma 20, la cessazione degli organismi collegiali in regime di proroga biennale *ex* articolo 68, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, sono stati posti problemi interpretativi per i quali è stato richiesto il parere del Consiglio di Stato.

In seguito ai pareri interlocutori finora intervenuti, sono stati individuati i seguenti organismi esclusi dalla soppressione:

Tavola 5
(in migliaia)

		costo complessivo			
C.d.R.	**organo collegiale**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
C.d.R. 2 AIT*	Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali**	2,9	1,7	1,4	0,5
	Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali**	0	0	0	0
C.d.R. 3 VVF	Commissione medica per acc. requisiti psico-fisici di cui alla lett. bb) art. 1 c. 1 d.P.R. 85/2007 e non compresa nel dPCM 13 ottobre 2011	25,4	44,2	66,4	21,9
C.d.R. 4 LCI	CDA - FEC	3	3,7	4,8	5,6
	Commissione nazionale per il diritto d'asilo - Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale	602,6	790,9	964,6	980,9
C.d.R. 6 PP	Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere per chi lavora e contro le discriminazioni di cui all'art. 21 della legge n. 183 del 2010	-	-	-	-
	Comitato direttivo della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (SSAI)	2	0,3	0,2	0,2
	Commissione abilitazione manutenzione ascensori e montacarichi	22,7	24,4	18,8	20,5
	TOTALE	**658,6**	**865,1**	**1.056,1**	**1.029,4**

*Entrambi gli organismi sono stati prorogati con il dPCM 13 ottobre 2011, per un biennio, ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dall'articolo 68, comma 2, del decreto-legge n. 112 del 2008, , convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008.
** Commissione per la finanza e gli organici degli Enti locali, prevista dall'articolo 155 del decreto legislativo n., 267 del 2000, che, a norma dell'articolo 3, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012, ha assunto la denominazione di Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali.
L'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali, pur essendo stato rinnovato come organismo, non è stato ancora rinnovato nella sua composizione dal mese di marzo 2009, data di scadenza triennale dei relativi componenti, per cui, da tale periodo non sono state sostenute negli anni 2010, 2011, 2012 e 2013 spese per il relativo funzionamento."
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Amministrazione

Si tratta, del resto, secondo i citati pareri, di organismi la cui costituzione, in adesione ai principi affermati in sede europea, è prevista dalla legge come obbligatoria presso tutte le pubbliche Amministrazioni, atteso il *carattere assoluto e non comprimibile dei diritti coinvolti,* ovvero di organismi indispensabili per l'Amministrazione in ragione della peculiarità delle *valutazioni tecnico- specialistiche ad essi spettanti*, a fronte di una problematica distribuzione presso le articolazioni amministrative delle funzioni di tali organismi.

2.4. Novità gestionali: prevenzione della corruzione e obblighi di pubblicità

Il 31 gennaio scorso, è stato adottato il Piano triennale della prevenzione della corruzione del Ministero, sulla base delle linee guida fornite dal Piano Nazionale Anticorruzione; tale Piano dovrà peraltro essere integrato con il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014–2016, ancora in fase di predisposizione.

Nel 2013, sono state comunque adottate le misure fondamentali, soprattutto attinenti alle figure previste dalla normativa[8].

[8] 1) nomina, con provvedimento del Ministro, del Responsabile della prevenzione della corruzione;
2) creazione, sul sito Intranet dell'Amministrazione, della voce del Responsabile della prevenzione della corruzione, composta da singole cartelle, costantemente implementate, contenenti la normativa di settore, le delibere e la documentazione in materia, le risultanze di seminari, articoli di stampa.
3) Creazione, con decreto ministeriale, di un elenco dei referenti della prevenzione della corruzione designati dalle Direzioni Centrali di ciascuno dei cinque Dipartimenti del Ministero, nonché dall'Organismo Interno di Valutazione e, rispettivamente, dal Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dal Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, per complessivi n. 55 referenti.
4) Nomina, da parte di ciascuna Prefettura – UTG nonché dai Commissari di Governo per le Province di Trento e Bolzano, e la Commissione di Coordinamento della Valle d'Aosta di un proprio referente della prevenzione della corruzione.
5) Svolgimento di corsi di formazione presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno, in favore di tutti i referenti su indicati, tramite specifici seminari, svoltisi in più giornate formative.

L'introduzione del decreto legislativo n. 33 del 2013 in tema di obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, ha ovviamente comportato per l'Amministrazione nuovi spunti di analisi e revisione con riguardo ai contenuti delle informazioni da pubblicare, agli aspetti formali del sito nonché alla stessa area di applicazione della nuova disciplina, che appare di più ampio contenuto anche per il settore della pubblica sicurezza.

Ne è conseguita la necessaria rivisitazione della sezione Amministrazione trasparente del sito internet, che appare parzialmente implementato, non essendo state ancora soddisfatte, per determinate tematiche, le esigenze di pubblicità e consultabilità previste dal d.lgs. n. 33 del 2013.

Si richiama quanto già segnalato in precedenza in ordine all'esigenza di realizzare la compiuta implementazione del sito internet ed ancor più quella di approvare tempestivamente il nuovo Piano triennale sulla trasparenza ed integrità.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1.Riassegnazioni

Le riassegnazioni di entrate alla spesa costituiscono un fenomeno piuttosto rilevante per il Ministero dell'Interno, in considerazione delle attività che l'Amministrazione svolge e che si appoggiano a tale meccanismo di gestione, sulla base di specifiche norme. Con riferimento all'utilizzo delle somme riassegnate, si riportano di seguito, le tre successive tavole, che, distintamente per le riassegnazioni generiche, per quelle relative alla gestione del Cedolino Unico e per quelle connesse a finanziamenti dall'UE, espongono i C.d.R. beneficiari di somme versate in entrata. Se ne evince che la totalità delle somme riassegnate ammonta a circa 550 milioni, di cui 388 in applicazione di norme diverse, 152 per la gestione del cedolino unico e 10 in relazione a finanziamenti da parte dell'Unione Europea.

Tavola 6

RIASSEGNAZIONI TOTALI ALLA SPESA DALL'ENTRATA – 2013

(in migliaia di euro)

C.d.R.	Cassa
1 GAB	1.005
2 AIT	1.171
3 VVF	279.503
4 LCI	150.957
5 PS	105.260
6 PP	12.409
Totale	**550.306**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati UCB

6) Attività di mappatura degli eventi rischiosi degli Uffici centrali, espletata dai referenti della prevenzione della corruzione, indicati al punto 2).

7) Realizzazione di uno specifico Catalogo degli eventi rischiosi degli Uffici Centrali, indicati al punto 2).

8) Avvio, sempre da parte degli Uffici Centrali indicati al punto 2), della valutazione degli eventi di rischio contenuti nel su indicato Catalogo.

9) Realizzazione, da parte della Prefettura – UTG di Roma, di un progetto pilota inerente la mappatura degli eventi di rischio, con la creazione di una specifico vademecum.

10) Avvio, avendo quale possibile punto di riferimento il citata vademecum, delle attività di mappatura degli eventi rischiosi da parte di ciascuno dei referenti designati dalle Prefetture – UTG nonché dai Commissari di Governo per le Province di Trento e Bolzano, e la Commissione di Coordinamento della Valle d'Aosta.

11) Costituzione ed inizio delle attività di uno specifico gruppo di lavoro che, al fine di omogeneizzare, per quanto possibile, l'attività dei Prefetti in materia di supporto agli Enti locali, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 6, della legge n. 190 del 2012, sta individuando supporti e strumenti, anche di natura informatica, che possano costituire un valido ausilio per tale nuova specifica funzione.

Tavola 7

RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA DALL'ENTRATA GENERICHE

2013

(in migliaia)

C.d.R.	Cassa
2 AIT	474
3 VVF	154.676
4 LCI	148.815
5 PS	84.450
6 PP	192
Totale	**388.606**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

Tavola 8

RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA

DALL'ENTRATA EFFETTUATE IN APPLICAZIONE DELLE PROCEDURE DEL CEDOLINO UNICO

2013

(in migliaia)

C.d.R.	Cassa
1 GAB	1.005
2 AIT	697
3 VVF	124.726
4 LCI	2.143
5 PS	11.157
6 PP	12.161
Totale	**151.889**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

Tavola 9

RIASSEGNAZIONI ALLA SPESA DALL'ENTRATA EFFETTUATE

A SEGUITO DI FINANZIAMENTI DA PARTE DELL'UE - 2013

(in migliaia)

C.d.R.	Cassa
3 VVF	102
5 PS	9.653
6 PP	56
Totale	**9.811**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

3.2. Residui di stanziamento, passivi perenti e reiscrizioni

Dall'esame della formazione dei residui di stanziamento non si evincono particolari patologie. Si riportano di seguito le unità contabili, distintamente per C.d.R. e per gli anni dal 2010 al 2013.

Tavola 10

RESIDUI DI STANZIAMENTO ESERCIZI 2010-2011-2012-2013 (DATI AL 24/2/2014)

(in migliaia)

C.d.R.	2010	2011	2012	2013
1 GAB				4
2 AIT	1.243	239	29.485	63.512
3 VVF	39.368	16.305	8.889	14.033
4 LCI	135.731	12.459	23.929	32.795
5 PS	120.889	323.937	124.267	137.802
6 PP	45.859	52.216	17.170	208.984
Totale	**343.089**	**405.156**	**203.739**	**457.130**

Fonte: dati UCB

I dati relativi al 2013 sono provvisori, essendo ancora in corso le operazioni di conservazione. Al momento per il 2013, a fronte di una somma totale di residui di stanziamento pari a 457,1 milioni, 133 sono da ascrivere alla conservazione delle disponibilità riscontrate ai fondi per la produttività dei servizi istituzionali (2,1 milioni per il personale appartenente al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, 114,7 per il personale appartenente al Corpo della Polizia di Stato e 16,2 per il personale civile dell'Amministrazione dell'interno) e 191 milioni al Fondo per le esigenze connesse all'immigrazione (cap. 3009/1); per tale ultima spesa la conservazione dei residui di stanziamento viene operata in applicazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 3, del DL 120/2013, converito con modificazioni dalla legge n. 137 del 2013.

La tavola di seguito riportata mostra le differenze tra l'ammontare dei residui colpiti dalla perenzione amministrativa e quello delle somme reiscritte in bilancio.

Tavola 11

RESIDUI PERENTI E SOMME REISCRITTE – 2008/2013 (DATI AL 24/2/2014)

(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	140.430	1.206.003	858,8%	35.705	196.267	549,7%
2013	87.751	404.074	460,5%	66.768	282.123	422,5%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

L'importo delle somme andate in perenzione nel 2013 è ancora provvisorio, in quanto è ancora in corso di definizione il provvedimento da adottarsi da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, con il quale viene concesso l'allungamento del termine di conservazione dei residui di conto capitale da due a tre anni, in attuazione dell'art. 30, comma 11, della legge n. 196 del 2009, così come modificato dall'art. 9, comma 12, del DL 150/2013, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 15 del 2014.

Di seguito si riporta, con riferimento alle reiscrizioni in bilancio di residui passivi perenti, il confronto tra l'ammontare delle somme richieste e quello delle somme assentite nel biennio precedente.

Tavola 8

AMMONTARE DELLE REISCRIZIONI RICHIESTE ED ASSENTITE

(in migliaia)

	IMPORTO RICHIESTO	IMPORTO ASSENTITO	COPERTURA
2012	1.435.970	1.411.929	98,3%
2013	1.125.339	686.197	61,0%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

I residui perenti reiscritti in bilancio ammontano a circa il 61 per cento delle richieste di reiscrizione formulate dal Ministero dell'Interno; il mancato accoglimento delle istanze è dipeso, non dall'eventuale insussistenza dei presupposti giuridici necessari per la reiscrizione, ma dalla insufficienza del fondo previsto dall'art. 27 della legge n. 196 del 2009.

Per quanto concerne le somme colpite da prescrizione estintiva decennale (ancora non definitive) e quelle eliminate per economia si rimanda alla seguente tavola:

Tavola 9

RESIDUI PASSIVI PERENTI ELIMINATI

(in migliaia)

per prescrizione	4.615	99,1%
per economia	43	0,9%
totale	**4.658**	

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

Nel corso del 2013 sono stati eliminati residui passivi perenti, a seguito di operazioni di economia, solo per piccoli importi, al contrario di quanto accaduto nel corso del 2012 per effetto di specifiche misure; nella tabella che segue si riportano i dati delle economie sui perenti, effettuate nel corso del 2012 :

Tavola 10

ECONOMIE

(in migliaia)

economie per circ. 6/12	economie fuori circ. 6/12	importo totale
137.378	3.189.068	**3.326.446**

Fonte: dati UCB

Quanto sopra in relazione al fatto che erano state effettuate due distinte tipologie di economie:

- quelle di cui alla Circolare RgS n. 6/2012, che prevedeva una revisione di tutte le somme colpite da perenzione, al fine di valutarne i presupposti giuridici per il loro mantenimento nel conto del patrimonio,
- quelle ordinarie che hanno ricompreso circa 3,2 miliardi, relativi a partite su vari capitoli inerenti il sistema di trasferimenti erariali agli enti decentrati di spesa, concernenti il ripiano di conti sospesi per anticipazioni di tesoreria disposte in favore degli Enti locali; per tali somme erano stati stanziati fondi in bilancio per circa 2,4 miliardi e 760 milioni, rispettivamente sui capitoli 1353 e 7027 appositamente istituiti, per un totale complessivo di circa 3,2 miliardi, che coincide perfettamente con quanto inviato in economia sul conto del patrimonio.

3.3. Situazioni debitorie

Un profilo che assume valenza generale nel contesto delle posizioni debitorie è la tendenza di ritenere le medesime quali il risultato scontato di emergenze, ovvero dell'endemica carenza di adeguate risorse finanziarie. L'aspettativa è inoltre quella di vedersi assicurato il ripianamento dal "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili", previsto dal decreto-legge n. 35 del 2013, senza prendere in considerazione la possibilità di riallocare le poste di spesa per farvi fronte, almeno parzialmente, con gli stanziamenti di bilancio.

Tale comportamento porta ad una reiterazione dei fenomeni in contrasto dei principi di sana gestione finanziaria, a maggior ragione in un contesto che privilegia la *spending review*.

La rilevanza dell'ingente massa debitoria del Ministero è certamente da sottolineare ed il suo costante incremento motiva le precedenti considerazioni. La tavola che segue consente di avere una conoscenza integrale della situazione debitoria 2007-2011.

Tavola 11

ANDAMENTO DEBITI E RELATIVI RIPIANI - ANNI 2007/2011

(in migliaia)

	2007		2008		2009/2010		2011	
cat.econ.	**debiti**	**ripiano**	**debiti**	**ripiano**	**debiti**	**ripiano**	**debiti**	**ripiano**
1	34.520	-	-	-	4.106	-	3.112	-
2	524.522	524.522	279.190	267.096	512.978	543.442	486.981	476.782
5	130.513	-	-	-	132.665	-	281.577	-
12	-	-	-	-	755	-	-	-
21	18.554	-	-	-	32.577	-	116.310	-
23	-	-	-	-	-	-	1	-
Totale	**708.109**	**524.522**	**279.190**	**267.096**	**683.079**	**543.442**	**887.981**	**476.782**

Fonte: dati UCB

La formazione dei debiti pregressi ha sempre interessato essenzialmente la categoria II - *Consumi intermedi*, in quanto principale destinataria dei tagli lineari derivanti dalle diverse manovre di finanza pubblica succedutesi nel tempo; tale categoria di spesa è anche l'unica ad aver visto destinarsi appositi stanziamenti finalizzati al ripiano della massa debitoria rilevata sulle proprie unità contabili.

Le risultanze relative al confronto tra debiti rilevati e somme concesse per il ripiano, sono riepilogate di seguito per C.d.R.:

Tavola 12

CONFRONTO TRA DEBITI RILEVATI E SOMME STANZIATE IN BILANCIO PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

C.d.R.	Debiti rilevati al 31/12/12	Ripiano concesso nel 2013
1 – Gabinetto	0	0
2 – Dip. Affari interni e territoriali	642	178
3 – Dip. Vigili del fuoco	47.970	26.348
4 – Dip. Libertà civili e immigrazione	304.124	11.972
5 – Dip. Pubblica sicurezza	268.135	154.809
6 – Dipartimento politiche del personale	153.175	14.007
Totale	**774.045**	**207.313**

Fonte: dati UCB

La differenza tra la massa debitoria rilevata, pari a 774 milioni, e quella coperta a valere sul citato Fondo, pari a 207 milioni, è stata poi oggetto di piano di rientro per soli 90 milioni corrispondenti ai consumi intermedi; la rimanente parte, pari a circa 475 milioni, rimasta priva di copertura finanziaria, è stata considerata nella prevista relazione del Ministro alle Camere.

Le due tavole di seguito riportate sintetizzano la situazione anche per C.d.R.:

Tavola 13

RIEPILOGO DELLA SITUAZIONE DEBITORIA E DEI MEZZI DI COPERTURA

(in migliaia)

	Debiti dichiarati	**Debiti con copertura finanziaria**	**Debiti privi di copertura finanziaria**
Debiti dichiarati in prima istanza dal MI	717.890		
Debiti dichiarati successivamente dal MI	774.045		
Debiti finanziati a valere sul Fondo		207.313	
Debiti finanziati attraverso il piano di rientro		90.452	
Debiti privi di copertura finanziaria, oggetto di Relazione del Ministro alle Camere			474.949
Totale debiti dichiarati	**774.045**	**297.765**	**474.949**

Fonte: dati UCB

Tavola 14

DEBITI PREGRESSI PRIVI DI COPERTURA – ES. 2013

(in migliaia)

C.d.R.	**Debiti non soddisfatti a seguito della ripartizione del Fondo ex art. 1, c. 50, L. 266/2005**	**Debiti la cui copertura è prevista dal Piano di rientro**	**Debiti rimasti privi di copertura finanziaria e oggetto di Relazione alle Camere**
2 AIT	446	-	446
3 VVF	21.622	12.574	9.047
4 LCI	292.152	1.552	290.600
5 PS	113.314	76.125	37.189
6 PP	137.868	200	137.667
Totale	**565.401**	**90.452**	**474.949**

Fonte: dati UCB

I mezzi di copertura proposti dall'Amministrazione nel piano di rientro sono stati essenzialmente:

- le disponibilità finanziarie esistenti presso i vari capitoli del proprio stato di previsione dello spesa, compresi gli stanziamenti dei fondi a disposizione e dei fondi da ripartire;
- la destinazione di quota parte delle risorse che richieste in attuazione di specifiche disposizioni di legge (ad esempio in applicazione dell'art. 23, comma 11, del DL 95/2012[9], relativo all'emergenza in Nord-Africa);
- l'utilizzazione di quota parte delle risorse derivanti dalle richieste di riassegnazione dall'entrata a vario titolo o dal prelevamento dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

Con riferimento al monitoraggio sulla gestione dei pagamenti dei debiti scaduti, è stato rilevato dall'UCB[10] che, a fronte di 207 milioni inscritti in bilancio a decorrere dal mese di maggio 2013, risultavano effettuati pagamenti per:

- 30 milioni fino al 30 giugno 2013,
- 85 milioni nel periodo 1 luglio – 30 settembre 2013,
- 34 milioni nel periodo 1 ottobre – 31 dicembre 2013,

per un totale complessivo di pagamenti pari a 149 milioni.

Permane quindi la problematica del consistente ammontare della massa debitoria del Ministero dell'interno che continua a riformarsi, di fatto neutralizzando l'efficacia dei ripetuti

[9] Convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012.

[10] Ove previsto, in relazione a quanto esplicitato dalla Circolare RGS n. 7/2008, per il ripiano dei debiti scaduti sono stati adottati gli atti di riconoscimento del debito, comunicati alla competente Procura della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 23, comma 5, della legge n. 289 del 2002.

ripiani effettuati nel corso del tempo dal Ministero dell'economia e delle finanze, situazione che ha comportato da parte dell'UCB la segnalazione al Ministro dell'interno, prevista dall'art. 1, comma 21, della legge n. 266 del 2005, al fine di evidenziare le situazioni di insufficienza degli stanziamenti di bilancio.

La situazione debitoria, che raggiunge attualmente circa 500 milioni, rimane allarmante e non suscettibile di un significativo ridimensionamento in tempi ragionevoli.

4. Missioni e principali programmi di spesa

4.1. Analisi finanziaria e principali risultati gestionali

Tavola 15

MISSIONI E PROGRAMMI 2012-2013

(in migliaia)

Missione	Programma		2012	2013	Var.
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	002	Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio	604.401	556.804	-7,9%
	003	Supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio e amministrazione generale sul territorio	2.920	2.831	-3,1%
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	002	Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	32.814	329.326	903,6%
	003	Elaborazione, quantificazione, e assegnazione dei trasferimenti erariali; determinazione dei rimborsi agli Enti locali anche in via perequativa	16.007.668	14.207.149	-11,2%
	008	Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	-	66.764	-
007.Ordine pubblico e sicurezza	008	Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	6.335.362	6.063.897	-4,3%
	009	Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica	437.190	252.607	-42,2%
	010	Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	1.601.771	1.673.745	4,5%
008.Soccorso civile	002	Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	7.638	14.632	91,6%
	003	Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	1.997.550	2.106.463	5,5%
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	002	Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	466.943	551.653	18,1%
	003	Gestione flussi migratori	14.659	15.417	5,2%
	005	Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo Edifici di Culto	7.032	6.270	-10,8%
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	002	Indirizzo politico	32.532	31.665	-2,7%
	003	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	176.944	132.157	-25,3%
033.Fondi da ripartire	001	Fondi da assegnare	17.328	207.069	1095,0%
Totale			**27.742.753**	**26.218.450**	**-5,5%**
Totale (al netto trasferimenti)			**11.735.085**	**12.011.301**	**2,4%**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Una prima constatazione concerne la sostanziale stabilità degli stanziamenti definitivi del Ministero che subiscono complessivamente uno scarto negativo del 5,5 per cento, ma va precisato che, al netto dei trasferimenti agli Enti locali, lo scarto è in aumento del 2,4 per cento.

Tale rilevazione, dai dati del rendiconto, indica soprattutto una redistribuzione delle spese di funzionamento ed investimento del Ministero, mentre una riduzione, certamente significativa, riguarda appunto i trasferimenti agli Enti locali, che passano da 16 miliardi a 14,2 miliardi di euro.

Certamente esistono alcune significative riduzioni nella spesa specifica del Ministero, come quelle che riguardano il "Contrasto al crimine" che perde circa 270 milioni (-4,3 per cento) ed il Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri che si riduce a 252,6 milioni con un impatto di -42,2 per cento, cui, peraltro, fanno da contraltare i "Servizi di supporto alle autonomie locali" con un incremento di circa 300 milioni pari a quasi 10 volte il precedente stanziamento (motivato dalle nuove competenze di cui si dice in relazione) "Prevenzione del rischio e soccorso pubblico" (riconducibile al Dip. VVF) che indica un incremento di circa 110 milioni pari al 5,5 per cento.

Di dimensioni minori è l'incremento per "Garanzia dei diritti". Con circa 85 milioni pari al 18,1 per cento, mentre i 190 milioni che irrobustiscono inopinatamente i Fondi da assegnare, sottolineano l'assoluta esigenza di eliminare tale posta (insieme ovviamente a quella della missione di riferimento "Fondi da ripartire") nei prossimi bilanci, per le ragioni in precedenza sottolineate che attengono in sintesi alla contraddizione dei principi contabili di specificazione e trasparenza della spesa ed alla impossibilità di trovare giustificazione nella flessibilità di manovra.

La citata redistribuzione impatta sulle quote del bilancio complessivo detenute dalle singole missioni, mentre l'analisi nella seguente tavola 20, fermo restando quanto già detto in relazione agli stanziamenti definitivi, indica come vi sia un sensibile aumento dei residui finali che passano dai 2,34 miliardi del 2012 ai 4,36 del 2013 con un incremento dell'86 per cento.

Va peraltro considerato come ciò sia dovuto soprattutto agli 1,8 miliardi dei trasferimenti agli Enti locali che risentono dei ritardi procedurali, nella quantificazione dei gettiti da trasferire appunto ai bilanci di detti enti.

La restante parte dei residui è allocata nei fondi da ripartire per 190 milioni, sottolineando quindi che comunque non si è realizzata in concreto la flessibilità che essi dovrebbero assicurare.

Quanto appena detto incide decisamente sui residui di nuova formazione, ma ancor prima sul livello dei pagamenti sui residui pregressi, mostrando un effetto non solo di scivolamento da un esercizio all'altro, ma di sensibile incremento della massa-residui.

Va peraltro ricordato che il peso del programma di spesa dei trasferimenti (57,7 per cento nel 2012 e 54,2 per cento nel 2013) sull'intero bilancio altera sensibilmente la percezione corretta della gestione della spesa.

Guardando quindi alla spesa "diretta" del Ministero, ferma restando la precedente notazione, sulla inutilizzazione pressoché totale dei fondi da ripartire notevolmente incrementati durante l'esercizio finanziario, la situazione dei residui finali è apparentemente stabile rispetto all'esercizio precedente, ma mostra una tendenziale diminuzione dei pagamenti sui residui che calano di circa il 9 per cento nel complesso, rispetto al 2012.

Minori sono anche i pagamenti sulla competenza i quali peraltro sono, sempre nel complesso, pressoché fisiologici, attestandosi a -2,7 per cento.

Tavola 20

MISSIONI 2012-2013

(in migliaia)

Missione	Es.	Residui definitivi iniziali	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanz. competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni lordi	Stanziamento def. di cassa	Pagato competenza	Pagato residui	Residui finali
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	2012	7.845	497.353	109.968	607.321	577.429	611.802	565.029	6.843	12.545
	2013	15.942	522.486	37.149	559.635	516.054	572.412	514.104	10.747	3.800
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	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
	2013	1.421.412	7.774.122	6.829.116	14.603.238	14.571.089	15.190.614	11.840.520	767.255	3.224.851
007.Ordine pubblico e sicurezza	2012	817.104	7.406.723	967.600	8.374.323	8.297.060	8.833.173	7.748.927	663.757	642.646
	2013	869.498	7.490.665	499.584	7.990.249	7.890.535	8.435.821	7.398.190	682.136	640.196
008.Soccorso civile	2012	224.294	1.747.978	257.210	2.005.188	1.963.672	2.135.668	1.871.586	173.289	130.529
	2013	131.679	1.770.735	350.361	2.121.096	2.086.157	2.186.948	1.968.022	97.402	144.917
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2012	106.558	283.192	205.443	488.635	484.058	545.080	385.495	77.375	111.066
	2013	118.864	386.286	187.055	573.341	551.309	602.868	438.251	81.503	124.719
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2012	34.439	141.674	67.801	209.476	201.922	236.239	187.747	27.087	20.083
	2013	20.083	130.745	33.077	163.822	156.733	171.901	143.518	12.327	16.634
033.Fondi da ripartire	2012	42.872	54.883	-37.555	17.328	16.893	60.200	0	42.872	16.893
	2013	16.893	64.612	142.457	207.069	206.196	209.548	0	16.893	206.196
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**
	2013	**2.594.372**	**18.139.651**	**8.078.799**	**26.218.450**	**25.978.072**	**27.370.113**	**22.302.606**	**1.668.264**	**4.361.313**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In conclusione il bilancio del Ministero, prescindendo dalla spesa di trasferimento, mostrerebbe come la capacità di spesa sia sostanzialmente allineata alle disponibilità finanziarie ed anzi sussistano ancora i margini di cui si è detto.

La realtà deve invece tener conto della situazione debitoria, sulla quale la relazione si è ampiamente diffusa e che rimane allarmante e non appare suscettibile di un'inversione di tendenza.

La constatazione dell'esistenza, da un lato, di una disponibilità inutilizzata nei Fondi da ripartire (circa 206 milioni) e di circa 500 milioni di posizioni debitorie, indica una perlomeno apparente contraddizione che dovrà trovare un'idonea soluzione.

4.2. Profili gestionali di maggior rilievo nell'ambito dei programmi

4.2.1. "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura"

La materia è stata regolata dalle normative che hanno istituito, rispettivamente, il "Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura" (legge n. 108 del 1996) e il "Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive" (legge n. 44 del 1999), poi unificati (legge n. 448 del 2001); in seguito è stato istituito anche il "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso" (legge n. 512 del 1999).

Successivamente con la legge n. 10 del 2011, tali Fondi sono stati unificati nel "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura".

L'unificazione non ha mutato peraltro le funzioni proprie dei Fondi preesistenti e soprattutto le tipologie di intervento che mostrano, come si vedrà successivamente, talune incongruenze.

Infatti, il Fondo unificato continua ad erogare:

- alle vittime di reati di mafia, il risarcimento stabilito in loro favore dalle sentenze penali e civili emanate a conclusione dei relativi procedimenti;
- alle vittime di estorsione, un indennizzo (denominato "elargizione") quantificato in base al danno sofferto per essersi opposte al *racket*;
- alle vittime di usura, un mutuo decennale non feneratizio quantificato sulla scorta degli interessi usurari e degli altri vantaggi percepiti dagli usurai.

Il beneficio per le vittime di mafia spetta a chiunque, costituitosi parte civile nel relativo procedimento penale, sia stato individuato come "vittima" in tale sede.

Elargizione e mutuo spettano solo ad esercenti un'attività economica (imprenditoriale) che risultino parti offese in procedimenti penali, anche se non ancora conclusi al momento dell'erogazione del beneficio. Essa è concessa a fondo perduto, ma il beneficiario ha l'obbligo di reinvestirla, entro un anno dal relativo incasso, in spese di natura imprenditoriale.

Il mutuo invece è destinato a soddisfare i creditori-fornitori indicati in modo specifico in un apposito piano di utilizzo redatto dal mutuatario approvato con la concessione del beneficio.

Le decisioni sulle istanze rimangono nella competenza del Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, che si avvale di due Comitati a composizione mista (uno per le vittime della mafia e l'altro per le vittime dell'estorsione e dell'usura), presieduti da rispettivi Commissari governativi (straordinario quello per le vittime dell'estorsione e dell'usura).

La gestione patrimoniale e di cassa è esternalizzata, come in altri casi (si cita il Fondo per le politiche giovanili) *ope legis* alla CONSAP, che vi provvede sulla base di un atto di concessione, più volte rinnovato (in via transitoria dopo l'unificazione dei Fondi, nelle more dell'emanazione del Regolamento attuativo alla predetta legge n. 10 del 2011), da ultimo fino al 31/12/2014.

Il Fondo è alimentato da un contributo (minimo)[11] statale (stanziamento) e da un contributo pari allo 0,1 per cento dei premi assicurativi nel ramo danni (esclusa RC auto), che consente di coprire le esigenze di cassa. La raccolta dei contributi assicurativi viene curata dagli uffici ministeriali che, ad intervalli e per importi irregolari, li accreditano a CONSAP.

La legge n. 131 del 2012 ha stabilito che i residui di ciascun esercizio annuale del Fondo siano riversati allo Stato per altre esigenze pubbliche, al netto delle esigenze di cassa del Fondo stesso previste per l'anno successivo. Secondo le previsioni normative, CONSAP ha recentemente trasferito sull'apposito capitolo la somma di oltre 143 milioni, pari al residuo 2012, già al netto di quanto necessario per erogare alle vittime i benefici previsti per l'esercizio successivo.

Il Fondo alimenta inoltre il Fondo per la prevenzione dell'usura, gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, al quale ha trasferito sino ad oggi complessivi 313 milioni.

In sintesi il Fondo, in poco più di 10 anni, ha complessivamente erogato circa 643 milioni in favore di oltre 8.000 vittime. Di seguito si riportano i dati relativi all'erogazione dei benefici del Fondo cumulati a tutto il 31/12/2013.

USURA

contratti di mutuo stipulati		1.150
ordini di pagamenti disposti	(16,5) milioni nel 2013	€ 99.000.000

ESTORSIONE

numero elargizioni pagate		1.650
importo elargizioni	(10 milioni nel 2013)	€ 152.000.000
verifiche di corretto reimpiego delle elargizioni		900
revoche decretate		50

MAFIA

numero provvidenze pagate		6.000
importo provvidenze	(56,2 milioni nel 2013)	€ 392.000.000
surroghe attivate verso rei		450
importo surroghe attivate		€ 35.000.000

Fonte: dati Ministero dell'interno

I profili più problematici attengono alla parte del Fondo dedicata alle vittime dell'usura, ed è certamente importante segnalare l'attività di CONSAP in relazione:

- alla verifica del corretto reimpiego, entro un anno dall'incasso, delle elargizioni in attività economiche di tipo imprenditoriale;
- al recupero delle morosità dei mutuatari anche tramite procedura di iscrizione a ruolo;
- alla verifica di eventuale sussistenza di ipotesi di "duplicazione di benefici" in capo allo stesso soggetto – che risulti vittima sia di mafia che di estorsione – ed alla conseguente segnalazione ai competenti Uffici Ministeriali per le determinazioni di competenza.

E' inoltre importante l'attivazione dell'azione di surroga nei diritti delle vittime verso gli autori dei reati anche tramite procedura di iscrizione a ruolo (con riferimento ai reati di usura, la surroga è limitata ovviamente agli interessi legali sui mutui concessi, il cui capitale deve essere restituito dal mutuatario).

Si sottolinea la portata del fenomeno delle sofferenze, in quanto quasi il 90 per cento dei mutuatari è moroso nel rimborso dei mutui, spesso per la totalità delle somme concesse, con pesanti ripercussioni sia in termini di danno diretto (considerato anche che in genere si tratta di

[11] Si è passati dagli originari 20 milioni/anno agli attuali 2.

debitori non abbienti, ciò rende vani i tentativi di recupero) che di oneri accessori, che sino ad ora ha consentito il rientro di appena 20.000,00 euro su di un ammontare complessivo di crediti concessi di circa 10 milioni.

La vicenda del Fondo unificato, mostra come sussistano alcune incongruenze, sul piano logico, che trovano un'evidente conferma nella dinamica gestionale.

Se, da un lato, infatti, l'unificazione dei due fondi preesistenti consente la sostanziale "tenuta" dell'attuale fondo, la distinzione tra le modalità di intervento è già di per sé una caratteristica anomala.

Ma l'aspetto fondamentale è che la scelta di concedere un mutuo alle vittime dell'usura (al di là dei rimborsi concernenti i danneggiamenti), a differenza del contributo a fondo perduto riconosciuto alle "vittime della mafia", in considerazione del citato alto livello di morosità nella restituzione delle rate del medesimo, si è rivelata critica, affidandosi ad una presunta capacità imprenditoriale che, dando per scontata la buona fede dei beneficiari, non si rivela sempre effettiva o che comunque trova un ambiente non particolarmente favorevole per esprimersi (del resto lo stesso che aveva determinato il ricorso all'usura). In pratica si ripresentano situazioni analoghe a quelle originarie.

Appare pertanto opportuna una modifica legislativa che consenta il superamento delle criticità evidenziate.

4.2.2. Confische e funzionamento dell'ANBSC

Il profilo, appena accennato, della gestione dei beni confiscati porta all'attività svolta dall'Agenzia nazionale beni, sulla cui complessa istituzione si è diffusa la precedente relazione; si rimanda pertanto alla stessa per il quadro delle competenze affidate all'Agenzia[12].

Dall'istituzione dell'ANBSC sono stati assegnati ("destinati" secondo la denominazione formale) n. 1.178 beni immobili e oltre 1.500 beni mobili e mobili registrati; i beni aziendali destinati sono stati 259.

Il problema più rilevante, sul quale in precedenza la Corte ha indicato anche una possibile prospettiva, è quello della valorizzazione dei beni o delle altre utilità confiscate (quote societarie, aziende ecc.), che sconta la farraginosità delle attuali procedure nel portare a reddito le attività aziendali che spesso arrivano alla fase della confisca in debito di risorse per il funzionamento e l'investimento. Il Fondo Unico Giustizia, cui confluiscono i numerari di cassa sequestrati e confiscati, potrebbe anche essere utilizzato per sovvenzionare i processi di ristrutturazione aziendale finalizzati al mantenimento dei livelli occupazionali ed alla ristrutturazione di quei beni immobili che abbisognano di interventi per il loro riutilizzo ai fini sociali e istituzionali.

---

[12] Sulla modalità di gestione dei beni confiscati il d.lgs. n. 159 del 6 settembre 2011 c.d. "codice antimafia" ha affidato all'Agenzia la "*mission*" riconducibile alle seguenti 2 fasi del processo di gestione:

A. fase giudiziaria: in questa fase che va dal provvedimento di sequestro sino alla confisca definitiva, l'Agenzia Nazionale è chiamata a svolgere 2 funzioni e cioè:

a1) Ausilio all'autorità giudiziaria: sin dall'inizio del processo, è chiamata a supportare l'Autorità Giudiziaria per la risoluzione delle criticità riscontrate dal giudice e dall'amministratore giudiziario nel corso del procedimento;

a2) Amministrazione dei beni nel corso del procedimento giudiziario: dalla conclusione dell'Udienza Preliminare (nel caso di processo penale) oppure dal provvedimento di confisca di 1° grado (nel caso di processo di prevenzione), è chiamata a svolgere il ruolo di amministratore dei beni assumendo su di sé i compiti che, nella prima fase, sono di competenza dell'amministratore giudiziario nominato dal giudice.

B. fase amministrativa: in questa fase, che inizia con il provvedimento di confisca definitiva, l'Agenzia Nazionale procede a:

Destinazione dei beni confiscati in via definitiva: anche tenuto conto della programmazione effettuata nella precedente fase giudiziaria. Al riguardo, il Codice antimafia impone all'Agenzia di destinare il bene entro 90 giorni dalla confisca definitiva, termine prorogabile di ulteriori 90 giorni nel caso di operazioni complesse.

In entrambe le fasi sopra descritte (giudiziaria ed amministrativa), il codice antimafia affida all'Agenzia Nazionale l'ulteriore compito di monitoraggio e di acquisizione dei dati relativi ai sequestri e alla confische, programmando la destinazione dei beni in vista della confisca definitiva nonché il monitoraggio in ordine all'uso dei beni stessi dopo la destinazione.

Le spese di funzionamento dell'ANBSC, desunte dall'ultimo consuntivo approvato e relativo all'anno 2012, sono state le seguenti:

Tavola 21
(in migliaia)

Uscite per gli Organi dell'Ente	313
Oneri per il personale in attività di servizio	859
Uscite per acquisto di beni consumo e servizi	804
Totale	**1.976**

Fonte: dati Ministero dell'interno

4.2.3. Sinergie tra le forze di Polizia

Sul piano di coordinamento e direzione unitaria in materia di ordine pubblico e sicurezza sono state adottate iniziative per l'adozione del numero unico europeo per le chiamate di emergenza (NUE 112); dopo la sperimentazione positiva di Varese è stata attivata quella di Milano (nel maggio 2013 per il 115 e 118; dal 3 dicembre 2013 per il 112 e 113). Un altro *call center* sarà avviato a Brescia nel corso del 2014.

È stato incaricato un gruppo ristretto (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Vigili del Fuoco, AREU[13] Lombardia e MISE) per un'analisi ricognitiva dello stato di attuazione del NUE 112 con valutazione dei vantaggi e costi relativi ai due modelli: *call center* laico e NUE 2009 integrato. Una bozza di relazione finale è in via di definizione.

In relazione alla progettazione e realizzazione sul territorio nazionale di un sistema digitale per le comunicazioni radiomobili tra FF.PP. in standard TE.T.RA. -*Terrestrial Trunked Radio*, esso è attualmente attivo nella Provincia di Torino e nelle Regioni di Campania, Basilicata e Calabria. La legge di stabilità per il 2013[14] ha previsto l'istituzione presso il Ministero di una Commissione per il coordinamento della fase esecutiva del programma per il completamento del sistema digitale suddetto. La sicurezza strutturale della rete è garantita dal controllo effettuato dal Sistema di gestione Nazionale nonché dalla collocazione degli apparati in strutture delle forze di Polizia.

Nell'ambito del programma europeo di navigazione satellitare Galileo, l'ASI (Agenzia Spaziale Italiana) ha avviato il progetto Presago per l'uso del PRS[15] in ambito nazionale. A tale scopo è stato concluso un accordo di programma tra Presidenza del Consiglio dei Ministri (Autorità Responsabile del PRS per l'Italia), l'ASI e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

E' in programma la valutazione dell'effettiva interoperabilità del PRS con il sistema TETRA e la sostenibilità finanziaria dei relativi oneri, ancora non puntualmente quantificati, per una valutazione ben ponderata del rapporto tra costi e benefici.

La fase pre-operativa del progetto sarà finanziata dal MISE e dal MIUR, mentre la sua realizzazione sarà finanziata con fondi individuati dalla Presidenza del Consiglio a partire dal 2016.

Una iniziativa di particolare interesse è quella dell'istituzione della Banca Dati Nazionale (BDN)[16] del DNA presso il Ministero dell'interno – Dipartimento di PS e del Laboratorio Centrale per la BDN DNA presso il Ministero della giustizia – DaP (Dipartimento

[13] Azienda Regionale Emergenza Urgenza – 118.

[14] Legge n. 228 del 2012.

[15] Il *Public Regulated Service* consente di supportare applicazioni critiche e strategiche, anche in situazioni di crisi, in cui altri servizi di navigazione satellitare potrebbero non essere disponibili, grazie alle caratteristiche dei segnali che utilizza ed ai requisiti e alle procedure di sicurezza a cui è soggetto.

[16] Legge n. 85 del 2009, di adesione al Trattato di Prum del 27 maggio 2005 e relative decisioni 615 e 616 del 2008 del Consiglio dell'UE.

dell'Amministrazione Penitenziaria), per l'avviamento delle attività nel periodo 2010-2015 è stata programmata la spesa iniziale di 1,83 milioni.

Un'ulteriore assegnazione di 5,5 milioni è stata disposta per completare nel 2012 il progetto, facendo riferimento al Fondo Unico di Giustizia.

4.2.4. Misure per il sovraffollamento delle carceri

4.2.4.1. Camere di sicurezza

Per far fronte al sovraffollamento delle carceri, in base al DL 211 del 2011 convertito con la legge n. 9 del 2012, sarà necessario un maggior uso delle camere di sicurezza in alternativa alla custodia in carcere nei casi di arresto in flagranza per alcuni reati. Tuttavia da un monitoraggio fatto nel 2013 non tutte risultano idonee alla funzione:

Tavola 16

CAMERE DI SICUREZZA

Forza di polizia	totale	idonee	non idonee	con videosorveglianza	totale valutate	non valutate
CC	1443	61,5%	23,1%	12,5%	84,7%	15,3%
PS	723	42,5%	57,5%	8,2%	100,0%	0,0%
GdF	158	51,9%	48,1%	19,6%	100,0%	0,0%
GF	78	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Amministrazione

4.2.4.2. Braccialetti elettronici

Una questione, da tempo all'attenzione, riguarda l'uso dei "braccialetti elettronici", quale strumento che consente di evitare la restrizione nell'istituto penitenziario, monitorando gli spostamenti degli interessati[17].

Le vicende succedutesi nel tempo hanno segnalato una forte diseconomicità dovuta alla scarsa utilizzazione di tali strumenti ed alla onerosità dei contratti in essere.

Attualmente la situazione presenta evidenti vischiosità, per il contenzioso in atto che ha determinato l'annullamento, da parte del TAR del Lazio, dell'affidamento di alcuni servizi TLC tra cui quello in argomento a Telecom Italia S.p.A., con un primo contratto stipulato nel 2003 e rinnovato con convenzione quadro per gli anni 2012-2017.

La situazione è piuttosto complessa in quanto, mentre, da un lato, è emersa la disponibilità del DaP[18] ad assumere in proprio la gestione dei braccialetti, prevedendo una Centrale Operativa autonoma con l'impiego di personale, opzione questa intesa ad evitare una nuova gara e ritenuta maggiormente conveniente sul piano economico, dall'altro, il Consiglio di Stato, con ordinanza del 15 novembre 2013, ha disposto che il Ministero dell'interno e Telecom Italia procedano al versamento di una cauzione di 26 milioni a favore di Fastweb, mediante fideiussione bancaria, in considerazione della mancata predisposizione e conclusione di una nuova procedura di affidamento dell'appalto, in attesa della pronunzia della Corte di Giustizia Europea prevista per la seconda metà del 2014, sull'inefficacia della Convenzione Quadro sottoscritta nel dicembre 2011.

E' da rilevare quindi, come la situazione sia tutt'altro che fisiologica e la prospettiva di una soluzione efficiente, a causa di tali circostanze, non sia di breve periodo, a fronte di oneri particolarmente rilevanti.

[17] Introdotto dagli articoli 16 e 17 della legge n. 4 del 2011.

[18] Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

4.2.5. Le problematiche dell'Immigrazione

In relazione alle iniziative concernenti i fenomeni migratori è proseguita la partecipazione tecnica ai negoziati per la sottoscrizione di protocolli bilaterali di attuazione degli accordi di riammissione UE-Paesi terzi e per la sottoscrizione di accordi e protocolli di riammissioni bilaterali. In particolare sono stati sottoscritti i protocolli bilaterali con Bosnia Erzegovina, Georgia, Repubblica di Macedonia, Moldova, Montenegro, Ucraina e Kossovo.

Sono stati dall'Amministrazione predisposti anche gli adempimenti previsti dall'entrata in vigore del "Regolamento EUROSUR" (Sistema Europeo di Sorveglianza delle Frontiere) UE 1052/2013 del 22 ottobre 2013.

Di grande attualità è la problematica della programmabilità delle risorse da destinare alle emergenze, nell'ambito dell'immigrazione, perché le regole internazionali sono mutate. Dalla tutela minima della convenzione di Ginevra, si è passati ad una tutela molto più incisiva dettata dalla stessa normativa nazionale. Le disposizioni umanitarie dell'UE hanno allargato la cerchia degli aventi diritto all'accoglienza arrivando sino al 70/75 per cento degli arrivi. (con le vecchie regole erano solo il 5 per cento gli aventi diritto).

Pertanto, in tale contesto il valore aggiunto della *spending review*, non è tanto nei tagli orizzontali quanto piuttosto in una visione sistematica, in modo da razionalizzare e contenere al massimo gli aumenti previsti di spesa. Va inoltre considerata la lievitazione delle posizioni debitorie, analizzate in altra parte della relazione, ma, nella circostanza, determinate dalla mancanza di adeguati stanziamenti che tengano conto di fenomeni ripetitivi e quindi suscettibili di un'adeguata previsione di spesa.

Altra criticità, sempre nel campo dell'immigrazione, è rappresentata non tanto dai 290 milioni di debiti al 2012 (a fronte di soli 40 milioni di stanziamento), cui si aggiungono altri 7 milioni al febbraio 2014, per la spesa sanitaria degli stranieri non regolari che necessitano di cure urgenti e indifferibili (art. 35 T.U. Immigrazione), quanto dallo scostamento tra le spese previste e quelle effettivamente sostenute.

La vigente normativa attribuisce infatti allo straniero presente irregolarmente nel territorio dello Stato italiano il diritto di fruire di tutte le prestazioni sanitarie indifferibili ed urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma terzo, d.lgs. n. 286 del 1998, trattandosi di diritto fondamentale della persona che deve essere tutelato ai sensi dell'art. 2 dello stesso d.lgs. n. 286. La spesa è a carico del Ministero dell'interno ed ha natura obbligatoria.

Al Ministero fanno carico anche quelle spese lasciate insolute presso le aziende ospedaliere qualora si tratti di prestazioni ospedaliere urgenti o comunque essenziali, che tuttavia non rientrano nel sistema dei LEA e questa è una delle ragioni della lievitazione dei costi.

L'ingente massa debitoria, che ha ormai assunto caratteristiche strutturali, non è stata ripianata con i fondi previsti nel DL 35/2013[19] né con il piano di rientro. Pertanto, è stato proposto, senza esito, in sede di disegno di legge di stabilità per l'anno 2014, il trasferimento della materia al Ministero della salute, assimilando l'attività assistenziale prestata a tutela della salute dello straniero a quella garantita dal Servizio Sanitario Nazionale

4.2.5.1. I centri dell'immigrazione

I CIE-Centri di identificazione ed espulsione

Un aspetto di grande problematicità e di rilevante onerosità riguarda la gestione dei CIE (Centri di identificazione ed espulsione) per i danneggiamenti che rendono necessarie continue ristrutturazioni per recuperarne l'agibilità.

A titolo di esempio, in un panorama complessivo decisamente allarmante, si sono conclusi, nel luglio 2013, i lavori di manutenzione straordinaria del Centro di Identificazione ed Espulsione di Milano per un importo complessivo di 1,5 milioni. Peraltro, il Centro appena

[19] Convertito con modificazioni dalla legge n. 64 del 2013.

ristrutturato, è stato nuovamente danneggiato dagli ospiti e dopo la progressiva riduzione dei posti si è dovuto procedere alla sua totale chiusura.

Sono inoltre necessari, in alcuni casi, adeguamenti ai criteri, stabiliti nel 2009, dalle "Linee guida per la costruzione dei CIE".

La complessità delle procedure, seppur accelerate, di affidamento degli appalti, la consistenza dei lavori, i ritardi di esecuzione e rilascio delle strutture ed i successivi nuovi danneggiamenti che rendono necessarie le chiusure delle strutture stesse, costituiscono aspetti ricorrenti nella gestione delle strutture.

Si riepiloga lo stato dei CIE per evidenziarne le problematiche ed i costi gestionali:

Tavola 23

STATO CIE

Località CIE	Stato	Data	Costo	Nuovo stato	Costo	Consegna
Milano	Fine manutenzione straordinaria	Luglio 2013	1,5 mln €	Danneggiamento e incendio – totale chiusura	-	-
Brindisi-loc Restinco	Ultimazione lavori e collaudo	aprile 2014	-	-	-	-
Trapani "Serraino Vulpitta"	non è idoneo alla funzione	-	-	-	-	-
Bari-Palese	I parte lavori ultimati	18 aprile 2013	0,82 mln €	II parte lavori	0,7 mln €	Entro 240gg dal 23.9.2013 (21.5.2014)
Crotone-Isola di Capo Rizzuto	Ristrutturato tutto e riaperto	maggio 2012	-	chiuso il 16 agosto 2013 per gravi danneggiamenti	0,71 mln €	31 luglio 2014
Modena	Chiuso per danneggiamenti	14 agosto 2013	-	soppressione definitiva 23.12.2013	-	-
Gorizia	Chiuso per danneggiamenti	7 novembre 2013	1 mln €	In corso ristrutturazione e messa in sicurezza	-	-
Bologna	Chiuso per danneggiamenti	7 marzo 2013	-	terminati i lavori di ristrutturazione e nuovo bando di gara per gestore	-	maggio 2013
S. Maria Capua Vetere(CE)	espletamento della gara per gestione	Primi mesi 2014	-	-	-	-
Palazzo S. Gervasio(PZ)	espletamento della gara per gestione	Primi mesi 2014	-	-	-	-

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero dell'interno

I CDA-Centri di accoglienza; i CARA-Centri di accoglienza richiedenti asilo; lo SPRAR-Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

Strutture di diverso tipo sono i centri di accoglienza (CDA) ed i centri di accoglienza richiedenti asilo (CARA).

Nel 2013, al fine di dare accoglienza all'ingente flusso di richiedenti asilo, in arrivo sulle coste italiane, sono state attivate alcune decine di strutture di accoglienza temporanea, sparse sul territorio nazionale per ospitare i migranti in attesa del loro trasferimento nei CARA governativi o nelle strutture dello SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati).

Nell'ambito dello SPRAR, in attuazione della graduatoria triennale 2011 – 2013 relativa alla ripartizione del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'asilo, presso gli Enti locali sono stati attivati per ogni annualità 3000 posti di cui 2500 per la categoria ordinari, 450 vulnerabili (minori non accompagnati, disabili, vittime di tortura o violenza, anziani, donne in gravidanza, nuclei monoparentali), 50 portatori di disagio mentale.

L'eccezionale afflusso di richiedenti protezione internazionale registrato nel corso dell'anno 2013, e la circostanza che i Centri governativi CARA sono stati utilizzati ben oltre la loro capacità ricettiva massima, ha imposto la necessità di potenziare la ricettività dello SPRAR.

Le risorse assegnate con l'OPCM[20] del 21 settembre 2011 (9 milioni) hanno consentito di incrementare, dal dicembre 2012, per un anno (2013), la capacità di accoglienza del Sistema di 702 unità.

Con gli stanziamenti disposti con l'OCDPC[21] del 23 novembre 2012 n. 26 sono stati attivati ulteriori 800 posti aggiuntivi.

Permanendo la necessità di adeguare la ricettività della rete SPRAR alle pressanti esigenze di accoglienza, con successivi provvedimenti, la capacità complessiva del Sistema è stata portata a complessivi 9.400 posti.

4.2.6. Le relazioni finanziarie con gli Enti locali

4.2.6.1. La *governance* delle procedure dei piani di rientro

La Direzione centrale della Finanza Locale del Ministero è fortemente coinvolta nelle procedure inerenti i cosiddetti "Piani di rientro" degli Enti locali, previste dal decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, e che ha incardinato una specifica competenza della Corte dei conti.

L'art. 3, co. 1 lettera r), di tale norma ha infatti inserito, nel Titolo VIII – Enti locali deficitari o dissestati – del d.lgs. 267 del 2000, Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL), l'art. 243*bis* che prevede un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli Enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

Si tratta di una terza fattispecie che si aggiunge alle situazioni, elencate dagli artt. 242 e 244 del TUEL, di Enti in condizioni strutturalmente deficitarie ed Enti in situazioni di dissesto finanziario.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dai nuovi articoli 243-bis, ter e quater del TUEL, si inserisce, quindi, in un sistema in cui sono prefigurate, in una graduale articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative ed in parallelo i rimedi per farvi fronte.

In sede di prima applicazione è emersa la necessità di provvedere normativamente alla soppressione della Sottocommissione di cui all'art. 243 quater del TUEL, constatato che la impossibilità di funzionamento della stessa ha causato lungaggini e ritardi nell'istruttoria dei piani presentati dagli Enti.

Si è provveduto al riguardo con la legge n. 64 del 2013, rimettendone le funzioni alla Commissione di cui all'art. 155 TUEL.

Le risorse del Fondo di rotazione, a seguito degli intervenuti tagli alle dotazioni annuali del medesimo, sono peraltro sensibilmente diminuite e mettono in discussione la loro adeguatezza alle finalità perseguite.

Nei prospetti sottostanti si riporta il numero di Enti che hanno fatto ricorso alla procedura in questione negli anni 2012 e 2013, nonché lo stato di gestione dei piani di riequilibrio presentati.

[20] Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri.

[21] Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile.

Tavola 17

PROCEDURE DI RIEQUILIBRIO EELL

n. enti	Dissesto finanziario *ex post*	Richieste f.do di rotazione	In istruttoria	In attesa determinazioni	Esaminati	Approvati	Diniego approvazione Cdc
ENTI CHE HANNO RICORSO ALLA PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE ANNO 2012							
48	8	35	21	8	18	4 Comuni: Catania Campione d'Italia Casarano Province: Chieti	3 Comuni: Porto Azzurro Soverato Napoli
ENTI CHE HANNO RICORSO ALLA PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE ANNO 2013							
58	4	25	30	2	18	4 Comuni: Villastellone Frosinone Castellarano Province: Ascoli Piceno	2 Comuni: Pescia Cerreto Sannita

Fonte: dati Ministero dell'interno

4.2.6.2. Le entrate riassegnate

Di particolare complessità è il meccanismo che prevede la riassegnazione al Ministero delle entrate, provenienti dagli Enti locali, che sono destinate all'erogazione del Fondo sperimentale di riequilibrio delle Province delle Regioni a statuto ordinario, del Fondo di riequilibrio dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario e del contributo ordinario spettanti ai Comuni ed alle Province delle Regioni Sicilia e Sardegna.

Il comma 17 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, 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 dal Ministero dell'interno, provvede al recupero delle predette somme nei confronti dei Comuni interessati all'atto del pagamento a saldo agli stessi dell'imposta municipale propria.

Le somme recuperate sono quindi versate allo Stato contestualmente all'imposta municipale propria.

Inoltre, l'articolo 16, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, relativo alle riduzioni di spesa per i Comuni e le Province (*spending review*) stabilisce che in caso di incapienza delle risorse attribuite agli Enti locali a contenere le riduzioni stabilite, sulla base dei dati comunicati dal 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.

L'ammontare delle somme incapienti, relative alle risorse attribuite per l'anno 2012 per le Province, è pari a circa 140,3 milioni, di cui 114,9 riferite alle Province delle Regioni a statuto ordinario e 25,5 milioni relativi alle Province delle Regioni Sicilia e Sardegna.

Per il 2013, le risorse quantificate ammontano a 467 milioni, di cui euro 395,5 riferiti alle Regioni a statuto ordinario e 71,4 milioni relativi alle Regioni Sicilia e Sardegna.

Per quanto attiene alle somme afferenti ai Comuni, per l'anno 2012, conseguenti alla riduzione del maggior gettito IMU, la quantificazione ammonta a circa 268,8 milioni di cui 220,2 relativi ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario e 48,5 relativi ai Comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna.

Il Fondo di solidarietà comunale[22] è alimentato con una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei Comuni che viene determinata per ciascun Comune in proporzione alle stime di gettito per l'anno 2013. L'ammontare complessivo è di 4.717,9 milioni.

4.2.7. La cooperazione europea e internazionale

Un contesto di grande rilevanza e sempre più determinante anche per l'analisi e la valutazione dei rischi per la sicurezza nazionale, rispetto a nuovi scenari di riferimento, è la cooperazione internazionale, che ha avuto ampio sviluppo nei diversi contesti bilaterali e multilaterali e che trova nell'attività del Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.), il punto di confronto, per affrontare efficacemente, in particolare, la minaccia terroristica.

Alla stessa stregua è importantissima la collaborazione con EU *Serious Organised Crime Threat Assessment* di EUROPOL, circa la valutazione della minaccia della criminalità grave ed organizzata in ambito europeo.

Un risultato significativo è rappresentato dal collegamento della Sala Operativa Internazionale, istituita presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, con le varie banche dati nazionali ed internazionali disponibili ed alla piena interconnessione con le sale operative delle altre Forze di Polizia e di altri enti di interesse (Unità di Crisi del Ministero degli Affari Esteri, Protezione Civile, Vigili del Fuoco).

4.2.8. Contrasto alla criminalità ed all'immigrazione clandestina

Nel corso del 2013 è stata svolta un'efficace azione di coordinamento investigativo delle Squadre Mobili nel contrasto alla criminalità organizzata italiana e straniera, anche di tipo mafioso, ed ai gravi delitti.

Sono state concluse operazioni di assoluto rilievo, in cui sono stati tratti in arresto, a vario titolo, 8.636 soggetti, dei quali 3.557 stranieri.

Tra le nazionalità straniere maggiormente colpite dai provvedimenti di arresto si evidenziano quelle albanesi (462), marocchine (417), romene (352) e tunisine (295).

L'azione di contrasto alla criminalità mafiosa ha consentito l'arresto di 654 soggetti.

La ricerca dei latitanti ha portato alla cattura di 85 soggetti.

L'attività svolta in tale contesto ha prodotto i seguenti risultati:

- *appalti:* è stato eseguito il monitoraggio di 1.382 imprese interessate a lavori pubblici ed è stata controllata la posizione di 9.507 persone fisiche ad esse riconducibili;
- *misure di prevenzione patrimoniali:* sono state presentate ai competenti tribunali 68 proposte di misure di prevenzione personali e patrimoniali. In tale contesto operativo, sono stati sequestrati beni per un valore complessivo di 1 miliardo e 144 milioni e confiscati beni per un valore complessivo di 2 miliardi e 714 milioni;
- *segnalazioni di operazioni finanziarie sospette:* sono state esaminate 14.692 segnalazioni di operazioni sospette e monitorate 34.628 persone fisiche e 5.885 persone giuridiche, interessate dalle predette segnalazioni.

L'azione di contrasto al traffico di sostanze stupefacenti ha consentito l'arresto di 3.388 soggetti, dei quali 1.234 stranieri, ed il sequestro di oltre 7.490 Kg di sostanze stupefacenti.

[22] Istituito dall'articolo 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012, alla lettera b).

Le operazioni di polizia sono state circa 1.500. Tra esse si segnalano 3 operazioni aeronavali che hanno portato al sequestro di oltre 25 tonnellate di resina di cannabis e all'arresto di 17 responsabili (facendo registrare, tra l'altro, il più rilevante sequestro, mai effettuato nel Mar Mediterraneo).

Sono state altresì effettuate 186 attivazioni ordinarie sul territorio e 11 con lo specifico obiettivo di disarticolare attività illecite di commercializzazione di droga nella rete *Internet* attraverso l'impiego della Squadra *"Drug@Online"* di recente costituzione e coordinate 41 consegne controllate nazionali e 9 internazionali, autorizzando 3 operazioni speciali "sotto copertura".

Per quanto riguarda i reati contro la persona, 535 sono stati i soggetti tratti in arresto per omicidio consumato o tentato, 285 per favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, 184 per reati sessuali e 85 per atti persecutori (*stalking*).

Per i reati contro il patrimonio sono stati tratti in arresto 947 soggetti per rapina, 351 per estorsione, 840 per furto/ricettazione, 127 per truffa e 62 per usura.

L'azione di contrasto al fenomeno del traffico e della tratta di esseri umani ha portato all'arresto di 283 soggetti, responsabili anche di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

L'Italia ha collaborato con l'Agenzia europea FRONTEX nelle operazioni di prevenzione e controllo delle frontiere esterne dell'Unione europea, con particolare riferimento a quelle marittime ed all'organizzazione e/o partecipazione ai voli di rimpatrio congiunti.

Sul piano della sicurezza del territorio, è stato significativo l'apporto operativo alle attività di controllo e di polizia giudiziaria su tutto il territorio nazionale.

Per l'espletamento di tale attività sono stati impiegati complessivamente 53.235 equipaggi per un totale di 159.705 unità, che hanno operato, in modo particolarmente significativo, nelle Province di Caserta, Foggia, Milano, Napoli e Reggio Calabria.

Complessivamente, nel 2013, sul territorio nazionale, sono stati conseguiti i seguenti risultati operativi particolarmente significativi[23].

4.2.9. Interventi di *Information Technology* per la semplificazione e razionalizzazione dei processi

Nel 2013 è proseguita l'attività concernente le certificazioni di bilancio degli Enti locali da parte della Direzione per la finanza locale, la quale comporta la gestione di una rilevante entità di dati contabili da parte di tutti gli Enti locali, (oltre 8.500).

A tal fine è stato realizzato un canale di trasmissione diretta, costituito dalla PEC e la firma digitale, anche ai fini della riduzione dell'utilizzo del cartaceo.

Con due successivi provvedimenti, del 14 maggio 2013 e del 29 luglio 2013, sono state disciplinate, rispettivamente, le modalità di compilazione e trasmissione delle certificazioni al bilancio di previsione 2013 e delle certificazioni al rendiconto 2012.

Per una maggiore e più attendibile funzionalità del sistema è stato anche potenziato il *link* denominato "TBEL – trasmissione bilanci Enti locali" e contestualmente sono state inserite nello stesso sito le c.d. F.A.Q., ovvero le risposte a domande più frequentemente poste, la prima delle quali riguarda l'accesso al sistema, con il rilascio di credenziali informatiche (*userid* e *password*).

Sul piano quantitativo, i risultati conseguiti possono riassumersi segnalando che:

---

[23] Persone controllate 494.385; Arresti d'iniziativa 452; Arresti in esecuzione 537; Denunciati all'A.G. 3.302; Controllo arresti domiciliari 4.486; Perquisizioni domiciliari 2.798; Perquisizioni personali 3.521; Armi da guerra sequestrate 13; Armi comuni da sparo sequestrate 59; Altre armi sequestrate 317; Munizioni sequestrate 5.010; Stupefacenti sequestrati: Eroina g 5.898, Cocaina g 25.330, *Hashish* g 34.971; Esercizi Pubblici controllati 6.088; Contravvenzioni al Codice della Strada 13.261; Contravvenzioni al T.U.L.P.S. e LL.FF. 1.186; Veicoli controllati 219.933; Autoveicoli sequestrati 2.288; Motoveicoli sequestrati 870; Autoveicoli rubati rinvenuti 164; Motoveicoli rubati rinvenuti 59; Patenti ritirate 734; Carte di circolazione ritirate 2.018; Persone accompagnate in ufficio 4.096.

- *per il certificato al rendiconto 2012*, sono stati acquisite certificazioni da n. 105 Province su 107 (dal totale delle 110 Province vanno sottratte le province di Aosta, Trento e Bolzano le quali in ragione della particolare autonomia ad esse riconosciuta dall'ordinamento non trasmettono le certificazioni) e da n. 7.489 Comuni sui complessivi 8.071;
- *per certificazioni al bilancio di previsione 2013,* sono state acquisiti n. 93 certificati su 107 Province e n. 6821 da parte dei Comuni su complessivi 8.071.

Il certificato al bilancio di previsione 2013 è stato acquisito anche nella forma della nuova contabilità sperimentale, da parte degli Enti che stanno partecipando alla sperimentazione, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 36 del decreto legislativo n. 118 del 2011, recante "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro Organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 5 maggio 2009*".

Altro profilo interessante è costituito dalla reingegnerizzazione dell'applicativo SPI (Sportello Unico per l'Immigrazione) con la revisione completa del processo di trattamento delle domande di ricongiungimento familiare. In particolare l'intervento oltre ad aver semplificato la struttura gestionale, consente anche di far procedere, fino alla concessione del nulla osta, il trattamento del singolo soggetto richiesto in maniera disgiunta dagli altri; con ciò evitando che un parere negativo anche su un solo beneficiario, blocchi la procedura per gli altri soggetti. Lo stesso nulla osta è stato dematerializzato con l'effetto di evitare successive falsificazioni del documento.

L'uso della PEC è stato esteso al processo di conferimento della cittadinanza italiana per residenza. E' stato, altresì, realizzato il sistema applicativo RVA (Rimpatrio Volontario Assistito) per l'automazione del processo di gestione, così come definito dalle linee guida di cui al decreto ministeriale del 27 ottobre 2011, che consente il collegamento in rete delle Prefetture-UTG, delle Questure, della Polizia di Frontiera e dell'Ente Beneficiario.

Con l'implementazione del Sistema informativo DUBLINET è stato realizzato il collegamento telematico fra l'Unità Dublino, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza: Direzione Centrale per l'Immigrazione e la Polizia delle Frontiere, Questure e Polizia di Frontiera, attraverso la creazione di specifici profili di utenze, abilitate alle operazioni di propria competenza.

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

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica e finanziaria: *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:* 2.1.1. Direzione Generale per la protezione della natura e del mare; 2.1.2. Direzione Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche; *2.2. La riorganizzazione delle strutture sul territorio e sugli Enti vigilati; 2.3. Il riordino degli enti collegiali; 2.4. Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero:* 2.4.1. L'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA); 2.4.2. La società per azioni SOGESID; *2.5. Misure adottate in relazione alla legge n. 190 del 2012 ed al d.lgs. n. 33 del 2013*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Gestione delle spese; 3.2. Gestione delle entrate extratributarie*
4. Missioni e programmi

Considerazioni di sintesi

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) 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 inquinati, di grandissima attualità, con implicazioni di forte impatto sociale ed economico.

A fronte di queste priorità, sia nazionali che internazionali, il Ministero ha avuto uno stanziamento definitivo nel 2013 di 659 milioni, sostanzialmente stabile rispetto a quello del precedente esercizio finanziario, pari a 658 milioni, mentre rispetto al 2011 si registra una netta diminuzione (216 milioni).

Anche la missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", che da sola assorbe l'81,25 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero, presenta stanziamenti definitivi per il 2013 stabili rispetto al 2012, mentre il programma 12 della missione 18, che riguarda proprio il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti e le bonifiche dei siti inquinati, ha subito, nel triennio 2011-2013, costanti riduzioni, con uno stanziamento definitivo 2013, che diminuisce del 13,64 per cento rispetto a quello del 2012 e del 46,03 per cento rispetto a quello del 2011.

Nonostante gli sforzi sin qui profusi dal Ministero, non si registrano, rispetto allo scorso anno, significativi progressi circa lo stato di realizzazione delle iniziative programmate in materia di riduzione di spesa, anche a causa della propedeutica attività di concertazione con altre Amministrazioni per il raggiungimento degli obiettivi fissati.

Con riferimento all'analisi della struttura organizzativa, si rileva che nel 2013 il Ministero ha completato la riduzione degli incarichi dirigenziali ed ha previsto nel 2014 una nuova organizzazione, in coerenza con quanto disposto dal DL n. 95 del 2012 e dal DL n. 101 del 2013.

In assenza di un ruolo tecnico interno, molte delle funzioni istituzionali del Ministero dell'ambiente vengono svolte in maniera strutturale attraverso ISPRA e SOGESID.

A fronte di tale scelta organizzativa, il dato contabile della spesa di personale, iscritto nel bilancio del Ministero dell'ambiente, non è rappresentativo della reale esposizione finanziaria; così egualmente deve dirsi per il dato della spesa impegnata in bilancio per "studi e consulenze", che per l'anno 2013 è pari a zero.

Tale circostanza va valutata in un'ottica funzionale complessiva, non solo con riferimento ai vincoli sempre più stringenti in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, ma anche in una più generale visione di rispetto dell'art. 97 della Costituzione, al fine di perseguire una maggiore economicità, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa.

Deve essere ancora completato il riordino degli Enti vigilati, così come l'iter di rideterminazione della dotazione organica degli Enti Parco non risulta ancora concluso. Al contrario, si registra una riduzione del numero degli Organi collegiali del Ministero rispetto al 2012.

Per quanto concerne la riassegnazione delle entrate, la percentuale maggiore sul totale delle riassegnazioni, riguarda il programma 12 "Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche" della missione 18, con una percentuale del 73,5 per cento sul totale delle riassegnazioni (28.486 migliaia di euro) .

La situazione debitoria del Ministero fa registrare nel 2013 un miglioramento, in quanto l'esposizione debitoria al 31 dicembre 2013 ammonta a 10 milioni di euro a fronte dei 13,8 milioni del 2012.

1. Profili istituzionali. Programmazione strategica e finanziaria

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.

Nel quinquennio 2009-2013 lo stanziamento definitivo, se rapportato a quello iniziale, risulta in costante aumento, mentre emerge una sua progressiva diminuzione nel periodo di riferimento, fatta eccezione per l'ultimo esercizio, in cui è sostanzialmente uguale a quello del 2012.

Da questi dati emerge una programmazione che necessita di considerevoli modifiche in corso d'anno per poter adempiere ai compiti istituzionalmente assegnati.

Tavola 1

ANDAMENTO STANZIAMENTO INIZIALE E DEFINITIVO 2009–2013

(in migliaia)

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanz competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Stanz. Definitivo/Stanz. Iniziale %
2009	1.265.224	201.755	1.466.979	*15,95*
2010	737.765	275.395	1.013.160	*37,33*
2011	554.182	321.891	876.073	*58,08*
2012	434.544	223.904	658.448	*51,53*
2013	468.161	191.028	659.189	*40,8*

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RgS

Un esame della struttura del bilancio 2013 del Ministero dell'ambiente consente di evidenziare che i programmi di spesa sono univocamente attribuiti ad un unico Centro di Responsabilità, con l'eccezione del programma 17.3 "Ricerca in materia ambientale", condiviso dai Centri di Responsabilità della Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia e della Direzione generale degli affari generali e del personale.

La missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" assorbe l'81,25 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero, mentre il 13,76 per cento è attribuito alla missione 17 "Ricerca e Innovazione".

In particolare, quattro programmi di spesa (17.3 "Ricerca in materia ambientale", 18.8 "Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale", 18.12 "Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche", 18.13 "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino") assorbono oltre l'84 per cento del totale degli stanziamenti definitivi.

La tavola che segue evidenzia lo scostamento nel 2013 dello stanziamento definitivo rispetto allo stanziamento iniziale di tutte le missioni del bilancio.

Tavola 2

STANZIAMENTO INIZIALE E DEFINITIVO DI COMPETENZA

(in migliaia)

Missioni	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	*Stanz. Definitivo/ Stanz. Iniziale %*
017.Ricerca e innovazione	82.533	90.705	*9,90*
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	350.383	535.566	*52,85*
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	18.894	22.375	*18,43*
033.Fondi da ripartire	16.352	10.543	*-35,52*
Totale complessivo	**468.161**	**659.189**	***40,80***

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RgS

Un *focus* sulle due missioni più rilevanti del Ministero e relative assegnazioni è espresso nella tavola successiva.

Tutti i programmi di spesa delle missioni 17 e 18 beneficiano di variazioni in aumento rispetto allo stanziamento iniziale di competenza, tranne il programma 18.11 "Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale", che registra una

diminuzione percentuale del 6,6 mentre rispetto al 2012 gli stanziamenti definitivi del suddetto programma si sono ridotti del 46,25 per cento.

Tavola 3

STANZIAMENTO INZIALE E DEFINITIVO DI COMPETENZA PER MISSIONI E PROGRAMMI

(in migliaia)

Missione/ Programma	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	*Stanziamento def. del Programma/Stanziamento def. della missione* %
17.Ricerca e innovazione	82.533	90.705	*100*
17.3 Ricerca in materia ambientale	82.533	90.705	*100*
18.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	350.383	535.566	*100*
18.3 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	7.855	50.130	*9,36*
18.5 Sviluppo sostenibile	47.901	95.221	*17,78*
18.8 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	17.275	21.671	*4,05*
18.11 Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale	13.726	12.814	*2,39*
18.12 Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche	142.697	220.222	*41,12*
18.13 Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	120.929	135.510	*25,30*

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il programma 12 "Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento smaltimento rifiuti, bonifiche" assorbe il 41,12 per cento dell'intera missione 18.

Questo programma ha subito costanti riduzioni nel triennio, come evidenziato nella tavola n. 4, che mette a confronto gli stanziamenti definitivi di competenza del triennio 2011/2013; per i programmi 18.3 "Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento", 18.5 "Sviluppo sostenibile" e 18.8 "Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale" gli stanziamenti definitivi 2013 aumentano rispetto a quelli del 2012.

Tavola 4

STANZIAMENTO DEFINITIVO DI COMPETENZA PER MISSIONI E PROGRAMMI 2011-2013

(in migliaia)

Missione	Programma	Stanziamento definitivo di competenza			2013/2012	2013/2011
		2011	2012	2013	%	%
017.Ricerca e innovazione	17.3 Ricerca in materia ambientale	92.571	87.359	90.705	3,83	-2,02
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	18.3 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	62.216	35.906	50.130	39,61	-19,43
	18.5 Sviluppo sostenibile	94.792	68.344	95.221	39,32	0,45
	18.8 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	26.458	19.008	21.671	14,01	-18,10
	18.11 Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale	25.683	23.841	12.814	-46,25	-50,11
	18.12 Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche	408.013	255.017	220.222	-13,64	-46,03
	18.13 Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità' e dell'ecosistema marino	133.701	135.721	135.510	-0,16	1,35

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento alle categorie di spesa, le variazioni in aumento più significative nel 2013 hanno riguardato:

- consumi intermedi, per i quali le variazioni rispetto alle previsioni iniziali sono state pari al 39, 5 per cento;
- contributi agli investimenti, con una variazione in aumento pari al 67,4 per cento;
- altri trasferimenti in conto capitale, in cui a fronte di uno stanziamento iniziale nullo si registra uno stanziamento definitivo pari a 58 milioni.

Tavola 5

STANZIAMENTO INIZIALE E DEFINITIVO PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in milioni)

Categoria di Spesa		Stanziamento iniziale (Legge Bilancio)	Atti amministrativi		Assestamento	Stanziamento definitivo	Scostamento Stanziamento Definitivo su Stanziamento Iniziale %
			DMC	DMT			
I	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	64,8	0	4	0,8	69,6	7,41
II	CONSUMI INTERMEDI	69,6	4,1	15,8	7,5	97,1	39,51
III	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4,4	0	0,2	0	4,6	4,55
IV	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	139,2	0	2	0	141,3	1,51
VI	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	5,6	0	0	0	5,6	0,00
VII	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	5,3	0	0,6	0	6	13,21
IX	INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	3,6	0	0	0	3,6	0,00
XII	ALTRE USCITE CORRENTI	13,7	-4,1	-0,6	0	8,9	-35,04
XXI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	29,7	0	43,5	0	73,1	146,13
XXII	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	122,7	0	59,2	0	181,9	48,25
XXVI	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	0	0	57,9	0	57,9	
LXI	RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	9,5	0	0	0	9,5	0,00
	Totale complessivo	**468,2**	**0**	**182,7**	**8,3**	**659,2**	**40,79**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Analizzando i diversi Centri di Responsabilità, si nota con evidenza lo scarto tra previsione iniziale e previsione definitiva del C.d.R. n. 4 - Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia - che, a fronte di uno stanziamento iniziale pari a 50 milioni, raggiunge a fine anno l'importo di più di 100 milioni (circa il doppio dello stanziamento iniziale). Stessa situazione anche per la Direzione generale per le valutazioni ambientali e per la Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche, che da previsioni iniziali, rispettivamente, di circa 8 milioni e di 143 milioni passano rispettivamente a 50 milioni (+538 per cento, pari a circa 7 volte lo stanziamento iniziale) ed a 220 milioni (+54 per cento).

Tavola 6

STANZIAMENTO INIZIALE E DEFINITIVO PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

	Cdr Spese	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Stanz. Definitivo/Stanz. Iniziale %
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione del ministro	10.165,51	10.352,61	1,84
2	Direzione generale per la protezione della natura e del mare	120.928,97	135.509,64	12,06
4	Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia	50.088,28	100.372,82	100,39
5	Direzione generale per le valutazioni ambientali	7.855,50	50.129,53	538,15
7	Direzione generale degli affari generali e del personale	122.700,13	129.788,63	5,78
8	Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	142.697,00	220.221,69	54,33
9	Segretariato generale	13.725,54	12.813,72	-6,64
Totale		**468.160,93**	**659.188,64**	**40,80**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La Direttiva generale sull'attività amministrativa e sulla gestione per il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'anno 2013 ha individuato, per ciascuna delle cinque Direzioni Generali, i principali risultati da conseguire nell'anno da ciascun Centro di Responsabilità in base agli indirizzi strategici (politiche e misure sui cambiamenti climatici; gestione risorse idriche e uso del territorio; rifiuti e bonifiche; tutela e conservazione della biodiversità; comunicazione ed educazione ambientale) agli obiettivi operativi, nonché ai programmi d'azione indicati per ciascun indirizzo.

Di particolare importanza risulta l'azione n. 3 - Rifiuti e Bonifiche - collegata direttamente alla missione 18, che si articola nei seguenti indirizzi:

- gestione dei rifiuti, incentivando l'attività di prevenzione della produzione di rifiuti (individuando quali settori prioritari quello agroindustriale, degli imballaggi e delle costruzioni) e sviluppando le finalità del riciclo e del recupero, al fine di applicare le indicazioni del d.lgs. n. 205 del 3 dicembre 2010 e delle più recenti direttive comunitarie in materia. Viene, inoltre, indicato come obiettivo la riattivazione del SISTRI ;
- bonifiche, con l'indicazione di realizzare gli interventi di bonifiche programmati a valere su risorse pubbliche (delibere CIPE) ed intensificare il recupero e la valorizzazione delle aree industriali dismesse. Pertanto si indicano quali priorità l'aggiornamento degli Accordi di programma e la definizione di criteri certi per l'individuazione e la valutazione delle misure di ripartizione per risolvere il contenzioso comunitario in tema di danno ambientale.

Tuttavia, il programma 12 della missione 18, che riguarda proprio il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti e le bonifiche dei siti inquinati, ha subito, nel triennio 2011-2013, costanti riduzioni, con uno stanziamento definitivo 2013, che diminuisce del 13,64 per cento rispetto al 2012 e del 46,03 per cento rispetto al 2011 .

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.

Come già rilevato da questa Corte, il sistema di valutazione adottato dal Ministero non prevede specifici obiettivi individuali, ma assegna alla responsabilità di ciascun dirigente gli obiettivi operativi di competenza.

Permangono, inoltre, significative criticità connesse alla genericità degli obiettivi di *performance*, individuati dai C.d.R. soprattutto in relazione alle attività e azioni da svolgere, piuttosto che agli effetti che si vogliono determinare con dette attività e azioni (realizzazioni, risultati, impatti). In assenza di elementi e strumenti oggettivi (indicatori, parametri, sistemi informativi ad accesso indipendente) utili alla verifica dei risultati rendicontati, l'OIV segnala che la valutazione dei dirigenti per il 2013 ha determinato l'attribuzione di un punteggio relativo al grado di raggiungimento degli obiettivi compreso tra 96 per cento e 100 per cento.

La *performance* individuale del personale non dirigente non è soggetta a valutazione.

Il livello di integrazione tra il sistema dei controlli interni ed il ciclo di bilancio per l'esercizio finanziario 2013 viene realizzato esclusivamente a livello di obiettivi e in corrispondenza delle fasi di programmazione e rendicontazione, con l'assenza di revisione degli obiettivi operativi a fronte di assestamenti e revisioni del bilancio.

Con riferimento all'aspetto finanziario, la Struttura Tecnica a supporto dell'OIV presenta una dotazione organica pari a 10 unità di personale dipendente, di cui 1 dirigente di II fascia e 9 funzionari con un costo totale annuo per il 2013 di 451.279 euro.

1.3. Iniziative programmate in materia di spending review

Le soluzioni programmate dal Ministero ai fini della razionalizzazione della spesa per il periodo 2012-2014, per le quali l'Amministrazione ha nel 2013 attivato i canali istituzionali deputati, risultano le seguenti:

a) l'individuazione di un immobile demaniale come sede del Ministero, in luogo dell'attuale per il quale viene corrisposta una indennità di occupazione. Alla data odierna non è stato ancora reperito un immobile demaniale idoneo per cubatura e conforme alle disposizioni di legge, tale da poter essere adibito a sede istituzionale del Ministero;
b) l'individuazione di immobili demaniali come sedi del Comando dei carabinieri per la tutela ambientale (CCTA), in luogo delle attuali sedi in locazione. Nonostante l'attività svolta dall'Amministrazione di concerto con i vertici del Comando dei carabinieri, non è emersa alcuna soluzione;
c) la non utilizzazione dei Commissari delegati per l'attuazione degli interventi per la difesa del suolo, che, a decorrere dal 31 dicembre 2014, saranno sostituiti, anche nella titolarità delle contabilità speciali per la gestione delle risorse di cui all'art. 1, comma 111, della legge n. 147 del 2013, dai Presidenti delle Regioni, ai sensi dell'art. 6, comma 1 bis del DL n. 136 del 2013, convertito dalla legge n. 6 del 2014;
d) la modifica delle procedure contabili per l'utilizzo degli introiti derivanti dai risarcimenti per danno ambientale a favore delle politiche ambientali. Sul punto è intervenuta la legge n. 97 del 2013 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - legge europea 2013", che ha previsto, all'art. 25, comma 3, lett. m), una nuova procedura contabile per l'utilizzo di tali somme;
e) la razionalizzazione (anche con la forma della gestione associata) dei processi relativi alle attività strumentali delle Aree protette. Tale procedura non risulta pervenuta a conclusione;
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. Con riferimento a tale iniziativa

risulta in perfezionamento il percorso operativo di coordinamento tra le amministrazioni interessate, l'ISPRA e lo stesso Ministero.

Le suindicate misure di contenimento della spesa sono state già ritenute da questa Corte, nella Relazione 2012, di non facile realizzazione, stante la propedeutica attività di necessaria concertazione con altre Amministrazioni. In merito è prevedibile che i risparmi attesi, quantificati dallo stesso Ministero dell'Ambiente in oltre 42 milioni di euro, difficilmente saranno interamente realizzabili nell'orizzonte temporale programmato.

1.4. L'attività dei nuclei di valutazione della spesa

L'attività del Nucleo Analisi e Valutazione della Spesa (NAVS) del Ministero dell'ambiente nell'anno 2013 ha riguardato sia l'aggiornamento degli indicatori di risultato e di contesto dei programmi di spesa del Ministero che l'individuazione di indicatori per programmi precedentemente non esaminati. Tale attività risulta finalizzata sia a fornire un quadro sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intendono influenzare con le politiche di intervento, sia a migliorare il contenuto delle note integrative allegate al bilancio.

Il NAVS ha, inoltre, formulato una proposta per l'articolazione del bilancio del Ministero in "azioni", con lo scopo di ottenere una rappresentazione più dettagliata delle finalità dei programmi di spesa, reimpostando l'attribuzione dei capitoli ai programmi di spesa per un più omogeneo raggruppamento delle attività svolte e dei risultati conseguiti. Tuttavia, stanti le recenti disposizioni in materia di riduzione della dotazione degli organici della pubblica amministrazione la proposta riformulazione dovrà presumibilmente essere rivalutata in relazione all'impatto che la nuova organizzazione, susseguente all'applicazione del DL n. 95 del 2012, avrà sull'assetto ministeriale.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Nel 2013 la struttura organizzativa del Ministero risulta 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, con posizione dirigenziale di livello generale, è anche l'Ispettorato generale nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture ed il patrimonio ambientale e culturale[1].

L'Amministrazione ha comunicato di aver proceduto, in attuazione dell'art. 1, comma 3, legge n. 148 del 2011, alla riduzione degli uffici dirigenziali, come risulta dal dPCM 5 luglio 2012 e, per effetto della successiva legge n. 135 del 2012, alla ulteriore riduzione dell'organico, come risulta dal dPCM 22 gennaio 2013[2]. Dall'esame dei dati trasmessi relativi alla

[1] In particolare, l'art. 17, comma 2, del DL 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 assegnati due 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. n. 165 del 30 marzo 2001, e successive modificazioni.

[2] Con nota del 27 febbraio 2014 prot. n. 1840 l'UCB presso il MATTM ha segnalato, nella relazione annuale per il 2013 ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. n. 123 del 2011, di aver rilevato, in sede di controllo preventivo su atti concernenti l'inquadramento del personale e di verifica degli Accordi integrativi, *" la carenza dell'atto di certificazione del fondo, presupposto per l'ulteriore corso di ipotesi di accordo integrativo, e l'errata corresponsione di somme riguardanti la retribuzione di risultato dei dirigenti di 1° fascia".*

composizione del personale si rileva la mancanza di un ruolo tecnico nell'assetto dell'organico ministeriale.

Nella tavola 7 viene riportata la situazione del personale[3] nel quinquennio 2009-2013 conseguente alle citate modificazioni.

Tavola 7

PERSONALE

Anni	Organico dirigenti I fascia	Copertura	Copertura %	Organico dirigenti II fascia	Copertura	Copertura %	Organico personale non dirigenziale	Copertura	Copertura %
2008	8	7	87,50	37	36	97,30	785	601	76,56
2009	6	6	100,00	50	34	68,00	770	588	76,36
2010	9+1	10	100,00	45	32	71,11	687	571	83,11
2011	9+1	8	80,00	45	31	68,89	609	564	92,61
2012	8+1	8	88,89	33	31	93,94	559	549	98,21
2013	8+1	7	77,78	33	30	90,91	559	554	99,11

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'ambiente.

Qui di seguito si dà conto delle principali attività svolte nell'esercizio finanziario 2013 dalle due Direzioni più rilevanti in termini di spesa del bilancio del Ministero

2.1.1. Direzione generale per la protezione della natura e del mare

La Direzione per la protezione della natura e del mare è competente in materia di programmazione e sviluppo delle aree naturali protette, salvaguardia della flora e fauna e dei loro habitat naturali. Al fine di salvaguardare l'utilizzo sostenibile di mari e coste, al Ministero sono state, inoltre, attribuite specifiche competenze in materia di tutela e difesa del mare. Nel tempo, tali funzioni hanno assunto un ruolo significativo anche nel contesto europeo e nell'ambito del Mediterraneo che rimane un'area marina particolarmente sensibile e vulnerabile per l'alta presenza di navi mercantili (trasportanti anche carichi inquinanti) che, quotidianamente, lo attraversano. La Direzione generale coordina gli interventi in caso di inquinamento marino, attività effettuata con l'ausilio dei mezzi delle Capitanerie di Porto, dei concessionari locali e con le unità navali di una flotta privata della Castalia S.C.p.A, in forza di affidamento a seguito di gara comunitaria effettuata nel 2010[4].

Altra rilevante competenza della Direzione è costituita dall'attuazione e dalla negoziazione degli impegni internazionali derivanti dalle Convenzioni internazionali e regionali e dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea[5].

[3] L'Amministrazione ha, altresì, comunicato che in data 14 febbraio 2014 è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il dPCM recante una nuova organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, emanato nel rispetto di quanto previsto dalla *spending review* (DL n. 95 del 2012 e DL n. 101 del 2013), che ridetermina gli organici ministeriali ed individua criteri per la razionalizzazione degli uffici.

[4] Nel periodo di *vacatio,* intercorso tra il contratto stipulato in data 14 marzo 2011 e scaduto il 25 aprile 2013 ed il successivo, avente decorrenza 28 giugno 2013, la Castalia S.C.p.A. ha operato due interventi antinquinamento autorizzati dal Ministero: per la copertura del corrispondente costo l'Amministrazione ha comunicato di aver attivato la procedura del riconoscimento di debito. Si precisa che l'attività antinquinamento, eseguita a mezzo delle unità navali in noleggio, non rientra più, a decorrere dal gennaio 2012, nel regime di esenzione IVA, per le modifiche apportate dall'art. 8 della legge n. 217 del 2011 all'art. 8*bis* d.P.R. n. 633 del 1972. Ciò ha comportato la maggiorazione di costi per le fatturazioni relative all'intero esercizio 2012 ed al periodo gennaio–aprile 2013, pari a circa 6.139 milioni, somma che ha trovato nel bilancio 2013 solo parziale copertura (3.674 milioni).

[5] Tra gli adempimenti della Direzione rientra l'obbligo di versare una quota di adesione annuale stabilita nelle convenzioni internazionali (CITES-WASHINGTON, BONN, EUROBATS, CDB RIO DE JANEIRO, AEWA, CARTAGENA, IUNC, MEDWET, RAMSAR) cui l'Italia ha aderito. Nell'anno 2013, come già riscontrato negli anni precedenti, lo stanziamento previsto nei pertinenti capitoli di spesa non è risultato sufficiente al pagamento della quota annuale.

2.1.2. Direzione Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche

Tra le competenze della Direzione Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche rientra l'attività di potenziamento delle politiche di riduzione della produzione e pericolosità dei rifiuti e di incentivazione della raccolta differenziata con recupero della materia e di energia.

L'attività, tesa a favorire la corretta gestione dei rifiuti secondo principi, criteri e modalità previste dalla normativa nazionale ed europea, si è incentrata nell'anno 2013 prevalentemente nel supporto e sostegno agli Enti Territoriali, per garantire la corretta gestione dei rifiuti anche alla luce delle varie emergenze determinatesi nel territorio nazionale e che hanno riguardato particolarmente il Lazio, ma che si sono evidenziate anche in altre Regioni del Sud. Con particolare riferimento alla situazione di Roma, anche grazie al supporto del NOE dei Carabinieri è stato verificato il grado di efficientamento degli impianti di smaltimento presenti nella regione Lazio, dirottando, a decorrere dall'aprile 2013, il rifiuto indifferenziato dalla discarica di Malagrotta in altri siti di trattamento autorizzati della regione. Inoltre, sono stati autorizzati l'impianto di tritovagliatura di Rocca Cencia e la 3° linea del TMB di Malagrotta 2, per garantire adeguato trattamento ai rifiuti urbani prodotti nella città di Roma.

Altro settore di rilievo di competenza della Direzione del territorio e delle risorse idriche è la gestione del Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI).

Con l'art. 52 del DL n. 83 del 2012 è stata prevista una ulteriore sospensione dell'entrata in operatività del SISTRI, allo scopo di procedere ad ulteriori verifiche amministrative e funzionali, rinviando il termine per l'attivazione del sistema non oltre il 30 giugno 2013. Sulla base dei riscontri effettuati dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID - ex Digit PA) sul sistema informatico (cd sistema ICT), con d.m. 20 marzo 2013 l'Amministrazione ha individuato modalità di avvio differenziate del SISTRI, rapportate alle dimensioni dell'azienda e della natura del rifiuto gestito.

Il legislatore è nuovamente intervenuto con l'art. 11 del DL 101 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge 125 del 2013, precisando una serie di attività da porre in essere per assicurare la funzionalità del SISTRI senza soluzione di continuità.

L'Amministrazione ha individuato una società specializzata per la realizzazione di un'attività di *audit* dei costi sostenuti dalla Società Selex Se-Ma, i cui lavori sono stati trasmessi all'AGID in data 5 dicembre 2013 per la valutazione di congruità di cui all'art. 11, comma 10 del citato DL n. 101 del 2013; la valutazione risulta attualmente in corso.

Il d.m. del 20.9.2013 ha, poi, istituito la Commissione di collaudo del SISTRI, che, in data 20 dicembre 2013, ha rilasciato il certificato di verifica di conformità, attestante la piena funzionalità del sistema e la sua conformità alle norme e alle specifiche di contratto.

Una ulteriore modifica alla disciplina è stata introdotta dall'art. 10 del DL 150 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 15 del 2014, secondo cui solo dal 1 gennaio 2015 il SISTRI diventerà l'unica modalità di tracciamento degli scarti, specialmente quelli realizzati dalle aziende o dei cosiddetti Raee (i rifiuti con componenti elettronici), mentre per tutto il 2014 è mantenuto il doppio binario del SISTRI e della dichiarazione cartacea, rinviando al 2015 anche il regime sanzionatorio per coloro che non hanno effettuato le dichiarazioni tramite SISTRI.

Infine, con un recentissimo d.m. dell'aprile 2014 vengono esonerate dall'obbligo del SISTRI le imprese con meno di 10 dipendenti, che producano rifiuti da scavo o demolizione, e l'obbligo del pagamento annuale slitta dal 30 aprile al 30 giugno 2014.

Altra importante competenza della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche è quella in materia di sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati ricompresi tra i Siti di Interesse Nazionale[6] di cui all'art. 252 del d.lgs. n. 152 del

[6] Si precisa che sussiste anche una competenza regionale e comunale in materia. In particolare, ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006 e ss.mm.ii, rientrano tra le competenze regionali: le procedure operative ed amministrative di cui all'art.242 per gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati non ricompresi tra i Siti di Interesse Nazionale (art. 252);i piani per gli interventi di bonifica e ripristino ambientale

2006 e ss.mm. e ii., individuati in funzione delle caratteristiche del sito, delle caratteristiche degli inquinanti e della loro pericolosità, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali.

Circa i criteri di determinazione del *quantum* delle transazioni stipulate per danno ambientale, si precisa che le somme da corrispondere per il risarcimento del danno ambientale sono quantificate sulla base dei criteri generali stabiliti dagli Accordi di programma stipulati tra il Ministero dell'ambiente, le Regioni e gli Enti territoriali, richiamati dall'art. 2 comma 5 del DL n. 208 del 2008, come modificato dalla legge di conversione n. 13 del 2009. Sul piano operativo, per l'applicazione di detti criteri e la conseguente liquidazione del danno ambientale, l'Amministrazione si avvale dell'ISPRA e può avvalersi anche della SOGESID S.p.A., operando la valutazione economica delle misure di ripristino necessarie in applicazione della Direttiva 2004/35/UE.

2.2. La riorganizzazione delle strutture sul territorio e degli Enti vigilati

Il Ministero dell'ambiente non dispone di strutture periferiche, mentre non risulta concluso il riordino degli Enti vigilati.

In particolare, resta tuttora irrisolta la problematica delle Autorità di bacino, costituite con la legge n.183 del 1989, e successivamente sostituite con le Autorità di distretto dal decreto legislativo n. 152[7] del 2006. Ad oggi le Autorità di distretto non risultano ancora costituite, tanto che, con disposizioni successive[8], è stato necessario prorogare l'operatività delle cessate Autorità di bacino di rilievo nazionale.

Con riferimento al riordino degli Enti Parco[9] è stato emanato il d.P.R. n. 73 del 16 aprile 2013, con il quale è stata ridotto il numero dei componenti del Consiglio Direttivo ed eliminata la corresponsione del gettone di presenza.

In attuazione della legge n. 135 del 2012 le dotazioni organiche degli Enti Parco sono state rideterminate con dPCM del 23 gennaio 2013, riducendo complessivamente per tutti gli Enti la dotazione organica da 529 a 472 unità.

Entro sei mesi dall'adozione del citato dPCM, le amministrazioni interessate avrebbero dovuto adottare i regolamenti di organizzazione, secondo i rispettivi ordinamenti. Ad oggi, tuttavia, la maggior parte dei parchi non ha dato seguito a tale prescrizione normativa (ad eccezione dei Parchi Nazionali dell'Asinara, dell'Arcipelago Toscano e della Val Grande per i quali si è, tuttora in attesa dei previsti pareri del MEF e della Presidenza del Consiglio – Dipartimento della Funzione Pubblica).

---

per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso, fatte salve le competenze e le procedure previste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale (art. 239); gli interventi di cui all'art. 242 in sostituzione ed in danno dei soggetti responsabili inadempienti, ove il Comune territorialmente competente non provveda all'esecuzione degli stessi (art. 250).

[7] recante "Norme in materia ambientale"

[8] Prima il d.lgs. n. 284 del 2006, , recante "Disposizioni correttive e integrative del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, , ha prorogato le Autorità di bacino di cui alla legge 183/1989 fino alla data di entrata in vigore del dPCM di cui all'art. 63, comma 2 del medesimo d.lgs.. 152 del 2006; poi, l'art. 1, comma 1 e 2 del DL. n. 208 del 2008 recante "Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente" convertito in legge n. 13 del 2009 che, sostituendo il comma 2*bis* dell'art. 170 del d.lgs. n. 152 del 2006, ha disposto la proroga, fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 2 dell'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006, delle Autorità di bacino di cui alla legge n. 183 del 1989, facendo altresì salvi, dal 30 aprile 2006 e fino alla data di entrata in vigore di tale decreto, gli atti da esse posti in essere.

[9] Sull'argomento la Corte dei conti- Sezione controllo Enti ha più volte rilevato (cfr. da ultimo deliberazione n. 9 del 2014 sugli Enti Parco Nazionali: Monti Sibillini, Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campagna, Pollino e Val Grande) che, ad oltre venti anni dall'emanazione della legge n. 394 del 6 dicembre 1991, in molti Enti parco non sono ancora in vigore gli strumenti di pianificazione del territorio e delle attività (Piano per il parco, regolamento, Piano pluriennale economico-sociale), con evidenti ricadute sulla realizzazione degli obiettivi istituzionali di tali Enti.

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 al disposto dell'art. 6, comma 1, secondo periodo, del DL n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, che ha escluso gli organismi che operano per legge presso il Ministero dell'ambiente dall'ambito di applicazione dell'art. 6, co.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 DL n. 112 del 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 e la Commissione istruttoria per l'autorizzazione ambientale integrata – IPPC alle procedure di riordino previste dall'art. 68 del DL n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008[10].

Si riporta di seguito un quadro di dettaglio relativo ai costi dei singoli organi collegiali attivi per il 2013.

Tavola 8

ORGANI COLLEGIALI

(in migliaia)

Organo collegiale	Numero componenti	Costo medio componenti	Costo complessivo dell'organo	Costo complessivo organo/Totale Spesa %
COVIS [11]	23	27.446	631.280	*10,98*
VIA*-VAS**	50	92.000	4.600.000	*80,02*
ECOLABEL-COAUDIT	12	7.600	91.273	*1,59*
IPPC***	22	34.864	425.702	*7,41*
Totale Spesa	107	161.911	5.748.256	*100,00*

**Valutazione Impatto Ambientale.*
***Valutazione Ambientale Strategica.*
****Autorizzazione Ambientale Integrata*
Fonte: Ministero dell'ambiente

Tali organismi sono stati prorogati sulla base di una valutazione dei contingenti minimi, in attesa della formale proroga biennale a mezzo del predetto dPCM previsto dal citato art. 68 del DL n. 112 del 2008. Tali proroghe sono giustificate dal Ministero per la necessità di attuare direttive comunitarie (ECOLABEL) o per la necessità di organismi di supporto a compensazione del *deficit* di competenze tecnico-ambientali specialistiche (VIA-VAS, IPPC) di cui soffre l'organico del Ministero sin dalla sua costituzione.

2.4. Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero

Il Ministero dell'ambiente si avvale, per lo svolgimento dei compiti e delle attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, dell'Istituto Superiore

[10] L'art. 5, comma 2*bis*, del DL 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 111 del 2011, ha recato la seguente interpretazione autentica: «*2bis. La disposizione di cui all'articolo 6, comma 1, secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte concernente gli organi previsti per legge che operano presso il Ministero per l'ambiente, e limitatamente alla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS e alla Commissione istruttoria per l'autorizzazione integrata ambientale - IPPC, si interpreta nel senso che alle stesse comunque non si applica quanto previsto dagli articoli 68 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e 29, comma 2, lettera e-bis), e comma 2bis, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248*», che sottrae, quindi, le due Commissioni dalla procedura di cui all'art. 68.

[11] L'Amministrazione ha comunicato che la Commissione COVIS, scaduta in data 4 agosto 2013, non verrà prorogata.

per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e, attraverso convenzioni, di SOGESID S.p.A., che svolge attività strumentali alle esigenze, finalità, competenze ed attribuzioni istituzionali del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

2.4.1. L'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)

L'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) è sorto per lo svolgimento di *"attività di ricerca, consulenza strategica, assistenza tecnico-scientifica, sperimentazione e controllo, conoscitiva, di monitoraggio e valutazione, nonché di informazione e formazione, anche post-universitaria, in materia ambientale"* (d.m. n. 123 del 2010).

Trattasi di un ente pubblico di ricerca, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa, patrimoniale e contabile, 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.

L'ISPRA è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, che deve impartire le direttive generali alle quali l'Istituto si attiene nel perseguimento dei propri compiti istituzionali[12].

Lo Statuto dell'ISPRA è stato approvato in data 27 novembre 2013, mentre, come comunicato dall'Amministrazione, è tuttora in corso d'istruttoria la Convenzione triennale tra il Ministro e l'Istituto, con la quale sono individuate le eventuali ulteriori attività, non incompatibili con i servizi ordinari, svolgibili dall'ISPRA, nonché le risorse allo scopo disponibili.

Il Ministero provvede al trasferimento delle risorse finanziarie afferenti il contributo ordinario, allocato sullo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

La tavola che segue illustra l'andamento decrescente dell'ammontare del contributo ordinario erogato ad ISPRA, che per il 2013 è pari a circa 80 milioni, cui vanno aggiunti circa 3 milioni di euro impegnati nel medesimo esercizio, in forza di contratti o convenzioni da parte dei diversi Centri di Responsabilità del Ministero.

Tavola 9

CONTRIBUTO ISPRA

(in migliaia)

Andamento contributo ISPRA anni 2009/2013					
	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Contributo Ordinario a favore dell'ISPRA	90.161	86.020	83.292	84.213	80.435

Fonte: Ministero ambiente.

Il valore della produzione del conto consuntivo 2013 di ISPRA è pari a milioni 107,28 di cui il contributo del MATTM costituisce una percentuale pari al 74,7 per cento, mentre il costo

[12] Come risulta dalla Sezione controllo Enti della corte dei conti - Determinazione n. 53/2013 - Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ISPRA - esercizi 2009-2010 -2011:".. *in mancanza della prevista stipula della Convenzione triennale tra Ministero vigilante ed Istituto, indicante le linee guida e gli indirizzi per lo sviluppo delle attività, le iniziative proposte dal Ministero sono pervenute al di fuori di un organico piano di attività pluriennale e, quindi, senza la possibilità di una chiara pianificazione di obiettivi e di risorse...*". La circostanza è, ovviamente, riferita agli esercizi finanziari esaminati nella relazione; tuttavia, tale osservazione vale anche per l'esercizio 2013, dal momento che la convenzione non è stata stipulata.

del personale (1.198 unità a tempo indeterminato e 66 a tempo determinato), pari a milioni 71,58, assorbe una percentuale del 66,3 per cento del contributo ordinario.

2.4.2. La società per azioni SOGESID

La SOGESID S.p.A., costituita ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 96 del 1993, è una società *in house providing* del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e del Ministero delle infrastrutture (MIT).

Ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dall'art. 1, comma 503, della legge n. 296 del 2006, come recepito nello statuto societario, la SOGESID svolge attività strumentali alle esigenze, finalità, competenze ed attribuzioni istituzionali del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che, pertanto, ne detiene il potere di indirizzo e di controllo, ed esercita su di essa il controllo analogo sulla base di una direttiva annuale che fissa il programma di attività, organizzazione, politiche finanziarie e di sviluppo (art. 17 dello Statuto sociale). Il Ministero ha comunicato che per l'anno 2013 la direttiva non è stata approvata, mentre per il 2014 è in corso di approvazione.

La Società opera per disposizione di legge nel campo della protezione dell'ambiente e nel settore della progettazione e dell'esecuzione di lavori, con particolare riferimento alle attività di messa in sicurezza e bonifica dei siti di interesse nazionale (SIN) inquinati, sia in regime ordinario, che emergenziale. Essa svolge, altresì, nel settore delle infrastrutture idriche attività che rientrano sia nelle competenze del Ministero dell'ambiente, che nelle attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT).

Nell'ambito delle competenze del Ministero dell'ambiente e della loro interrelazione con quelle del MIT, nonché di quelle connesse al funzionamento degli uffici del Ministero dell'ambiente, la SOGESID può, su base convenzionale, fornire assistenza[13], prestazioni di servizi e svolgere la funzione di stazione appaltante[14] per la realizzazione delle opere, a seconda delle modalità previste nelle convenzioni.

In particolare SOGESID opera nell'attività di progettazione degli interventi di bonifica con personale a tempo determinato o indeterminato o affidando consulenze a soggetti esterni.

In assenza di un ruolo tecnico interno al Ministero dell'ambiente[15], molte delle funzioni istituzionali vengono svolte in maniera strutturale attraverso ISPRA e SOGESID[16].

A fronte di tale scelta organizzativa, il dato contabile della spesa di personale, iscritto nel bilancio del Ministero dell'ambiente, non è rappresentativo della reale esposizione finanziaria

---

[13] Corte dei conti Sezione Controllo Enti - deliberazione n. 11/2013 del 26 febbraio 2013 - Relazione sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.A. per l'esercizio 2011: "... *una parte consistente dell'attività produttiva della società è costituita da prestazioni a favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare previste in apposite convenzioni per supporto tecnico alle sue attività istituzionali. Esse sono svolte mediante risorse umane direttamente impiegate presso differenti Direzioni generali del Ministero.....occorre, altresì , evitare che l'attuazione di simili convenzioni tra il Ministero della tutela del territorio e del mare finisca per costituire il mezzo per eludere i vincoli all'assunzione di personale e le limitazioni e le condizioni per il conferimento di incarichi per prestazioni di servizi...*".

[14] Sul punto si richiama la Circolare n. 1 del 2014 del Funzione pubblica relativamente all'estensione anche alle società controllate e partecipate dalle Amministrazioni pubbliche delle regole di trasparenza di cui alla legge n. 190 del 2012 ed al d.lgs. n. 33 del 2013.

[15] Cfr. paragrafo 2.1.

[16] La SOGESID S.p.A., inoltre, non è l'unica società destinataria di convenzioni con il Ministero dell'ambiente, come risulta dalla nota del 27 febbraio 2014 prot. n. 1840 dell'UCB presso il MATTM (relazione annuale per il 2013 ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 123 del 2011), in cui vengono indicati, come ulteriori contraenti del Ministero, Università e società: Venice International University, Politecnico di Milano, Studiare Sviluppo S.r.l., Fondazione Alma Mater. Con la stessa nota l'UCB ha segnalato che la maggior parte dei rilievi mossi in sede di controllo preventivo hanno riguardato l'inadeguatezza delle motivazioni delle procedure negoziali adottate per la scelta del contraente e per l'affidamento dei contratti di ricerca e/o di studio e la possibile duplicazione relativa ai contratti aventi ad oggetto lavori, forniture o servizi, avendo rilevato che attività analoghe risultano assegnate a soggetti diversi.

[16] Recante "Norme in materia ambientale".

dell'Amministrazione; così egualmente deve dirsi per il dato della spesa impegnata in bilancio per "studi e consulenze", che per l'anno 2013 è pari a zero (tavola 11).

La circostanza sopra evidenziata merita attenzione in un'ottica funzionale complessiva, non solo con riferimento ai vincoli sempre più stringenti in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, ma anche in una più generale visione di rispetto dell'art. 97 della Costituzione, al fine di perseguire una maggiore economicità, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa.

2.5. Misure adottate in relazione alla legge n. 190 del 2012 ed al d.lgs. n. 33 del 2013

La legge n. 190 del 2012, (cd. legge anticorruzione) entrata in vigore dal 28 novembre 2012, ha delineato un meccanismo di prevenzione dei fenomeni corruttivi basato, a livello nazionale, sul Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), e, a livello di singola amministrazione, sul Piano triennale di prevenzione della corruzione. Con delibera della CIVIT – Autorità Nazionale Anticorruzione - (ora ANAC) n. 72 in data 11 settembre 2013, è stato approvato il P.N.A., che costituisce la base per l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione (P.T.P.C.) dei singoli Ministeri.

Il Segretario Generale con d.m. n. 123 del 16 aprile 2013 è stato individuato quale Responsabile della prevenzione della corruzione e Responsabile per la trasparenza.

Con decreto prot. n. 36970/SG del 21/10/2013, il Responsabile della prevenzione della corruzione ha provveduto ad individuare presso ciascuna Struttura di livello generale del Ministero, nella persona dei Dirigenti generali pro-tempore delle stesse, un referente per la prevenzione della corruzione, alla luce della Circolare n. 1 del 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione del Ministero dell'ambiente (P.T.P.C.), per la cui adozione era previsto il termine del 31 gennaio 2013, è stato proposto al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare pro-tempore con nota prot. 713/SG del 9 aprile 2014 e non è stato ancora approvato. Il Programma Triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016 costituisce una sezione del predetto P.T.P.C., ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 2013. Si precisa che il Ministero aveva precedentemente adottato il P.T.T.I. per il triennio 2011-2013 conformemente alle indicazioni della delibera CIVIT n. 150/2010.

In attuazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 33 del 2013 è stata strutturata nell'ambito del sito web istituzionale la nuova sezione "Amministrazione trasparente".

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Gestione delle spese

Le misure di stabilizzazione della finanza pubblica e le altre misure di contenimento della spesa, introdotte dal decreto legge n. 95 del 2012 hanno inciso in modo diverso sui Centri di Responsabilità del Ministero.

Con riferimento alle misure di stabilizzazione della finanza pubblica e di contenimento delle spese relative ad acquisti per beni e servizi essenziali, la Direzione generale per la tutela del territorio ed il Segretariato generale hanno comunicato di aver ridotto l'importo dei contratti e diminuito il ricorso a procedure di affidamento diretto, optando per procedure ad evidenza pubblica, ovvero operando attraverso variazioni compensative, laddove non è stato possibile comprimere le spese.

La Direzione generale per la protezione della natura e del mare ha proceduto a riduzioni di spesa sul programma 18.13 "Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e ecosistema marino" della missione 18[17].

[17] Il DL n. 4 del 2014 ha determinato accantonamenti sullo stato di previsione del Ministero, ed in particolare sulla Direzione generale per protezione della natura e del mare, operando tagli, che, sommati a quelli relativi al DL n.

L'Amministrazione riferisce che sono stati razionalizzati ed ottimizzati gli spazi della struttura organizzativa, sulla base dei parametri di riferimento dettati per legge.

La tavola che segue illustra il ricorso alle convenzioni di cui all'art. 26 della legge n. 488 del 1999, 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 2013 circa il 10,7 per cento per spese correnti ed il 4 per cento delle spese in conto capitale per cento degli acquisti tramite convenzione Consip.

Rilevante appare la quota di spese correnti attraverso procedura ristretta (circa 16 milioni), mentre altrettanto significativa è la percentuale dell'attività contrattuale effettuata attraverso organismi *in house* (SOGESID S.p.A.), che per le spese in conto capitale raggiunge una percentuale superiore al 90 per cento del totale.

Tavola 10

ATTIVITÀ CONTRATTUALE/IMPEGNI IN CONTO COMPETENZA 2013

(in migliaia)

Modalità di scelta del contraente	Spese correnti	Spese in conto capitale
Acquisti in autonomia		
Dialogo competitivo	–	–
Procedure aperte	–	–
Procedure ristrette	15.956	95
Procedure negoziate:	1.621	168
non in economia	*561*	–
in economia	*1.059*	*168*
Acquisti tramite organismi in house		
Convenzioni con organismi *in house*	4.662	12.425
Acquisti tramite CONSIP		
Accordi quadro	584	–
Convenzioni Consip	1.787	44
Mercato elettronico	299	528
Totale complessivo	**24.908**	**13.260**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'ambiente

Nella tavola che segue sono riportati i dati contabili comunicati dall'Amministrazione relativi alle specifiche misure di contenimento della spesa di cui al DL n. 78 del 2010, dai quali emerge il rispetto dei tetti normativamente fissati.

Il dato della voce di spesa per " studi e consulenze" è pari a zero. Tuttavia, tale voce di spesa non appare significativa, stante il collegamento funzionale sopra chiarito con SOGESID S.p.A. ed ISPRA.

35/2013, ammontano complessivamente a circa 1.500.000,00 euro, il che non potrà non comportare anche un ridimensionamento dell'obiettivo.

Tavola 11

MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA

(in migliaia)

Tipologia di spesa	Anni	Impegni*	Importi esclusi**	Tetto di spesa	Importi rilevanti per il limite di spesa
Studi e consulenze (20%)	2009	3.084.502,00		616.900,40	
	2013			616.900,40	
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (20%)	2009	1.027.421,16		205.484,23	
	2013	77.061,33		205.484,23	
Missioni (50%)	2009	542.724,80		271.362,40	
	2013	376.056,58	185.090,65	271.362,40	190.965,93
Attività di formazione (50%)	2009	48.238,00		24.119,00	
	2013	18.585,00		24.119,00	
Acquisto, manut.ne, noleggio autovetture (50%)	2009	112.771,56		90.212,48	
	2013	45.104,00		45.104,00	
Sponsorizzazioni (0)	2009				
	2013				
Acquisto di mobili e arredi (20% spesa media negli anni 2010 e 2011)	Media: 2010/2011: Euro 172.974,18.=				
	2013	32.820,33		34.594,84	

Fonte: Ministero dell'ambiente

Situazione debitoria

Con riferimento alla situazione debitoria[18], al 31 dicembre 2013 risultano debiti da ripianare per 10 milioni di euro.

Tavola 12

SITUAZIONE DEBITORIA

(in migliaia)

Cat.	Tipologia di spesa	Debiti fuori bilancio pregressi		Debiti verso tesoreria		Debiti non ripianati		Piani di rientro approvati	
		2012	2013	2012	2013	2012	2013	SI	NO
I	Spese obbligatorie CCTA	2.081				2.081			NO
II	funzionamento	48	30			48	30		NO
II	Funzionamento CCTA		804				804		NO
II	contributo obbligatorio convenzione di Barcellona		844				844		NO
II	Segretariato UNECE della Convenzione di Helsinki		50				50		NO
II	Segretariato del Protocollo EMEP	27	2			27	2		NO
II	Segretariato alla Convenzione sul cambiamento Climatico e Protocollo di Kyoto	1.210				1.210			NO
II	Contributo Obbligatorio Segretariato del Protocollo di Montreal		158				157		NO
II	Contributo Obbligatorio Segretariato del Protocollo di Montreal	2.615	6.278			2.615	6.278		NO
II	Contributo Obbligatorio Segretariato	25				25			NO

[18] L'Amministrazione ha comunicato che nel 2013, seguendo le indicazioni delle circolari MEF n. 18 del 2013 e n. 27 del 2013, è stata avviata una attività di puntuale ricognizione dei debiti scaduti, al fine di dare adempimento all'art. 5, comma 4, del DL n. 35 del 2013. Pertanto, quota parte del debito 2012 hanno trovato copertura per un ammontare pari a 1,4 milioni a valere sul Fondo di cui all'articolo 1, comma 50, della legge n. 266 del 2005 e per un ammontare pari a 1,7 milioni nel piano di rientro di cui al DL n. 35 del 2012.

Cat.	Tipologia di spesa	Debiti *fuori* bilancio pregressi		Debiti verso tesoreria		Debiti non ripianati		Piani di rientro approvati	
		2012	2013	2012	2013	2012	2013	SI	NO
	Permanente della Convenzione delle Alpi								
XXI	Contenzioso rcs	588				588			NO
II	Funzionamento Autorità bacino		489				489		NO
II	Funzionamento CCTA (1)	804						SI	
II	Debito Inail (1)	7						SI	
II	DEBITO VERSO ICE (1)	631						SI	
II	Spese Funzionamento (1)	30						SI	
II	Funzionamento Autorità bacino (2)	170						si	
XXI	DEBITO VERSO COMUNE DI BOLOGNA (2)	52						SI	
II	Spese personale comandato (2) (3)	1.543						SI	
XXI	spese dei provveditorati generali(4)			7.267	1.375	7.267	1.375	NO	
	Totale	**9.834**	**8.657**	**7.267**	**1.375**	**13.863**	**10.033**		

(1) Debito al 31/12/2012 ripianato con DMT n. 40124 del 15 maggio 2013, ai sensi del DL n. 35/2013 e alla relativa circolare RGS n. 18/2013

(2) Debiti di cui al "Piano di Rientro", ai sensi del D.L 35/2013, approvato con decreto interministeriale 1° agosto 2013

(3) Quota parte del debito, pari a 1.294.431,40 euro, graverà sugli stanziamenti dello stato di previsione 2014 e 2015

(4) Debiti verso le Tesorerie

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'ambiente

Esaminando le causali di debito indicate dal Ministero, emerge che, come già rilevato da questa Corte nella relazione 2012, essi sono, in parte[19], riconducibili a contributi obbligatori derivanti dall'adesione a Convenzioni internazionali in materia ambientale[20], a restituzioni di somme alle Amministrazioni di appartenenza per il personale comandato che presta servizio presso il Ministero[21], ed a rimborsi per il funzionamento del Comando Carabinieri per la Tutela dell'ambiente.

Con riferimento a quest'ultima tipologia di spesa, si segnala il disallineamento tra le risorse assegnate per le spese di funzionamento del Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente di Roma e del Nucleo operativo Ecologico, che negli ultimi esercizi finanziari è di circa euro 3.800.000 e quanto speso negli ultimi anni (circa 6 milioni annui).

Inoltre, risulta ancora da impegnare l'importo di 1.392.000,00 euro relativo ad emolumenti da corrispondere ai Commissari VIA-VAS per l'anno 2013[22].

L'Amministrazione, a seguito dei tagli di spesa di cui al DL n. 95 del 2012 non è stata in grado di ridurre i costi per spese di funzionamento, il che pone le premesse per l'insorgenza di situazioni debitorie. Con riferimento a spese, il cui ammontare risulta cristallizzato in bilancio, si evidenzia la necessità di un necessario contenimento in relazione agli effettivi stanziamenti esistenti sui capitoli di bilancio.

[19] Le restanti spese correnti risultano essere per lo più relative a spese di rappresentanza per prestazioni rese da società di servizi (es. interpretariato, accoglienza ospiti, catering) impegnate su capitoli incongrui ovvero a spese per telefonia, ecc.

[20] Egualmente insufficienti appaiono le disponibilità finanziarie assegnate ai capitoli di spesa per il pagamento dei contributi annuali obbligatori dovuti in forza di accordi internazionali, come già riscontrato negli anni precedenti.

[21] Con riferimento alle spese dovute per il personale comandato da altre Amministrazioni (il cui ammontare è complessivamente pari a circa 1,5 milioni di euro) il Ministero ha comunicato che, in considerazione dell'esiguità di risorse, allo stato attuale si procede al perfezionamento del decreto di comando solo contestualmente all'accertamento di disponibilità di bilancio, al fine di evitare l'insorgenza di eventuali ulteriori debiti per tale causale.

[22] Tale importo non è stato inserito in tabella, in quanto la mancata assunzione dell'impegno è dovuta ad un ritardo nella riassegnazione da parte del Ministero del Tesoro delle somme e graverà sulla competenza 2014.

Analisi economico funzionale della spesa

Passando, poi, all'esame delle spese secondo la classificazione economica, è interessante evidenziare come, a fronte di un totale di stanziamenti definitivi pari a 659 milioni, il 47,47 per cento sia destinato alle spese in conto capitale e che la parte dei trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, costituisca il 59,57 per cento dell'intero stanziamento del Ministero.

I redditi da lavoro dipendente (categoria 2) incidono per l'11,9 per cento sul totale degli stanziamenti del Ministero, mentre i consumi intermedi assorbono il 14,73 per cento.

Rilevante risulta la percentuale dei residui finali di parte capitale (circa 272 milioni) rapportati agli stanziamenti definitivi (circa 312 milioni). I residui relativi ai trasferimenti alle Pubbliche Amministrazioni costituiscono il 76,6 per cento dei residui in conto capitale.

Tavola 13

ANDAMENTO DI GESTIONE

(in migliaia)

CATEGORIE	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato totale	Residui finali
Redditi di lavoro dipendente	74.179	66.832	68.008	1.097
di cui imposte pagate sulla produzione	4.598	3.904	3.880	60.196
Consumi intermedi	97.103	94.225	103.566	40.467
Trasferimenti di parte corrente	152.849	152.889	148.818	11.298
di cui alle amministrazioni pubbliche	141.256	141.090	137.004	8.914
Altre uscite correnti	12.566	4.470	14.547	26.796
di cui interessi	3.617	3.617	3.617	0
SPESE CORRENTI	**336.699**	**318.418**	**334.941**	**52.889**
Investimenti fissi lordi	73.106	71.763	52.487	60.700
Trasferimenti di parte capitale	239.850	239.811	311.863	211.555
di cui alle Amministrazione pubbliche	181.910	181.889	252.647	208.631
Altre spese in conto capitale	0	0	0	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**312.956**	**311.574**	**364.351**	**272.255**
SPESE FINALI	**649.655**	**629.993**	**699.292**	**325.145**
Rimborso passività finanziarie	9.532	9.532	9.532	0
SPESE COMPLESSIVE	**659.188**	**639.526**	**708.825**	**325.145**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dei trasferimenti correnti, 141.256 mila sono destinati alle amministrazioni pubbliche; in particolare, 526 mila vengono destinati all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale mentre 78.932 mila sono iscritti sui capitoli 1551 "Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi" e 1552 "Spese di natura obbligatoria per enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi", concernenti spese per enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.

Dei trasferimenti in conto capitale, 181.910 mila sono destinati alle amministrazioni pubbliche; in particolare, 22.945 milioni per i piani di disinquinamento per il recupero ambientale, 30.693 milioni per interventi per la tutela del rischio idrogeologico e relative misure di salvaguardia, 20.682 milioni per il finanziamento degli interventi relativi all'attuazione del servizio idrico integrato, al risparmio idrico ed al riuso delle acque reflue, 28.841 milioni sono iscritti sui capitoli 7081 e 7082[23] e riguardano la bonifica dei siti inquinati.

[23] 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

3.2. Gestione delle entrate extratributarie

Con riferimento all'analisi della gestione delle entrate extratributarie del Ministero dal sistema RGS si rileva un totale di circa 36 milioni di euro (35.815,07), come nel prospetto che segue:

(in migliaia)

Entrate extratributarie 2013	Previsioni definitive di cassa	Accertato	Riscosso competenza	Versamenti	Riscosso residui	Riscosso
Totale	**38.298**	**35.571**	**35.571**	**35.819**	**244**	**35.815**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il Ministero dell'ambiente ha, invece, comunicato entrate complessive pari a circa 45 milioni riferite ai seguenti Centri di Responsabilità:

Tavola 14
(in migliaia)

CDR2 - Entrate di competenza della Direzione generale per la protezione della natura e del mare	12.257
CDR5 - Entrate di competenza della Direzione generale per le valutazioni ambientali	9.726
CDR 7 - Entrate di competenza della Direzione generale degli affari generali e del personale	2.708
CDR 8 - Entrate di competenza della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	20.087
Totale	**44.775**

Fonte: Ministero dell'ambiente

La differenza tra il dato risultante dal sistema RGS e il dato contabile fornito del Ministero, pari a circa 9 milioni, è da ricondurre, secondo l'Amministrazione, alla attribuzione integrale al MISE del capitolo di entrata 2606[24].

---

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.

[24] Tale capitolo è stato istituito a decorrere dal 2013 nello stato di previsione della spesa del MATTM, dal DL n. 83 del 2012, convertito in legge n. 134 del 2012, che prevede all'art. 35: "*A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, i titolari delle concessioni di coltivazione in mare sono tenuti a corrispondere annualmente l'aliquota di prodotto di cui all'art. 19, comma 1 del d.lgs. 25 novembre 1996, n. 625, elevata dal 7 per cento al 10 per cento per il gas e dal 4 per cento al 7 per cento per l'olio. Il titolare unico o contitolare di ciascuna concessione è tenuto a versare le somme corrispondenti al valore dell'incremento dell'aliquota ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere interamente riassegnate, in parti uguali, ad appositi capitoli istituiti nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero dello sviluppo economico, per assicurare il pieno svolgimento rispettivamente delle azioni di monitoraggio e contrasto dell'inquinamento marino e delle attività di vigilanza e controllo della sicurezza anche ambientale degli impianti di ricerca e coltivazione in mare*". Sul punto l'UCB presso il MATTM, con nota del 27 maggio 2014, ha confermato che le entrate afferenti al Capo XXXII (Entrate Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) ammontano a euro 35.819.082,50. Con la stessa nota ha, altresì, rappresentato *che "..le entrate relativa al capo VII - cap. 2606..... impattano sullo stato di previsione dell'entrata che è unico ed appartiene al Ministero dell'economia e delle finanze, ma non impattano sul capo XXXII, che a consuntivo riporta la cifra sopra indicata. Per quel che*

La tavola che segue riporta le riassegnazioni distinte per missione/programma e Direzioni Generali.

Emerge che la percentuale maggiore sul totale delle riassegnazioni, (28.486 migliaia di euro), riguarda due programmi della missione 18 e precisamente il programma 12 (73,5 per cento) ed il programma 13 (15,2 per cento); mentre rispetto al totale della missione 18 (27.657 migliaia di euro) il programma 12 assorbe il 75,7 per cento ed il programma 13 il 15,7 per cento.

Tavola 15

RIASSEGNAZIONI

(in migliaia)

Missione/Programma	Dir.ne generale degli affari generali e del personale	Dir.ne generale per la protezione della natura e del mare	Dir.ne generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	Dir.ne generale per le valutazioni ambientali	Dir.ne generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	Segretariato generale	Totale complessivo
017. Ricerca					22			**22**
3 Ricerca in materia ambientale					*22*			*22*
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente		4.346	20.942	1.723	586		61	**27.657**
03. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento				*1.723*				*1.723*
05. Sviluppo sostenibile					*586*			*586*
011. Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale								*61*
012. Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche			*20.942*					*20.942*
013. Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino		*4.346*						*4.346*
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	767					40		**807**
002. Indirizzo politico						*40*		*40*
003. Servizi e affari generali per le amministrazioni di spesa	*767*							*767*
Totale complessivo	**767**	**4.346**	**20.942**	**1.723**	**608**	**40**	**61**	**28.486**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

concerne la denominazione del capitolo "Somme corrispondenti ....., da riassegnare agli stati di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e del Ministero dello sviluppo economico", essa fa riferimento alla fase successiva, ossia la riassegnazione, che riguarda l'Area spese. Pertanto, la circostanza che le entrate siano riassegnabili, in termini di autorizzazioni di spesa, a più dicasteri non impedisce che, comunque, l'attribuzione gestionale della fase entrate sia ricondotta ad un unico capo facente capo ad un determinato dicastero...".

In analogia con l'analisi condotta nel paragrafo relativo alle spese si analizzano di seguito gli artt. 9 e 14 del capitolo 2592 "Entrate derivanti dalle tariffe per i controlli e per lo svolgimento delle istruttorie dei procedimenti di competenza statale finalizzati al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale", già oggetto di monitoraggio nello scorso anno.

Le somme che affluiscono sul capitolo 2592 art. 9 – danno ambientale – derivano dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale e devono essere destinati alla realizzazione degli interventi di messa in sicurezza e ripristino ambientale dei siti di bonifica.

La parte più cospicua di tali entrate, pari ad un totale di circa 20 milioni, deriva dalla stipula di accordi transattivi e sono destinate alla bonifica prioritaria delle aree per le quali ha avuto luogo il risarcimento[25].

Nel 2013 gli impegni sono stati disposti per gli interventi sui Siti di bonifica per i quali sono stati conclusi accordi transattivi, che hanno portato al recupero delle somme per danno ambientale (SIN Porto Marghera euro 1.847.541,67; SIN Priolo euro 2.625.463,89; SIN Napoli Orientale euro 4.213.554,96; SIN Brindisi euro 815.859,43; bonifica amianto Casale Monferrato euro 39.679,00).

Le somme che affluiscono sul Cap. 2592 art. 14 – contributi SISTRI, pari per il 2013 ad euro 674.457, riguardano i contributi posti a carico dei soggetti di cui al comma 3 dell'art. 189 del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, a copertura degli oneri derivanti dalla costituzione e dal funzionamento del sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), e vengono riassegnate al capitolo di spesa 7082 PG 02, finalizzato al pagamento delle fatture della società Selex SE-MA, che per il 2013 presenta la situazione contabile come dal prospetto che segue:

(in migliaia)

Riassegnazioni impegnate nel 2013	Residui correnti al 31/12/2013	Pagamenti
248	94,741	0

Fonte: Ministero dell'ambiente

Dal dato dei residui correnti e dei pagamenti emerge una evidente anomalia della gestione di tali entrate, presumibilmente connessa con la mancata operatività del sistema SISTRI, più volte differita.

4. Missioni e programmi

Dall'analisi dei dati finanziari 2013 rispetto all'anno recedente non si rilevano scostamenti significativi, ad eccezione dei pagamenti totali, dove il dato 2013, pari a 708 milioni, risulta di gran lunga inferiore al dato 2012 di 925 milioni, con uno scostamento del 30,64 per cento.

La tavola 16 riporta gli stanziamenti definitivi, gli impegni, ed i pagamenti per ciascuna missione e programma. I dati contabili fanno rilevare una buona *performance* della fase di impegno e di pagamento rispetto agli stanziamenti definitivi per le due missioni più rilevanti, la 17 e la 18.

[25] La legge n. 97 del 6 agosto 2013 – legge europea 2013 con l'art. 25, comma 3, lett. m) ha sostituito l'art. 317, comma 5 del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 e ha disposto che *"le somme derivanti dalla riscossione dei crediti in favore dello Stato per il risarcimento del danno ambientale.....sono versate all'entrata del bilancio dello stato per essere integralmente riassegnate con decreto del Ministero dell'economia e finanze ad un pertinente capitolo dello stato di previsione del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare....."*.

Tavola 16

ANDAMENTO GESTIONE PER MISSIONE

(in migliaia)

Missione	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato competenza	Pagato totale
017. Ricerca e innovazione	90.705	90.562	90.263	90.422
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	535.566	526.752	418.828	596.040
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	22.375	19.765	17.694	19.916
033. Fondi da ripartire	10.543	2.447	2.447	2.447
Totale	**659.189**	**639.526**	**529.232**	**708.825**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", che assorbe l'81,25 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero, si compone di 6 programmi, articolati in modo da essere correlati ciascuno ad un singolo Centro di Responsabilità. Essa registra nel 2013 assegnazioni per un totale di circa 536 milioni, in lieve diminuzione rispetto al 2012 in cui le assegnazioni erano pari a 537 milioni, impegni lordi pari a 527 milioni (e nel 2012 erano pari a 532 milioni) e pagamenti totali per 596 milioni, con una diminuzione netta, pari al 53,23 per cento rispetto al dato 2012 (806 milioni circa). Se si pongono a confronto le categorie economiche della missione 18, si registra un aumento della spesa corrente del 2013 rispetto al 2012, con riferimento sia allo stanziamento (242 milioni nel 2013; 235 milioni nel 2012), sia all'impegno lordo (235 milioni nel 2013; 230 milioni nel 2012) che al pagamento totale (251milioni nel 2013; 234 milioni nel 2012).

Diminuiscono, invece, rispetto al 2012 le spese in conto capitale , con riferimento sia allo stanziamento (283 milioni nel 2013; 292 milioni nel 2012), sia all'impegno lordo (281 milioni nel 2013; 292 milioni nel 2012) che al pagamento totale (334 milioni nel 2013; 561 milioni nel 2012). Risulta, quindi, evidente che la riduzione della spesa complessiva dell'esercizio 2013 rispetto al 2012 della missione 18 si realizza comprimendo la spesa in conto capitale a vantaggio della spesa corrente.

Nella tavola 17 sono riportati i dati finanziari dell'intero ciclo contabile della spesa, distinti per missione/programma e con il C.d.R. di attribuzione.

Tavola 17

ANDAMENTO GESTIONE PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

	Centro di Responsabilità	Missione		Programma	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato Totale	Pagato Totale/ Massa Spendibile %	Residui finali	Residui iniziali
1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	10.352	8.005	8.078	71,01	947	1.025
2	Direzione generale per la protezione della natura e del mare	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	13	Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino	135.509	136.175	140.588	72,45	40.879	56.190
4	Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia	017.Ricerca e innovazione	3	Ricerca in materia ambientale	5.152	5.007	4.869	88,27	502	364
		018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	5	Sviluppo sostenibile	95.220	93.166	89.521	65,88	35.758	40.673
5	Direzione generale per le valutazioni ambientali	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	3	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	50.129	48.410	65.102	73,08	6.130	38.953
7	Direzione generale degli affari generali e del personale	017.Ricerca e innovazione	3	Ricerca in materia ambientale	85.552	85.552	85.552	99,99	10	10
		018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	8	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	21.670	21.635	22.014	95,72	937	1.328
		032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	12.022	11.120	11.837	79,55	2.059	2.857
		033.Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	10.543	2.447	2.447	23,21	0	0
8	Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	12	Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche	220.221	260.793	248.205	45,69	229.155	264.929
9	Segretariato generale	018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	11	Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale	12.813	17.104	30.608	72,42	8.766	29.448
				Totale	**659.188**	**689.419**	**708.825**	**61,35**	**325.145**	**435.777**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi che segue è incentrata sul programma di spesa della missione 18 che appare più significativo in termini di risorse stanziate ed impegnate e, precisamente, il programma 12 - Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche.

Si deve preliminarmente osservare come 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, al riguardo, sarà verificare l'operatività del sistema di tracciabilità dei rifiuti pericolosi (SISTRI), così come altrettanto necessario sarà, però, proseguire nelle azioni che il Ministero ha 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 di regioni ed enti locali[26].

Per quanto attiene il settore delle bonifiche, infine, si auspica che il Piano Nazionale delle bonifiche riceva un 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 rilevante priorità, lo stanziamento definitivo del programma 12 (220 milioni), subisce nel 2013 un decremento pari al 13,7 per cento rispetto al 2012 (255 milioni). Gli impegni lordi per il 2013 sono pari a 260 milioni, mentre il pagamento totale (248 milioni) si ferma ad una percentuale (rispetto alla massa spendibile) del 45,59 per cento.

Gli andamenti finanziari sopra elencati sono indicativi di una evidente difficoltà nell'impiego delle risorse assegnate al programma .

Se si esamina poi il macro-aggregato del programma 12 dal punto di vista della classificazione funzionale della spesa emerge che la voce "investimenti", in cui gli stanziamenti (circa 165 milioni) corrispondono al 74,86 per cento sul totale del programma, presenta impegni lordi per circa 164 milioni, pagamenti totali per circa 193 milioni e residui finali per 226 milioni.

La missione 17 presenta solo il programma 03, finalizzato alla ricerca in materia ambientale e cointestato a due Centri di Responsabilità. Dai dati finanziari emerge in positivo che i pagamenti del programma 03 risultano di poco inferiori agli impegni.

Con riferimento alla parte di programma 03 gestito dalla Direzione generale degli affari generali e del personale gli impegni sono pari al 100 per cento dello stanziamento di competenza e la stessa percentuale raggiungono i pagamenti, se valutati in relazione alla massa spendibile (99,99 per cento); sia gli impegni che i pagamenti di cui trattasi sono riferiti a trasferimenti a favore di ISPRA.

Con riferimento alla gestione dei residui, va evidenziata la notevole flessione registratasi nel 2013 rispetto ai residui iniziali (-34,02 in termini percentuali e -110.632 migliaia di euro in termini assoluti), dovuta, principalmente alle buone *performance* fatte registrare dalle Direzioni generali per Valutazioni ambientali (-32.823 migliaia di euro), Risorse del territorio e risorse idriche (-35.774 migliaia di euro) e Segretariato generale (-20.682 migliaia di euro).

Anche la missione 18 presenta una rilevante percentuale di smaltimento dei residui passivi (- 60,7 per cento) rispetto ai residui iniziali, ma il dato perde significatività, allorquando viene confrontato con l'indicatore relativo alla percentuale di perenzione dei residui stessi, dal quale è influenzato in misura determinante.

Infatti, per il programma 03 *"Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento"* a fronte di una riduzione di residui passivi del -84,26 per cento, ben il 40,47 per cento è andato in perenzione; per il programma 05"*Sviluppo sostenibile*" a fronte di una riduzione di residui passivi del -12,08 per cento, addirittura il 23,43 per cento è andato in perenzione, così come il programma 12 *"Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche"* presenta una percentuale del 21,54 per cento di residui passivi perenti a fronte di uno smaltimento di residui passivi del 13,50 per cento.

Solo il programma 11 *"Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale"* presenta un elevato grado di smaltimento di residui passivi (-70,23 per cento) e un dato di perenzione pari a zero.

---

[26] La Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulle Amministrazioni dello Stato nella relazione "Gestione delle risorse per il fondo per la promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio", approvata con deliberazione 9/2013/G ha rilevato, nella gestione 2008-2012 del fondo citato, *"..una non adeguata pianificazione delle risorse ed un non accurato monitoraggio del processo di erogazione dei fondi pubblici"* evidenziando la necessità di una diversa modalità di programmazione e di coordinamento sul piano procedurale e degli interventi, coesistendo sulla materia competenze nazionali e regionali.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche; 2.2 Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza; 2.3. La riorganizzazione degli Enti vigilati; 2.4 Gli organismi collegiali*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Gestione delle spese;* 3.2. *Gestione delle entrate extratributarie*
4. Missioni e programmi: valutazioni finanziarie e criticità gestionali
4.1. Missione 13 "Diritto alla mobilità"; 4.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"; 4.3 Missione 19 "Casa e Assetto urbanistico"; 4.4. Aggiornamento del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS)

Considerazioni di sintesi

Nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica[1], la Corte dei conti dà ampio conto della prosecuzione del percorso fortemente discendente della spesa per investimenti pubblici, in termini di contabilità nazionale.

In termini finanziari, l'andamento è diverso, registrandosi nella categoria degli investimenti fissi, anche la spesa per armamenti militari e per la ricerca (che nel consolidato nazionale è registrata tra i consumi intermedi, secondo quanto previsto nel SEC'95). Il bilancio dello Stato, infatti, evidenzia, per la categoria, un incremento rispetto al 2012 del 30 per cento, con riguardo agli stanziamenti definitivi, e del 35 per cento, con riguardo agli impegni. In realtà, il quadro torna ad essere preoccupante ove si consideri la voce dei pagamenti complessivi, che rispetto al 2012 si riducono del 2,5 per cento.

Anche la complessiva spesa in conto capitale è in aumento (del 52 per cento in termini di stanziamenti definitivi, del 44 per cento in termini di impegni e del 27,8 in termini di pagamenti complessivi), ma il dato è fortemente inciso dalle risorse destinate al pagamento dei debiti arretrati, da quelle destinate a partecipazione a banche, fondi, e organismi internazionali, e da quelle destinate alla contribuzione per la sottoscrizione al capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità, che, complessivamente, hanno determinato un'integrazione di risorse in corso d'anno di circa 24 miliardi.

Del resto, anche la complessità e l'ampiezza delle 50 misure previste nel rapporto c.d. "Destinazione Italia", pubblicato a settembre 2013 ed avviato con il DL n. 145 del 2013, dimostrano quali siano le difficoltà che il Paese deve superare per irrobustire il proprio "dividendo istituzionale", in termini di semplificazione burocratica, stabilità normativa, razionalità fiscale, certezza delle regole, rapidità della giustizia, legalità e anticorruzione. In questo quadro, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) è impegnato direttamente in alcuni percorsi innovativi, che hanno riguardato interventi sulla programmazione e monitoraggio (d.lgs. n. 228 e n. 229 del 2011), misure di semplificazione normativa (al Codice

[1] Delibera di approvazione delle SS.RR. n. 5 del 2014.

degli Appalti), di efficientamento della spesa per infrastrutture (rafforzando l'istituto della revoca di spesa improduttiva), di sostegno agli investimenti (defiscalizzazione, crediti di imposta), e, con specifico riguardo al 2013, una decisa azione di accelerazione e di rilancio delle opere pubbliche (riqualificazione urbana, fondo "sblocca cantieri", programma "6000 campanili", edilizia scolastica, opere pubbliche nei piccoli Comuni ecc.). In particolare, con il DL n. 69 del 2013 il legislatore ha inteso emanare disposizioni volte alla crescita economica ed all'implementazione delle infrastrutture, ispirandosi principalmente ad esigenze di rapidità di interventi: da ciò la previsione di termini stringenti per l'utilizzo delle risorse, entro i quali le Amministrazioni devono concludere gli adempimenti di competenza, pena la revoca dei finanziamenti. La revoca rappresenta, dunque, un atto dovuto posto a carico dell'Amministrazione, finalizzata ad evitare che finanziamenti rimangano inutilizzati, a fronte dell'esigenza di incentivare il rilancio dell'economia in un periodo caratterizzato da scarsezza di risorse pubbliche. La spesa in conto capitale dello Stato non appare più privilegiare genericamente grandi opere e infrastrutture, ma la continuità dei cantieri e il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori di opere specifiche e prioritarie.

Interventi sono in corso anche con riguardo a quanto specificamente raccomandato dalla Commissione europea, in occasione del parere espresso il 2 giugno 2014 sulla deroga per il 2014 dal percorso di rientro del *deficit* strutturale richiesta dal Governo italiano nel DEF 2014, circa la necessità di "garantire la piena e pronta operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti entro e non oltre settembre 2014...(e) di potenziare la gestione portuale ed i collegamenti tra i porti e l'entroterra". Con tale raccomandazione, la Commissione ha evidenziato una marcata attenzione alla migliore integrazione delle reti infrastrutturali, all'intermodalità ed all'efficace azione regolatoria in materia di liberalizzazione dei servizi. Del resto, la messa a punto del nuovo assetto della Rete europea TEN-T (*Connecting Europe Facility*- CEF), ha accentuato il profilo strategico dell'inserimento della rete trasportistica italiana nel contesto più generale delle reti di trasporto continentali e rende necessarie, anche alla luce dell'acuirsi della competizione a livello mondiale e della sempre più marcata globalizzazione dell'economia e dei mercati, modifiche incisive e radicali al modello ordinamentale attualmente in vigore, con l'obiettivo di un rilancio più significativo e mirato dei trasporti. Il MIT ha, al riguardo, avviato lo studio di ipotesi di riforma della *governance* degli enti di gestione dei porti che vedrà la trasformazione delle Autorità portuali, attualmente scarsamente integrate tra loro ed il complessivo sistema trasportistico nazionale, in Autorità portuali logistiche e di interesse strategico, operanti non all'interno di confini regionali bensì entro l'ambito di un Piano strategico nazionale dei porti e della logistica, integrato con le aree comprese nelle reti TEN-T europee.

Inoltre, sotto il profilo regolatorio, seppure in ritardo rispetto alla previsione normativa (art. 37 del DL n. 201 del 2011), con d.P.R. 9 agosto 2013 è stata costituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, con competenze in tutta l'area dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori. L'Autorità, secondo i dati desumibili dal sito istituzionale, è operativa, avendo avviato consultazioni e procedimenti nei settori più critici, sotto il profilo della liberalizzazione: di accesso equo e non discriminato alle infrastrutture ferroviarie, di diritti dei passeggeri nel settore ferroviario, di regolazione dei diritti aeroportuali e concessioni autostradali.

In particolare, con riguardo alla liberalizzazione dell'accesso alla rete infrastrutturale ferroviaria, va rilevato che RFI S.p.A. (Rete ferroviaria Italiana), che detiene la rete, è destinataria di ingenti trasferimenti (solo nel 2013 sono stati stanziati 4,8 miliardi per il Contratto Investimenti, 1,03 miliardi per il Contratto servizi manutenzione straordinaria e 1,05 miliardi per manutenzione ordinaria) non ancora oggetto di separazione contabile all'interno del proprio bilancio, con implicazioni che attengono non solo all'efficacia dell'*accountability*, ma anche alla necessità di escludere il rischio di illegittimi aiuti di Stato a settori che operano in regime di concorrenza (ad esempio, l'Alta Velocità).

Ma è l'intera materia ferroviaria e stradale, oggetto dei contratti di programma, che, per essere effettivamente funzionale allo sviluppo della rete trasportistica, necessita di una revisione

della disciplina. Questa dovrà essere finalizzata non solo ad una maggiore trasparenza contabile, ma anche alla definizione di linee strategiche ed obiettivi da parte del MIT, al monitoraggio costante, alla verifica dei risultati, alla previsione di effetti sanzionatori in caso di mancata realizzazione o di scostamento dagli obiettivi. Così come sarebbe necessario intervenire sulle concessioni autostradali e di gestioni aeroportuali, assicurando, al contempo, il rispetto della concorrenza e l'efficacia gestionale.

Numerosi sono i settori oggetto di programmi e i piani di opere pubbliche in cui è impegnato il Ministero (edilizia, scuola, post-terremoto, recupero urbano, opere locali, ecc.): tutti, sostanzialmente, accomunati da una indubitabile lentezza nell'avanzamento dei lavori, spesso attribuibile anche alle complessità procedurali derivanti dal coinvolgimento di diversi livelli di governo.

Dal lato delle opere pubbliche, va dato atto che nel 2013, è stato, seppur con ritardo, istituito l'elenco "Anagrafe delle opere incompiute di interesse nazionale", di cui all'art. 44*bis* del DL n. 201 del 2011, con avvio del Sistema informatico di monitoraggio delle opere incompiute (SIMOI), organizzato su base nazionale e regionale. Il censimento nazionale ha condotto alla rilevazione di 593 opere pubbliche incompiute su tutto il territorio nazionale. Si auspica che, superata la fase sperimentale, si proceda all'individuazione di proposte operative finalizzate a realizzare l'obiettivo della norma, che è quello di creare uno strumento conoscitivo volto ad individuare soluzioni per l'utilizzo ottimale delle opere, attraverso il completamento ovvero il riuso ridimensionato, anche con diversa destinazione rispetto a quella originariamente prevista.

Con riguardo alle grandi infrastrutture, l'aggiornamento del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), di cui alla " legge-obiettivo" n.443 del 2001, allegato al DEF 2014, presenta un costo complessivo delle opere di 233 miliardi, il cui fabbisogno ancora da coprire ammonta a 118 miliardi. Di questi, 69 miliardi rappresentano il fabbisogno da coprire per opere ubicate all'interno del nuovo assetto della Rete europea TEN-T (*Connecting Europe Facility*- CEF), su reti e nodi *core* e 18 miliardi per opere ubicate su reti e nodi *comprehensive*, per un totale di 87 miliardi. Nella nuova programmazione 2014-2020, è previsto che i fondi UE destinati al CEF siano limitati a 14,9 miliardi, il che renderà ineludibile ottimizzare le indicazioni scaturenti dal nuovo assetto delle reti TEN-T, per pianificare un quadro di selezionate ed effettive priorità infrastrutturali nazionali, maggiormente basato su analisi comparata dei benefici, dei costi e della concreta redditività delle opere, oltre che su una domanda di mercato verificata e reale.

Il lento avanzamento dei lavori inseriti nel PIS, attribuibile anche a inadeguatezza delle fonti di copertura, emerge chiaramente anche dall'analisi finanziaria del capitolo di spesa di riferimento, il capitolo 7060, dove si riscontrano le realizzazioni più basse nella spesa in conto capitale, con pagamenti sulla competenza inferiori al 40 per cento degli impegni ed una complessiva capacità di pagamento del 33 per cento rispetto alle disponibilità di spesa. Il capitolo, nel 2013, presenta integrazioni complessive di cassa e di competenza di circa 240 milioni, il che dà conto di quanto il ridotto termine di conservazione dei residui di conto capitale in bilancio (non oltre il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento) e la facoltà prevista a favore del Ministro dell'economia di prorogare di un ulteriore anno tale termine, debbano rappresentare fattori rilevanti e cruciali nella valutazione delle previsioni iniziali delle risorse disponibili a bilancio e della loro gestione, tenuto anche conto della complessità della procedura con cui si reiscrivono in bilancio le somme andate in perenzione.

Sotto il profilo organizzativo, il MIT è stato oggetto del dPCM 11 febbraio 2014, adottato in attuazione del DL n. 95 del 2012, che ha previsto l'accorpamento della Direzione generale porti con la Direzione generale trasporto marittimo e per vie d'acque interne e l'inglobamento della Direzione generale per le infrastrutture ferroviarie nella Direzione generale per il trasporto ferroviario; la soppressione dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari; la riduzione dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche (da 9 a 7), delle Direzioni generali territoriali (da 5 a 4) e delle Sezioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici (da 5 a 3); l'istituzione della Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali.

L'organico dirigenziale "di diritto" è di 234 addetti, a fronte di 228 unità in servizio, mentre quello del personale è di 7.652 addetti, a fronte di 7.968 unità in servizio.

Le analisi finanziarie e contabili danno conto di una dotazione finanziaria complessiva iniziale di competenza pari ad oltre 12,3 miliardi, poco più di 13 miliardi sono invece allocati sulla cassa. Le previsioni definitive di competenza ammontano a circa 13,811 miliardi mentre superano i 14,4 miliardi per la cassa. Si registra un deciso incremento rispetto al precedente esercizio, riscontrabile essenzialmente nel titolo I della spesa e dovuto all'incremento di 4,9 miliardi delle risorse relative al Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario. Risultano rispettate le disposizioni che hanno disposto riduzioni agli stanziamenti di bilancio e quelle che hanno imposto tetti a specifiche tipologie di spesa (art. 6 del DL n.78 del 2010).

Rispetto all'esercizio precedente, si conferma il dato relativo ai significativi trasferimenti di risorse finanziarie a soggetti pubblici (Enti pubblici territoriali, Autorità portuali, etc) e imprese (Anas, Rfi principalmente), sia nella parte corrente, sia nella parte capitale. In termini di pagamenti totali i contributi e trasferimenti di parte corrente raggiungono, infatti, quasi il 50 per cento del totale, quelli disposti in conto capitale oltre il 33 per cento della spesa totale.

I valori finanziari della gestione dei residui si discostano poco rispetto a quelli dell'esercizio precedente. Il dato complessivo dei residui passa da 6,131 miliardi registrati nel 2012 a poco più di 6,233 miliardi nel 2013. Tuttavia, i residui che derivano dalla gestione di competenza 2013 aumentano da 3,024 a 3,652 miliardi, mentre i residui che derivano dagli esercizi precedenti decrescono da 3,107 miliardi del 2012 a poco più di 2,58 miliardi del 2013, per effetto dell'aumento dei pagamenti in conto residui.

Lo stock dei debiti fuori bilancio evidenzia una massa debitoria al 2013 di oltre 181,93 milioni, di cui 26 per voci relative a consumi intermedi ed oltre 155 riferiti alla categoria investimenti fissi lordi. Di questi ultimi, 149,19 milioni non risultano ancora pagati, rimanendo in attesa degli effetti del piano di rientro previsto dal DL n. 35 del 2013.

I debiti fuori bilancio di nuova formazione superano i 6 milioni nel 2013, tutti di parte corrente e relativi a consumi intermedi. Tali informazioni si allineano con quanto emerge dalla Relazione finale sulla situazione dei pagamenti dei debiti del Ministero in applicazione dell'articolo 5 del DL n. 35 del 2013, da cui emerge che l'importo totale dei debiti al 31 dicembre 2012 è stato pari a circa 153 milioni, di cui 26 milioni di parte corrente e 127 milioni di parte capitale. Di questi, l'Ufficio centrale di bilancio ha assentito solo 31,7 milioni di cui 18,6 milioni relativi agli uffici centrali e di parte corrente, e 13,1 milioni per gli uffici periferici ed equamente ripartiti tra parte corrente e parte capitale.

L'ammontare finale dei residui passivi perenti di parte corrente nel conto del patrimonio è pari ad oltre 2,198 miliardi nel 2013 (la consistenza ad inizio esercizio era pari a poco più di 2 miliardi), quella delle poste patrimoniali di parte capitale ammonta ad oltre 10,7 miliardi (la loro consistenza ammontava, ad inizio esercizio, a poco più di 9,28 miliardi).

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti contribuisce significativamente a dare attuazione agli impegni concordati con l'Unione europea in materia di crescita, rigore ed equità, impegni che trovano riscontro nelle linee programmatiche e nell'attuazione dei piani e dei progetti. Dopo il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), il MIT è l'Amministrazione centrale con la più alta concentrazione della spesa destinata ad investimenti, realizzati sia direttamente sia, soprattutto, attraverso contributi e trasferimenti agli altri livelli di governo e ad altri soggetti istituzionali. Il totale della spesa in conto capitale del MIT, in termini di stanziamenti definitivi, ammonta, infatti, a 6,51 miliardi, con un incremento dell'11,86 per cento rispetto al 2012. La spesa per investimenti fissi lordi ammonta a 1,37 miliardi, con un incremento rispetto al 2012 del 49 per cento.

Sotto lo stretto profilo programmatico, la Direttiva sugli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2013, adottata il 7 gennaio 2013, delinea gli obiettivi

strategici per la realizzazione delle priorità politiche del Ministero, gli obiettivi operativi assegnati ai titolari dei Centri di Responsabilità, nonché le risorse finanziarie, umane e strumentali conferite alle singole strutture.

La Direttiva tiene conto e ingloba le linee strategiche già delineate con l'Atto di indirizzo emanato il 5 marzo 2012 dal Ministro, concernente l'individuazione delle priorità politiche da realizzarsi nel 2013.

Delle priorità individuate, come di seguito elencate, la maggior parte appare prosecuzione di obiettivi precedenti che continuano ad essere previsti:

- Priorità politica n. 1: *sviluppo delle infrastrutture e Grandi Opere*. Prosecuzione dell'attività di rilancio della "Legge Obiettivo" con lo sblocco e lo sviluppo delle infrastrutture e delle Grandi Opere, con il coinvolgimento anche di capitali privati. Si continua a riproporre il monitoraggio del processo riorganizzativo, anche dal punto di vista funzionale degli enti vigilati, quali ANAS, Ferrovie dello Stato, ENAC, ENAV ed Autorità portuali. Rinnovata attenzione viene rivolta allo sviluppo del Mezzogiorno, in armonia con il Piano del Sud, già approvato dal CIPE ed ai programmi di cui al "Piano Casa", al "Piano Città" e al "Piano per la messa in sicurezza degli edifici scolastici pubblici".
- Priorità politica n. 2: *incremento di efficienza del sistema dei trasporti*. Le linee di attività riguardano il potenziamento, ammodernamento e razionalizzazione del trasporto pubblico locale; l'integrazione dei sistemi di trasporto, anche per mezzo di una maggiore competitività tra gli operatori; il sostegno al trasporto marittimo, con riguardo alle autostrade del mare, al potenziamento degli impianti e dei servizi portuali, all'ampliamento dell'autonomia funzionale delle Autorità portuali con un maggiore controllo ministeriale; il rilancio del trasporto aereo.
- Priorità politica n. 3: *sicurezza*. Si continua a prevedere il miglioramento della sicurezza nelle varie modalità di trasporto, in particolare quello sulle strade e la sicurezza nelle infrastrutture e nei cantieri e vigilanza delle coste, con specifica attenzione alla salvaguardia delle vite umane in mare.
- Priorità politica n. 4: *ammodernamento del Ministero*. Tra le aree di intervento sono previste la riqualificazione e la valorizzazione del personale, l'ottimizzazione dei costi del Ministero e dell'efficienza interna, la semplificazione amministrativa, anche con il fine di ridurre gli oneri burocratici.

Il citato Atto di indirizzo espressamente richiama l'attenzione anche su altre finalità: l'*housing* sociale, l'edilizia scolastica, l'implementazione delle c.d. Autostrade del mare in correlazione con l'inserimento dell'Italia in un gran numero di corridoi *trans* europei, il riordino dell'Anas, la riforma del sistema aeroportuale, interventi per il Mezzogiorno.

L'analisi che segue evidenzia come, sotto numerosi aspetti, il Ministero si sia effettivamente impegnato per la realizzazione degli obiettivi sopra enucleati, ed abbia raggiunto o sia in procinto di raggiungere diversi risultati.

Con riguardo al settore delle grandi opere strategiche, il documento programmatico e allo stesso tempo consuntivo è, com'è noto, l'Allegato Infrastrutture di aggiornamento del Programma Infrastrutture strategiche (PIS) che, ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 196 del 2009 (art. 10, comma 8), il Governo allega annualmente al DEF e aggiorna in occasione della Nota di settembre. Nel 2013 sono stati pubblicati l'XI Allegato Infrastrutture ad aprile e l'aggiornamento a settembre, in stretta logica di continuità tra loro e con i precedenti: da un lato si ribadisce la necessità che, in un contesto di limitatezza di risorse, debba essere riconosciuta la priorità alle infrastrutture nazionali strumentali a quelle europee incluse nella rete TEN-T e, dall'altra, si procede nella rilettura del PIS attraverso l'attività di *due diligence* avviata già nei precedenti allegati e l'attuazione dell'art. 41 del DL n. 201 del 2011.

I due Allegati riservano entrambi una cospicua parte alle finalità programmatiche e strategiche da supportare finanziariamente: priorità obbligate, priorità legate al nuovo assetto

delle reti TEN-T[2], priorità supportate dai capitali privati, priorità legate a dare continuità ad impegni assunti. In particolare, nell'aggiornamento presentato a settembre si dà indicazione delle grandi riforme cui dovrà impegnarsi il Ministero. Si tratta di riforme relative al Codice della Strada, dell'offerta portuale, della legge obiettivo, del trasporto pubblico locale, della nautica da diporto, delle concessioni autostradali, del comparto urbanistico e residenziale, dei contratti di programma Anas e Ferrovie dello Stato. Con specifico riguardo alla riforma della "Legge-Obiettivo" (legge n. 443 del 2001), si sostiene la necessità di un Fondo infrastrutture commisurato al Pil (0,3 per cento); di un programma quinquennale di opere strategiche coerente con il piano comunitario delle reti TEN-T da aggiornare attraverso l'allegato infrastrutture; di una riformulazione di tutte le Intese Istituzionali Quadro sulla base di nuovi strumenti di interlocuzione con le Autonomie territoriali e locali.

Un elemento che emerge da tutti gli ultimi documenti programmatici, riguarda le infrastrutture da realizzare per mezzo di capitali privati, attenzione sostenuta sia dalle misure già adottate a sostegno del partenariato pubblico-privato (es. credito di imposta), sia dal riferimento al fatto che le risorse pubbliche potranno garantire in futuro non più del 30 per cento degli investimenti infrastrutturali.

Anche l'Allegato al DEF 2014 dedica un consistente spazio alle prossime riforme da intraprendere con riferimento alla pianificazione e al monitoraggio delle infrastrutture strategiche. Tra le azioni mirate al raggiungimento degli obiettivi alle iniziative da intraprendere durante il semestre di Presidenza della Unione europea, le tematiche che si propone di portare all'attenzione riguardano i seguenti aspetti:

1. iniziative collegate con l'apertura del maggio 2015 dell'EXPO e possibili azioni mirate al supporto organizzativo;
2. salvaguardia ambientale nel comparto del trasporto aereo e approfondimento delle proposte ICAO (*International Civil Aviation Organization*);
3. ottimizzazione dell'uso del sistema Galileo e del *Global Navigation Satellite System* per l'intero sistema trasportistico (sia marittimo che terrestre);
4. sicurezza stradale;
5. esclusione dai vincoli di Maastricht sulle opere "*core network*" delle Reti TEN–T.

---

[2] La CEF, insieme alle Linee guida TEN-T, è nata come proposta di revisione normativa relativa alle reti trans-europee di trasporto (TEN-T) della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio nell'ottobre 2011, approvate a dicembre 2013.

La pianificazione delle nuove reti Ten-T, è stata articolata su due livelli: una rete globale (*comprehensive network*), da realizzare entro il 2050, la cui competenza per lo sviluppo spetta essenzialmente ai singoli Stati membri; una rete centrale (*core network*), da realizzare entro il 2030, che comprende le opere della rete globale strategiche per il consolidamento degli obiettivi generali e di maggiore valore aggiunto europeo (collegamenti transfrontalieri e nodi multimodali).

La realizzazione di un programma così impegnativo di opere pianificate non ha trovato, in realtà, corrispondenza nel budget riservato. Nel 2011 la Commissione aveva proposto di finanziare il CEF – nel periodo di programmazione 2014-2020 – con 31,7 miliardi. Diversamente, il Consiglio ha destinato al CEF solo 26,2 miliardi, di cui 11,3 attraverso i Fondi di coesione. Per i paesi non interessati dal Fondo di coesione europeo, come l'Italia, la riduzione è molto importante, passando da 21,7 a 14,9 miliardi.

La realizzazione della rete centrale (94 porti europei, 38 aeroporti, 15mila km di linee ferroviarie ad alta velocità e 35 progetti transfrontalieri) è stata "facilitata" mediante la previsione di nove corridoi, che interessano ciascuno almeno tre modalità di trasporto (urbani, aeroportuali, marittimi), tre Stati membri e due sezioni transfrontaliere.

Dei nove corridoi proposti, quattro interessano l'Italia: a) il Baltico-Adriatico; b) il Mediterraneo; c) lo Scandinavia–Mediterraneo; d) il Reno-Alpi. I nodi urbani interessati sono 9, quelli aeroportuali 11 e quelli marittimi 14.

Se nella nuova programmazione 2014-2020 i fondi UE per il CEF si limiteranno a 14,9 miliardi, il rischio concreto è che le coperture finanziarie di altri progetti saranno destinate a interventi di portata molto limitata. Un impegno finanziario comunitario così ridimensionato potrebbe consigliare di rivedere il numero dei corridoi e dei nodi di cui l'Italia ha ottenuto di far parte, forse non sempre valutando appieno l'importanza che ricoprono nell'ambito di un disegno complessivo nazionale. Ove non si giungesse ad un tale ripensamento, diventerebbe comunque ineludibile ottimizzare le indicazioni scaturenti dal nuovo assetto delle reti TEN-T, per pianificare un quadro di selezionate ed effettive priorità infrastrutturali nazionali, maggiormente basato su analisi comparata dei benefici, dei costi e della concreta redditività delle opere, oltre che su una domanda di mercato verificata e reale.

Al fine di evidenziare il riflesso dell'azione programmatica del MIT sugli stanziamenti di bilancio, la tavola che segue riporta gli stanziamenti iniziali e definitivi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, riferiti agli anni 2012 e 2013, per missioni e programmi, con le relative variazioni percentuali.

Tavola 1

STANZIAMENTI INIZIALI E DEFINITIVI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Missione	Programma	2012		2013		Variazione % 2012/2013	
		Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi
004. L'Italia in Europa e nel mondo	Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale	180.000,00	180.000,00	180.000,00	100.000,00	0%	-44%
007. Ordine pubblico e sicurezza	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	721.559,64	749.552,07	708.257,08	763.986,39	-2%	2%
013. Diritto alla mobilità	Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	258.626,58	338.163,09	275.104,50	369.993,62	6%	9%
	Autotrasporto ed intermodalità	524.763,03	294.698,82	536.914,38	331.020,68	2%	12%
	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	132.730,44	132.761,15	127.018,06	142.109,56	-4%	7%
	Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	43.517,13	48.770,92	47.267,57	47.543,01	9%	-3%
	Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	1.056.277,31	1.170.371,11	5.625.919,86	5.841.168,59	433%	399%
	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	1.079.767,77	1.267.197,40	770.900,72	1.085.572,03	-29%	-14%
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	36.549,64	65.397,08	36.142,41	55.250,87	-1%	-16%
	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	5.986,01	7.758,43	5.533,05	6.628,72	-8%	-15%
	Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	2.336.916,13	2.638.411,31	2.728.665,30	3.424.768,41	17%	30%
	Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	1.176.327,63	1.141.719,93	1.031.007,82	1.237.685,63	-12%	8%
017. Ricerca e innovazione	Ricerca nel settore dei trasporti	4.251,91	4.250,75	4.250,64	4.250,64	0%	0%
019. Casa e assetto urbanistico	Politiche abitative, urbane e territoriali	187.687,45	227.873,47	116.645,59	295.270,16	-38%	30%
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	12.806,81	13.661,49	12.848,90	14.423,79	0%	6%
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	51.554,33	70.538,65	44.433,42	85.935,42	-14%	22%
033. Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	45.794,78	3.894,06	56.674,38	5.583,44	24%	43%
Totale		**7.855.116,57**	**8.355.019,73**	**12.307.583,67**	**13.811.190,93**	**57%**	**65%**
Totale 2013 al netto del capitolo 1315 TPL		**7.855.116,57**	**8.355.019,73**	**7.378.329,20**	**8.881.936,46**	**-6,07**	**6,30**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dalla analisi dei totali degli stanziamenti iniziali e di quelli definitivi si evince un notevole incremento tra i due esercizi presi in considerazione: del 57 per cento per gli stanziamenti iniziali e del 65 per cento per i definitivi. Tale aumento è da imputare in maggior misura al programma 6 "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale" della missione 13 "Diritto alla mobilità", attribuibile, come si vedrà nel prosieguo, allo spostamento dal bilancio del Mef a quello del MIT delle risorse da destinare al trasporto pubblico locale. Depurando i valori dell'importo del fondo da destinare al trasporto pubblico locale (capitolo 1315), pari a circa 4,93

miliardi, l'andamento degli stanziamenti cambia radicalmente: quelli iniziali si riducono del 6,07 per cento, quelli definitivi crescono del solo 6,3 per cento.

Altro incremento importante si riscontra nella missione 14, con riguardo alle opere strategiche, il cui stanziamento è cresciuto del 30 per cento.

Oltre ai sopra citati documenti di programmazione strategica, amministrativa e gestionale assumono importanza in sede di programmazione anche il Piano della performance 2013-2015, approvato con d.m. n. 86 del 2013, il Piano della performance 2014-2016, approvato con d.m. n. 32 del 2014, l'aggiornamento annuale dei servizi erogati dal Ministero e dei relativi standard qualitativi, di cui al d.m. n. 39 del 2014, e il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche

Con il recente dPCM 11 febbraio 2014, adottato in attuazione del DL n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, l'organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stata rivisitata. Pur mantenendo la struttura basata su due Dipartimenti (Dipartimento per i trasporti, la navigazione e affari generali e personale e Dipartimento per le infrastrutture), le Direzioni generali centrali sono state ridotte da 18 a 16 e le direzioni generali periferiche da 14 a 11.

A livello organizzativo le modifiche più importanti riguarderanno l'accorpamento della Direzione generale porti con la Direzione generale trasporto marittimo e per vie d'acque interne e l'inglobamento della Direzione generale per le infrastrutture ferroviarie nella Direzione generale per il trasporto ferroviario; la soppressione dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari; la riduzione dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche (da 9 a 7), delle Direzioni generali territoriali (da 5 a 4) e delle Sezioni del Consiglio superiore dei lavori pubblici (da 5 a 3); l'istituzione della Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali.

Per quanto riguarda le dotazioni organiche, una prima riduzione delle stesse è stata attuata dal dPCM 22 gennaio 2013, recante "Rideterminazione delle dotazioni organiche del personale di alcuni Ministeri, Enti pubblici non economici ed Enti di ricerca", in attuazione dell'articolo 2 del citato DL n. 95 del 2012.

Il successivo Regolamento di organizzazione dell'11 febbraio 2014 ha nuovamente rideterminato la dotazione organica, in attuazione delle disposizioni di cui:

- all'art. 6, commi 3*bis* e 4*bis*, del DL n. 101 del 2013, convertito dalla legge n. 125 del 2013, che ha previsto il trasferimento *ex lege* di una parte del personale dirigente dell'Anas S.p.A. (e precisamente il personale in servizio presso l'Ispettorato di Vigilanza delle Concessionarie Autostradali) aumentando l'organico di una unità per la dirigenza di prima fascia e di 14 unità per la dirigenza di seconda fascia;
- all'art. 25, comma 6, del DL n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 134 del 2012, che ha autorizzato l'assunzione di funzionari ingegneri in relazione a specifici compiti di controllo operati dalla Direzione generale dighe e le infrastrutture idriche ed elettriche, aumentando l'organico di 32 unità di terza Area;
- all'art. 67*ter*, comma 6, del DL n. 83 del 2012, convertito dalla legge n. 134 del 2012, che ha autorizzato l'assunzione di 100 unità non dirigenziali ai fini degli interventi per la ricostruzione dell'Abruzzo, permettendo l'aumento dell'organico nella misura di 84 unità di terza Area e 16 unità di seconda Area.

Il regolamento ha, altresì, previsto la diminuzione dell'organico di 4 unità di terza Area e una unità di seconda Area, transitati all'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, mentre ha previsto l'aumento di 110 unità, a seguito del futuro dPCM, il quale provvederà ad inquadrare nei ruoli dell'Amministrazione il personale non dirigente dell'Anas S.p.A. - Ispettorato di Vigilanza delle Concessionarie Autostradali, trasferito *ex lege* dal mese di ottobre 2012.

Si riporta di seguito la tavola delle consistenze organiche "di diritto" vigenti al 31 dicembre 2010, 2011, 2012 e 2013 e una proiezione delle dotazioni 2014, fatta a seguito del nuovo dPCM di riorganizzazione.

Tavola 2

REVISIONE DEGLI ASSETTI ORGANIZZATIVI

Organici personale dirigente	dPCM 19.11.2010 vigente al 31.12.2010	dPCM 19.11.2010 vigente al 31.12.2011	dPCM 04.10.2012 vigente al 31.12.2012	dPCM 22.01.2013 vigente al 31.12.2013	dPCM 11.02.2014
Organico Uffici dirigenziali I fascia	47	47	47	38	39
Organico Uffici dirigenziali II fascia	251	251	226	181	195
Totale	**298**	**298**	**273**	**219**	**234**

Organici personale non dirigente	dPCM 19.11.2010 vigente al 31.12.2010	dPCM 19.11.2010 vigente al 31.12.2011	dPCM 04.10.2012 vigente al 31.12.2012	dPCM 22.01.2013 vigente al 31.12.2013	dPCM 11.02.2014
Area III	3.359	3.359	2848	2.464	2.576
Area II	5.088	5.088	4.933	4.554	4.569
Area I	769	769	546	507	507
Totale	**9.216**	**9.216**	**8.327**	**7.525**	**7.652**

Fonte: documentazione trasmessa dal Ministero

Si evidenzia che le dotazioni organiche riportano soltanto il dato complessivo mentre l'ulteriore ripartizione in organici centrali e periferici è stata demandata a successivi decreti ministeriali non ancora emanati.

Di seguito, viene invece riportata la tavola relativa alla composizione ed evoluzione del personale dirigente al 31 dicembre 2013.

Tavola 3a

COMPOSIZIONE ED EVOLUZIONE DEL PERSONALE NEL 2013

Copertura organico personale dirigente	**Organico ex dPCM 11.02.2014**	**Personale in servizio al 31.12.2013**	**Totale Assunzioni nel 2013**	**Di cui mobilità in entrata (ex art. 30 d.lgs. n. 165 del 2001) nel 2013**	**Totale Cessazioni nel corso del 2013**	**Di cui mobilità in uscita (ex art. 30 d.lgs.165/2001) nel 2013**
Dirigenti I fascia	39	37(1)(2)	2(3)	0	9	0
Dirigenti II fascia	195	191(2)(4)	1(5)	0	13	0
Totale Dirigenti	**234**	**228**	**3**	**0**	**22**	**0**

Note

(1) di cui uno tempo a determinato (incarico di Capo del Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale);

(2) nel computo non sono stati considerati i sospesi senza incarico (n. 3 unità per la I fascia e n. 1 unità per la II fascia), in quanto non in servizio;

(3) di cui una, a tempo determinato, relativa al Capo del Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale ed una relativa all'inquadramento nella prima fascia di una posizione dirigenziale del personale dell'Ispettorato di Vigilanza delle Concessionarie Autostradali (quest'ultima in fase di perfezionamento presso il DFP ed il MEF);

(4) nel computo sono stati considerati n. 12 unità dirigenziali non generali transitati al MIT provenienti dall'Anas S.p.A. ma non ancora inquadrati nei ruoli in quanto in attesa dell'adozione del dPCM di equiparazione delle relative posizioni giuridico - economiche (in fase di perfezionamento presso il DFP ed il Mef);

(5) scadenza incarico di prima fascia.

Fonte: documentazione trasmessa dal Ministero

Con riguardo alla situazione dell'organico dei dirigenti in servizio al 31 dicembre 2013, si evidenzia che il dato relativo ai dirigenti di prima fascia include anche i dirigenti di seconda fascia con incarico dirigenziale di livello generale; tra i dirigenti di seconda fascia sono stati considerati anche i dipendenti della terza area titolari di incarichi dirigenziali ex art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001; non sono stati presi in considerazione i dirigenti in aspettativa, in comando o fuori ruolo in quanto svolgenti incarico presso altre pubbliche amministrazioni; nella colonna cessazioni sono state considerate anche quelle per fuori ruolo e scadenza incarico.

Si riporta di seguito la tavola relativa al personale delle Aree presente in servizio al 31 dicembre 2013.

Tavola 3b

Copertura organico personale non dirigente	Organico e dPCM 11.02.2014	Personale in servizio al 31.12.2013	Totale Assunzioni nel 2013	Di cui mobilità in entrata (ex art. 30 d.lgs. n. 165 del 2001 nel 2013	Totale Cessazioni nel corso del 2013	Di cui mobilità in uscita (ex art. 30 d.lgs.165/2001) nel 2013	Situazioni soprannumerarie al 31.12.2013
Area III	2.544[1]	2.722[2][3]	84[4]	0	72	8	178
Area II	4.569	4.708[2]	36[5]	0	102	11	139
Area I	507	538	0	0	24	1	31
Totale	**7.620[1]**	**7.968**	**120**	**0**	**198**	**20** (comprese nelle 198 cessazioni)	**348**

Note

[1] ai fini di una corretta individuazione dei soprannumeri della terza area, il relativo organico è stato considerato con 32 unità in meno (2.576-32 = 2.544) in quanto tali unità, destinate alla Direzione generale dighe e le infrastrutture idriche ed elettriche, devono essere ancora assunte;

[2] nel numero dei presenti (di terza e seconda area) non sono stati considerati i 110 dipendenti già transitati (ad ottobre 2012) dall'ANAS S.p.A. - Ispettorato di Vigilanza delle Concessionarie Autostradali, in relazione ai quali la dotazione organica dovrà essere incrementata di uno stesso numero di unità;

[3] di cui 2 a tempo determinato;

[4] unità di personale impegnate nelle attività connesse alla ricostruzione in Abruzzo;

[5] di cui 16 unità di personale impegnate nelle attività connesse alla ricostruzione in Abruzzo e 20 unità di personale assunte in attuazione delle disposizioni legislative riguardanti la tutela delle persone invalide.

Fonte: documentazione trasmessa dal Ministero

Si precisa che i dati indicati nella precedente tavola fanno riferimento al personale di ruolo del Ministero delle infrastrutture, anche se comandato presso altre Pubbliche amministrazioni, mentre non è stato preso in considerazione il personale di altre Pubbliche amministrazioni in comando presso il Ministero. Si evidenzia, inoltre, che l'indicazione posta nell'ultima colonna rappresenta l'entità delle situazioni soprannumerarie esistenti, cioè quelle situazioni in cui il numero di dipendenti, superiore alla consistenza organica, verrà assorbito operando le procedure di pre-pensionamento previste dall'art. 2, comma 11, lettera a) della legge n. 135 del 2012.

La riduzione dell'organico è esclusa per quanto concerne il Corpo delle Capitanerie di porto, ai sensi della legge n. 135 del 2012.

Con riferimento all'articolazione periferica, il Dipartimento Infrastrutture coordina nove Provveditorati Interregionali alle Opere Pubbliche (è in corso la riduzione a sette), aventi le competenze relative all'edilizia statale ed alla progettazione ed alla manutenzione di opere pubbliche, anche in convenzione con altri Enti pubblici. Il Dipartimento Trasporti è articolato in cinque Direzioni territoriali (è in corso la riduzione a quattro) che coordinano le attività degli Uffici della motorizzazione Civile e degli USTIF – Uffici Speciali Impianti Fissi, con servizi imprescindibili per il trasporto, anche professionale.

Il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto è incardinato nell'ambito del Ministero e dipende funzionalmente dal Ministro; al 31 dicembre 2013 risulta essere strutturato in 55 Capitanerie di porto (15 sede di Direzione marittima) e 240 Uffici minori, distinti in 51 Uffici circondariali marittimi, 128 Uffici locali marittimi e 61 Delegazioni di spiaggia.

Sono incardinati nell'assetto organizzativo del Ministero anche il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e gli Organismi e le Istituzioni di cui al Capo VI del citato dPCM, che operano secondo le attribuzioni definite da leggi speciali (Struttura tecnica di missione ex art. 163 del TU Appalti, Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, ex art. 1 legge n. 144 del 1999, Direzione generale per le investigazioni ferroviarie e marittime, ex d.lgs. n. 162 del 2007).

Al fine dell'elaborazione di un piano di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, ai sensi dell'articolo 16, commi 4 e 5, del DL n.98 del 2011, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha proceduto ad una ricognizione di tutti gli immobili, sedi degli Uffici periferici del Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici, prendendo in esame superfici, spese di funzionamento e spese per canoni di locazione, con il fine di pervenire alla dismissione di strutture per mezzo di accorpamento con sedi vicine. Il Ministero ha sottoposto all'attenzione del Governo alcune proposte di accorpamento degli Uffici periferici,

nelle quali si è privilegiata la scelta di riunire sedi sussidiarie, uffici limitrofi o che non hanno bisogno di spazi operativi come gli USTIF.

Per alcuni di questi immobili, le procedure di rilascio risultano lunghe e articolate e, in qualche caso, impraticabili, a causa di clausole contrattuali previste dal disciplinare di assegnazione e dal contratto di locazione precedentemente stipulato.

2.2. Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza

In materia di anticorruzione, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha proceduto alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione. Quest'ultimo, nell'esercizio dei compiti previsti dall'articolo 1, comma 8, della legge n. 190 del 2012 e tenendo conto delle linee guida approvate con Delibera n. 72 del 2013 dall'Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle Amministrazioni pubbliche - ANAC, ha elaborato la proposta del Piano triennale di prevenzione della corruzione, tuttora in corso di approvazione da parte dell'Organo politico.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione ha, inoltre, curato la predisposizione del Codice di comportamento del personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in attuazione di quanto disposto dall'art. 54, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001[3]. Lo schema del Codice è stato pubblicato sul sito internet istituzionale, con invito alle associazioni e organizzazioni interessate, a far pervenire eventuali proposte od osservazioni, di cui si è tenuto conto nella stesura.

In materia di trasparenza, il Governo, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 190 del 2012, ha adottato il d.lgs. n. 33 del 2013, recante il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", che ha operato una sistematizzazione dei principali obblighi di pubblicazione vigenti, introducendone anche di nuovi. Tra l'altro, ha individuato modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria, imponendo all'amministrazione l'adozione di una nuova struttura di navigazione del sito istituzionale.

Il Ministero ha così proceduto alla sostituzione della precedente sezione "Trasparenza, valutazione e merito" con la nuova sezione "Amministrazione Trasparente", basata sulla nuova struttura di navigazione, cui l'amministrazione si è adeguata.

Il d.lgs. n. 33 del 2013 è poi intervenuto sul Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, modificandone la disciplina recata dall'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2009, anche al fine di coordinarne i contenuti con quelli del Piano triennale di prevenzione della corruzione e del Piano della *performance*, sebbene questo rimanga uno strumento di programmazione autonomo rispetto al Piano di prevenzione della corruzione. Come sopra rilevato, il Programma per la trasparenza è al momento in corso di approvazione da parte dell'Organo politico.

E' opportuno accennare ad una ulteriore iniziativa in tema di trasparenza, curata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministro per la Pubblica amministrazione e la semplificazione: la Bussola della trasparenza. Si tratta di uno strumento nato per orientare e monitorare l'attuazione delle "linee guida per i siti web delle pubbliche amministrazioni". Questa iniziativa, in linea con i principi dell'*Open Government*, consente alle pubbliche amministrazioni di verificare il proprio sito web e confrontarlo con i siti di altre amministrazioni. E' possibile accedere al sito MIT dalla *home page* www.mit.gov.it, in cui è riportato il logo della Bussola della trasparenza.

Il Ministero ha inteso declinare la trasparenza, non solo con la pubblicazione dei dati sul sito istituzionale, ma in termini di trasparenza dinamica, con la attivazione e la realizzazione di

[3] L'art. 54, comma 5, del d.lgs. n.165 del 2001 prevede che ciascuna Pubblica amministrazione definisca un proprio codice di comportamento che integri il Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni, adottato dal Governo con il d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62.

iniziative e di meccanismi stabili di confronto con gli *stakeholder*. Nel corso del 2012, in aderenza alle previsioni del Programma 2012-2014, sono state individuate:

- le attività di ricaduta sociale, facendole coincidere con gli obiettivi strategici contenuti nella Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, emanata, ogni anno, dal Ministro;
- gli *stakeholder* chiave. I dirigenti cui è affidata la responsabilità di ciascuna attività di ricaduta sociale hanno determinato i rispettivi *stakeholder* chiave, utilizzando la matrice di posizionamento interesse/influenza, introdotta dalla *Copenaghen Charter*, integrata da una tabella di misurazione dei fattori di influenza e da una tabella di misurazione dei fattori di interesse;
- le modalità di svolgimento delle attività dell'Assemblea degli *stakeholder*. La prima Assemblea, tenutasi il 26 settembre 2012, ha coinciso con la giornata della trasparenza ed ha visto la partecipazione di tutte le strutture organizzative del Ministero.

Nel corso del 2013, era stato programmato l'avvio delle iniziative volte alla partecipazione attiva degli *stakeholder* nel ciclo della *performance* e, segnatamente, nella programmazione degli obiettivi strategici. Tuttavia, il ritardo dell'avvio del ciclo della programmazione strategica, legato all'avvicendamento della compagine governativa, non ha consentito di sviluppare a pieno le iniziative previste.

2.3. La riorganizzazione degli Enti vigilati

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:

- 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;
- Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie;
- Lega navale italiana;
- Autorità portuali;
- Rete autostrade mediterranee S.p.A.;
- Centro tipologico nazionale;
- Gestione governativa Ferrovia Circumetnea;
- Società "ex gestioni commissariali".

Per gli aspetti gestionali degli organismi vigilati dal MIT, si rinvia a quanto ampiamente evidenziato nella precedente Relazione. Si trattano, invece, gli aspetti più significativi del Centro tipologico nazionale e della Gestione governativa Ferrovia Circumetnea, non trattate precedentemente.

Centro Tipologico Nazionale

In data 24 maggio 2005 veniva costituita la società consortile per azioni, denominata "Centro Tipologico Nazionale".

La Società senza scopo di lucro, aveva il compito di approntare, organizzare e gestire, con criteri di economicità gestionale nell'interesse e per conto dei consorziati, il Laboratorio Tipologico Nazionale al fine di trattare e distribuire, anche a soggetti terzi, atti, documenti ed informazioni concernenti il settore dell'Edilizia Residenziale Pubblica.

La durata della società consortile era prevista fino all'anno 2030. L'art. 7 del DL n. 95 del 2012 ha disposto l'annullamento dell'accordo di programma sottoscritto il 15 luglio 2004 tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Comune di Catanzaro, la Provincia di Catanzaro e la Regione Calabria, avente ad oggetto "il trasferimento del Laboratorio Tipologico Nazionale nell'ambito del Centro per lo Sviluppo del settore delle costruzioni di Catanzaro" ed il versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle risorse ad esso imputate.
Di conseguenza, nell'Assemblea straordinaria del 29 ottobre 2012 è stato deliberato di procedere allo scioglimento anticipato della Società, con la conseguente messa in liquidazione e nomina di un liquidatore.
Gestione governativa Ferrovia Circumetnea
Il Ministero delle infrastrutture e trasporti gestisce direttamente, ai sensi dell'art. 21 comma 5 del decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011, la gestione commissariale governativa Ferrovia Circumetnea, nelle more del trasferimento della stessa alla Regione Sicilia.
Tale azienda ha la natura di organo strumentale del MIT e conserva le caratteristiche salienti delle aziende di trasporto, con applicazione al personale del contratto collettivo nazionale autoferrotranvieri. I beni utilizzati dalla stessa per l'esercizio del trasporto pubblico rientrano nel demanio e patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato.
Circa l'attuale configurazione giuridica della Gestione Governativa Ferrovia Circumetnea, il citato art. 21, comma 5, del DL n. 98 del 2011, ha attribuito le funzioni e i compiti proprie dei Commissari delle gestioni commissariali governative alla competente Direzione Generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con lo scopo di assicurare l'ordinato completamento delle procedure di trasferimento alle Regioni, dei compiti e delle funzioni di programmazione e di amministrazione relativi alle ferrovie in regime di gestione commissariale governativa.
In sostanza, la natura giuridica dell'azienda governativa è rimasta invariata ma la figura del Commissario Governativo è stata sostituita da quella del Direttore generale della Direzione generale del Trasporto Pubblico Locale; pertanto le funzioni e i compiti attribuiti dalla norma al Direttore generale coincidono con quelle attribuite, prima dell'entrata in vigore del DL n.98 del 2011, al Commissario Governativo.
Il trasferimento alla Regione Siciliana è condizionato all'emanazione di norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana che prevedano espressamente, assieme alla già prevista attribuzione all'Ente regionale delle funzioni e dei compiti di amministrazione e programmazione in materia di servizi ferroviari secondari, il trasferimento, al medesimo ente, delle risorse finanziarie e strumentali necessarie al loro esercizio.

2.4. Gli organismi collegiali

Con riguardo agli organi collegiali, si premette che l'Amministrazione non ha fornito alcuna informazione circa il Comitato Centrale per l'Albo degli autotrasportatori. Le informazioni comunicate attengono al solo Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, cui fanno capo tre organismi collegiali, per i componenti dei quali è previsto il solo rimborso spese:

- *Delegazione italiana Associazione internazionale di navigazione* (AIPCN), di cui al decreto del Presidente del Consiglio superiore dei LL.PP n. 1051 del 2006; per le esigenze di supporto l'organismo fa capo direttamente ai competenti uffici del Consiglio Superiore dei LL.PP. L'unico onere a carico della Amministrazione è la cosiddetta "sovvenzione governativa" annuale, la quale è proporzionale al numero degli iscritti. Il personale ammonta a 16 componenti compreso il presidente e il costo complessivo dell'organo, nel 2013, è stato di 4.750 euro.
- *Commissione sicurezza per le gallerie ferroviarie*, istituita con d.m. n. 5888 del 2006, in attuazione del d.m 28 ottobre 2005; anche questo organismo, per le esigenze di supporto, fa capo direttamente ai competenti uffici del Consiglio Superiore dei LL.PP. Il personale si compone, compreso il Presidente, di 15 persone.
- *Commissione permanente per le gallerie*, prevista dall'art. 4 del d.lgs. n.264 del 2006, ai sensi della direttiva 2004/54/CE, relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea. Il personale ammonta a 15 componenti, per un costo complessivo dell'organismo, nel 2013, pari a 980 mila euro.

Per quanto attiene invece agli organi collegiali che facevano capo al Dipartimento Trasporti, il DL n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, ha soppresso anche la Commissione permanente per le prescrizione sui gas compressi, liquefatti o disciolti e il Comitato tecnico, ex art. 119, comma 10, del Codice della strada; tali organismi, pertanto, non hanno operato nel 2013.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Gestione delle spese

Le risorse allocate nel 2013 nello stato di previsione del Ministero sono destinate ad attuare diciassette programmi facenti parte di otto missioni, che risultano invariati rispetto a quelli individuati nell'esercizio precedente. Tra le missioni più significative vanno considerate la missione n. 13 "Diritto alla mobilità", n. 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", n. 19 "Casa e assetto urbanistico", che danno evidenza, sotto l'aspetto della coerente rappresentazione contabile e finanziaria, delle principali funzioni e attribuzioni di cui il Dicastero è titolare. Alcune delle rimanenti missioni possono essere considerate, come avviene per le altre amministrazioni, trasversali (n. 32 - Servizi istituzionali e generali delle PA e n.33 - Fondi da ripartire), mentre altre prevedono anche programmi gestiti da più 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 2013 una dotazione finanziaria iniziale di competenza pari ad oltre 12,3 miliardi, poco oltre 13 miliardi sono invece allocati sulla cassa. Le previsioni definitive di competenza ammontano a circa 13,811 miliardi mentre raggiungono oltre 14,4 miliardi per la cassa. Si registra un deciso incremento rispetto al precedente esercizio (circa il 70 per cento) che conferma il *trend* crescente nell'ultimo triennio delle allocazioni finanziarie in termini di competenza e di cassa. Nella tavola sottostante sono esposti i principali valori del bilancio del 2013 riferiti al Ministero.

Tavola 4

VALORI FINANZIARI

(in migliaia)

	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Stanziamento iniziale di cassa	Stanziamento definitivo di cassa	Impegni lordi	Pagamenti totali	Residui definitivi iniziali	Residui finali
2011	7.096.614,53	7.527.755,60	8.189.631,55	10.147.435,96	7.376.242,92	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	7.897.712,89	7.929.506,11	8.127.164,87	6.131.568,37
2013	12.307.583,67	13.811.190,93	13.076.594,62	14.428.659,83	13.702.704,68	12.064.607,13	6.062.792,96	6.233.583,96

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La differenza con gli esercizi precedenti attiene ad un deciso incremento delle poste di bilancio allocate nel titolo I della spesa, riconducibile alle risorse, pari ad oltre 4,9 miliardi, relative al fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario. Il capitolo di riferimento 1.315 prevede stanziamenti iniziali e definitivi, impegni e pagamenti, per 4,93 miliardi. Rimangono quasi inalterate le voci di spesa relative alla parte capitale, sebbene in termini assoluti di stanziamenti, impegni e pagamenti, queste si mostrano in lieve aumento, passando, nel biennio 2012-2013 rispettivamente da 5,7 miliardi a 6,5 (stanziamenti definitivi di competenza), da 5,3 a 6,5 miliardi (impegni), da 2,6 miliardi a 3,2 (pagamenti di competenza).

Il consuntivo fa registrare impegni per circa 13,7 miliardi e pagamenti totali per 12 miliardi.

Per effetto dell'applicazione del DL n. 95 del 2012, nell'esercizio 2013 sono state apportate riduzioni agli stanziamenti dei capitoli rimodulabili dell'Amministrazione, sia in sede di legge di stabilità che in bilancio con la conseguente nota di variazioni.

Sono state, inoltre apportate le ulteriori riduzioni di spesa previste dalle norme antecedenti al DL n. 95 del 2012[4]. Il valore complessivo di queste riduzioni, su capitoli sia di parte corrente che di parte capitale, ammontano nel 2013 ad oltre 344,2 milioni (nel 2012 circa 222 milioni in applicazione dei DDLL n. 98 e n. 138 del 2011, e 26,7 milioni, in applicazione dei DDLL n. 95 del 2012 e n. 78 del 2010, per un totale complessivo di circa 249 milioni[5]).

Inoltre, hanno operato le specifiche misure di contenimento previste nell'art. 6 del DL n. 78 del 2010. Dall'analisi delle informazioni rese disponibili dall'Ufficio di bilancio presso il Ministero emerge che solo per le spese relative alle missioni il Dicastero ha pienamente usufruito del tetto di spesa (determinato in oltre 502 mila), mentre per le altre tipologie, il Dicastero si è mantenuto al di sotto del limite, impegnando importi inferiori rispetto al massimo previsto.

Con riferimento agli strumenti di flessibilità di bilancio utilizzati durante la gestione, particolare annotazione merita il ricorso a decreti di variazione disposti in termini di sola cassa (si tratta di decreti del Ministro dell'economia e finanze, adottati ai sensi dell'articolo 6, comma 14, del DL n. 95 del 2012, che dispongono variazioni di sola cassa tra tutti i capitoli di bilancio, sia di parte corrente che di parte capitale). In termini assoluti, l'ammontare di risorse oggetto di variazione è passato da oltre 323 milioni a più di 601 milioni.

Il formarsi delle eccedenze di spesa (nell'esercizio 2013 per oltre 37,99 milioni in termini di competenza e 230 mila euro in termini di residui) è strettamente connesso ai pagamenti disposti per il tramite dei Ruoli di Spesa Fissa (RSF). Dall'esame dei dati di chiusura concernenti i suddetti pagamenti, si rileva che la gran parte dei capitoli interessati sono relativi a partite stipendiali[6] e le eccedenze sono "il risultato di una ripartizione iniziale delle risorse che sconta da un lato un deficit informativo già in sede di previsione, e dall'altro il modificarsi della distribuzione delle risorse umane tra i vari centri di responsabilità in corso d'anno. Tuttavia, pur nella consapevolezza che la non coerente distribuzione delle risorse tra i centri di responsabilità, se supera un limite fisiologico, pregiudica la trasparenza del documento contabile, si evidenzia che le economie di spesa su diversi capitoli stipendiali, seppur non interamente utilizzabili in compensazione delle indicate eccedenze in quanto appartenenti a diverse unità di voto, testimoniano che l'ammontare complessivo delle risorse destinate alle spese di personale copre la totalità della spesa"[7].

L'analisi del consuntivo secondo la classificazione economica dei capitoli consente di avere un quadro informativo di maggiore dettaglio e più coerente con l'impostazione seguita nella costruzione del conto consolidato della PA.

---

[4] Applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 2, comma 1, del DL n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010; del DL n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011; del DL n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011, e della legge n. 183 del 2011 - legge di stabilità 2012.

[5] Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2012, volume II, pagina 303.

[6] Come evidenziato anche nelle precedenti Relazioni, risulta difficoltoso da parte dell'ufficio di bilancio procedere ad un puntuale controllo delle eccedenze di pagamento relative alle altre tipologie di spesa (principalmente fitti passivi e contributi pluriennali) in quanto i pagamenti vengono comunicati all'Ufficio stesso ad esercizio ormai chiuso e privi delle necessarie informazioni. Si tratta comunque di pagamenti per i quali la Banca d'Italia ha espresso la propria validazione.

[7] Fonte: documentazione trasmessa da parte dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Tavola 5

VALORI FINANZIARI PER CATEGORIA ECONOMICA

(in migliaia)

		Stanziamento definitivo di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
		2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
01	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	937.244,11	908.224,67	873.289,32	887.142,87	869.206,85	869.727,81	58.012,13	73.001,64
02	CONSUMI INTERMEDI	382.653,89	251.473,13	374.416,70	238.008,75	397.061,67	220.995,69	85.576,56	85.951,94
03	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	57.406,32	56.801,84	54.348,63	54.958,08	55.105,55	55.127,90	667,60	219,60
04	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	684.525,86	5.287.496,12	678.263,98	5.244.621,89	603.235,49	5.284.728,11	405.713,16	258.228,18
05	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	-	-	-	-	-	-	-	-
06	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	530.588,29	728.517,87	527.978,49	695.242,21	516.378,14	710.379,56	95.399,35	57.029,50
07	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	1.147,32	1.163,32	1.030,42	1.071,22	1.020,79	1.035,11	19,98	48,35
09	INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	320,23	924,60	197,48	924,60	147,21	272,08	214,74	864,96
10	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	6.050,61	6.299,59	6.050,56	6.275,03	6.687,63	6.301,50	768,67	490,95
12	ALTRE USCITE CORRENTI	12.137,37	54.766,26	12.020,74	53.253,24	11.879,86	51.816,30	227,17	1.660,30
TOTALE SPESA CORRENTE		**2.612.073,98**	**7.295.667,40**	**2.527.596,34**	**7.181.497,89**	**2.460.723,19**	**7.200.384,05**	**646.599,36**	**477.495,42**
21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	694.221,94	1.371.134,26	700.049,28	1.370.155,48	1.092.436,67	901.466,68	851.042,59	1.133.262,64
22	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AP	1.191.560,36	1.467.290,56	1.057.307,71	1.464.053,52	1.626.702,51	1.524.619,94	999.757,50	1.004.904,27
23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	1.863.037,33	1.427.321,10	1.666.981,35	1.440.069,45	1.192.968,46	825.788,05	786.376,27	842.642,57
24	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	13.400,12	14.761,49	13.400,12	14.761,48	10.539,16	10.543,87	11.194,33	10.913,53
25	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	180.000,00	100.000,00	180.000,00	100.000,00	4.615,00	100.000,00	363.680,00	180.000,00
26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	1.800.725,99	2.135.016,13	1.752.378,10	2.132.166,86	1.541.521,14	1.501.804,53	2.472.918,33	2.584.365,53
TOTALE SPESA IN CONTO CAPITALE		**5.742.945,74**	**6.515.523,54**	**5.370.116,55**	**6.521.206,79**	**5.468.782,93**	**4.864.223,08**	**5.484.969,01**	**5.756.088,54**
	TOTALE	**8.355.019,73**	**13.811.190,93**	**7.897.712,89**	**13.702.704,68**	**7.929.506,11**	**12.064.607,13**	**6.131.568,37**	**6.233.583,96**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tavola 6

INCIDENZA PERCENTUALE DELLE CATEGORIE ECONOMICHE SUL TOTALE DELLA SPESA NEL BIENNIO 2012 / 2013

		Stanziamento definitivo di		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
		2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
01	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	11,22	6,58	11,06	6,47	10,96	7,21	0,95	1,17
02	CONSUMI INTERMEDI	4,58	1,82	4,74	1,74	5,01	1,83	1,40	1,38
03	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,69	0,41	0,69	0,40	0,69	0,46	0,01	0,00
04	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	8,19	38,28	8,59	38,27	7,61	43,80	6,62	4,14
05	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
06	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	6,35	5,27	6,69	5,07	6,51	5,89	1,56	0,91
07	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
09	INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01
10	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	0,07	0,05	0,08	0,05	0,08	0,05	0,01	0,01
12	ALTRE USCITE CORRENTI	0,15	0,40	0,15	0,39	0,15	0,43	0,00	0,03
TOTALE SPESA CORRENTE		**31,26**	**52,82**	**32,00**	**52,41**	**31,03**	**59,68**	**10,55**	**7,66**
21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	8,31	9,93	8,86	10,00	13,78	7,47	13,88	18,18
22	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AP	14,26	10,62	13,39	10,68	20,51	12,64	16,31	16,12
23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	22,30	10,33	21,11	10,51	15,04	6,84	12,83	13,52
24	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0,16	0,11	0,17	0,11	0,13	0,09	0,18	0,18
25	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	2,15	0,72	2,28	0,73	0,06	0,83	5,93	2,89
26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	21,55	15,46	22,19	15,56	19,44	12,45	40,33	41,46
TOTALE SPESA IN CONTO CAPITALE		**68,74**	**47,18**	**68,00**	**47,59**	**68,97**	**40,32**	**89,45**	**92,34**
	TOTALE	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RgS

L'analisi della spesa registrata secondo la classificazione economica nel 2013, invertendo l'andamento registrato nel precedente esercizio, mostra che più della metà di essa è allocata nel titolo I.

Si conferma il dato relativo ai significativi trasferimenti di risorse finanziarie a soggetti pubblici (enti pubblici territoriali, Autorità portuali, etc) e imprese (Anas, RFI principalmente), sia nella parte corrente, sia nella parte capitale. In termini di pagamenti totali i contributi e trasferimenti di parte corrente raggiungono quasi il 50 per cento del totale, quelli disposti in conto capitale circa il 33 per cento della spesa totale. Tale dato va, come anticipato in precedenza, interpretato alla luce del nuovo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale che ha visto l'imputazione delle relative risorse (pari ad oltre 4,9 miliardi) al bilancio del Ministero comportando decisamente un evidente disallineamento con i risultati contabili riferiti ai precedenti esercizi.

La gestione dei residui è stata contraddistinta nel 2013 da valori finanziari che si discostano poco rispetto a quelli dell'esercizio precedente. Il dato complessivo dei residui infatti passa da 6,131 miliardi registarti nel 2012 a poco più di 6,233 miliardi nel 2013. Tuttavia, i residui che derivano dalla gestione di competenza 2013 aumentano da 3,024 a 3,652 miliardi, mentre i residui che derivano dagli esercizi precedenti passano da 3,107 miliardi del 2012 a poco più di 2,58 miliardi del 2013. Più dettagliatamente, i residui di stanziamento che derivano dalla gestione di competenza ammontano ad oltre 796,8 milioni (in aumento rispetto a quelli registrati nel 2012 pari a 692 milioni), mentre i residui propri provenienti dalla competenza passano da 2,331 miliardi a 2,856 miliardi nel 2013. Il totale dei residui propri dà la misura della massa debitoria iscritta a bilancio al 31 dicembre 2013, ed è costituita da 5,371 miliardi, di

cui 2,515 provenienti dai residui (nel 2012 erano 5,4 miliardi, di cui 3,1 miliardi provenienti dai residui).

Con riguardo allo *stock* dei debiti fuori bilancio, la situazione quantificata dal Dicastero evidenzia una massa debitoria al 2013 di oltre 181,93 milioni, di cui 26 milioni per voci relative a consumi intermedi ed oltre 155 riferiti alla categoria investimenti fissi lordi. Di quest'ultimi 149,19 milioni non risultano ancora pagati, rimanendo in attesa degli effetti del piano di rientro previsto dal DL n. 35 del 2013.

I debiti fuori bilancio di nuova formazione superano i 6 milioni nel 2013, registrando un calo rispetto a quelli del 2012, pari a 7,48 milioni, tutti di parte corrente e relativi a consumi intermedi. Tali informazioni si allineano con quanto risulta dalla Relazione finale sulla situazione dei pagamenti dei debiti del Ministero in applicazione dell'articolo 5 del DL n. 35 del 2013. Da quanto ivi riportato, emerge che l'importo totale dei debiti al 31 dicembre 2012 comunicati dall'Amministrazione all'Ufficio di bilancio è stato pari a circa 153 milioni, di cui 26 milioni di parte corrente e 127 milioni di parte capitale. In dettaglio l'importo di 153 milioni ha riguardato per 19 milioni gli uffici centrali (principalmente di parte corrente) e per 134 milioni gli uffici periferici (principalmente di parte capitale). Di questi, l'UCB ha assentito solo 31,7 milioni di cui 18,6 milioni relativi agli uffici centrali e di parte corrente, e 13,1 milioni per gli uffici periferici ed equamente ripartiti tra parte corrente e parte capitale. Conseguentemente il DMT n. 46892 del 2013 ha disposto una variazione in aumento sui capitoli di bilancio per una somma pari all'importo assentito, destinando al pagamento dei debiti relativi a spese in conto capitale solo 6,5 milioni. Al 31 dicembre 2013 il totale complessivamente erogato risulta pari a 31,25 milioni.

I debiti verso la Tesoreria scaturiscono dalle situazioni contenziose in materia di investimenti per opere pubbliche (liti, arbitrati, lodi). Infatti i pertinenti 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[8] (anticipazione di tesoreria), al fine di ridurre al minimo l'eventuale aggravio per interessi o spese conseguenti ad ulteriori ritardi nel pagamento. 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. L'ammontare degli speciali ordini di pagare in conto sospeso emessi nel 2013 dalla sede centrale del Ministero si attesta nel 2013 ad oltre 166 milioni.

Con riguardo ai residui passivi perenti di parte corrente, in termini di rescrizioni e di nuove perenzioni, la gestione del bilancio ha determinato una diminuzione, nel conto del patrimonio, di circa 75 milioni, determinata, per oltre 56 milioni, dalla reiscrizione in bilancio di somme relative al finanziamento del rinnovo contrattuale del settore del trasporto pubblico locale (capitolo di bilancio 1314). Le nuove perenzioni ammontano a circa 152 milioni mentre le prescrizioni ed economie (sempre di parte corrente) sono determinate in circa 254 milioni. Tali importi hanno, così, rideterminato l'ammontare finale dei residui passivi perenti di parte corrente nel conto del patrimonio pari ad oltre 2,198 miliardi nel 2013 (la consistenza ad inizio esercizio era pari a poco più di 2 miliardi). Con riguardo alle poste patrimoniali di parte capitale relative ai residui perenti, la consistenza finale di questi ammonta ad oltre 10,7 miliardi (la loro consistenza ammontava, ad inizio esercizio, a poco più di 9,28 miliardi). Le diminuzioni, intervenute per reiscrizioni in bilancio[9] ammontano a circa 763 milioni. Gli incrementi delle poste del conto del patrimonio dovuti per nuove perenzioni (di residui propri relativi a capitoli di spesa di parte capitale) ammontano ad oltre 1,23 miliardi.

---

[8] Ai sensi dell'art. 14, comma 2, del DL n. 669 del 1996, convertito dalla legge n. 30 del 1997.

[9] Tra le più rilevanti quelle relative al fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse strategico, capitolo 7060, per un importo di oltre 237,8 milioni e quelle relative alle risorse indirizzate al programma di interventi finalizzati alla prevenzione e riduzione della vulnerabilità degli edifici scolastici, capitolo 7384, per oltre 88,3 milioni.

3.2. Gestione delle entrate extratributarie

Lo stato di previsione dell'entrata, nella parte di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, fa capo a tre Centri di Responsabilità: il C.d.R. 17 "Dipartimento delle infrastrutture e gli affari generali ed il personale", il C.d.R. 19 "Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici" e il C.d.R. 62 "Capitanerie di Porto". Le risorse sono principalmente riconducibili alle prestazioni dei servizi resi agli utenti degli uffici della motorizzazione civile[10]. Tuttavia una parte non trascurabile dei flussi attiene agli introiti derivanti dall'attività connesse alla vigilanza in materia di sicurezza sulle dighe e delle gallerie e dall'attività svolta dai Comandi delle Capitanerie di porto concernenti la partecipazione ad operazioni internazionali per il contrasto all'immigrazione illegale.

Con riguardo ai dati contabili di interesse dei tre Centri di Responsabilità, il consuntivo di entrata determina i seguenti importi suddivisi secondo le diverse fasi contabili che contraddistinguono la gestione delle entrate: le previsioni iniziali di competenza sono pari a 701,9 milioni, le previsioni definitive pari a 1,2 miliardi. L'ammontare accertato, riferito sempre ai tre centri di responsabilità in gestione al Ministero, è stato pari a circa 973 milioni mentre le riscossioni di competenza risultano essere pari a 841 milioni. I versamenti di competenza ammontano[11] a 935 milioni. In riferimento alla gestione di cassa, come si evince dalla tavola seguente, le previsioni iniziali ammontano a 702 milioni, quelle definitive a 1,26 miliardi. Le riscossioni totali (competenza e residui) risultano essere pari a 990 milioni ed i versamenti totali a 855,6 milioni.

Tavola 7

ENTRATE

(in migliaia)

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	496.709,00	513.624,36	120.535,54	121.170,37	120.543,35
19	Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	192.406,97	736.843,33	841.676,26	857.133,29	723.637,92
62	Capitanerie di porto	12.783,32	12.803,32	11.236,81	11.908,12	11.426,10
	Totale	**701.899,29**	**1.263.271,01**	**973.448,61**	**990.211,78**	**855.607,37**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La maggiore consistenza degli introiti derivano dall'attività del C.d.R. 19 (Dipartimento dei Trasporti), prevalentemente legati all'erogazione dei servizi della motorizzazione civile, sia in sede periferica che centrale, oltre che della Direzione generale della Motorizzazione a seguito del rilascio di informazioni a favore di 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.

Tra i capitoli di entrata che gestiscono un ammontare rilevante di risorse, va ricordato il capitolo 2163 relativo ai "diritti dovuti in relazione alle operazioni tecniche e tecnico-amministrative di competenza del Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici", per il quale risultano versati, in conto competenza, oltre 294,2 milioni. Tramite il sistema delle riassegnazioni, con appositi decreti di variazione del Ministro sono state disposte variazioni della spesa in aumento delle dotazioni di competenza e cassa, per poco più di 37 milioni, di capitoli di parte corrente e di parte capitale.

[10] Gli uffici della Motorizzazione civile sono inclusi nell'ambito del C.d.R. 19.

[11] Le entrate di competenza dell'Amministrazione sono relative a versamenti i cui capitoli sono in "gestione contestuale", cioè in cui la fase di accertamento e la fase di riscossione sono contemporanee alla fase di versamento (versamento in conto competenza).

Sempre con riguardo alla procedura di riassegnazione di entrate, secondo la modalità prevista dalla legge finanziaria per il 2008[12], ulteriori risorse riassegnate tramite il "Fondo Entrate" attengono alle risorse allocate nel capitolo d'entrata 2567. A fronte di versamenti di entrata pari ad oltre 30 milioni, sono stati trasferiti sul capitolo 7333 (di parte capitale), relativo alla sicurezza stradale, 5 milioni in termini di competenza e cassa. Il totale delle risorse disposte, comunque, tramite il capitolo 1451 "Fondo Entrate" con decreti di variazione in aumento della dotazione finanziaria di competenza e cassa di altri capitoli di spesa ammonta, nel 2013, ad oltre 48 milioni. Se nella Relazione dello scorso anno si riscontrava un andamento decrescente delle previsioni del Fondo Entrate[13] nel triennio 2010-2012, a fronte di *trend* positivo di flussi complessivi di entrate di pertinenza del Ministero, nel 2013 le previsioni sul capitolo di spesa in termini di competenza e cassa delle disponibilità segnano un significativo incremento delle risorse così come le risorse stanziante nel bilancio 2014, pari rispettivamente a 50 milioni nel 2013 e a 45,7 milioni nell'esercizio corrente.

Da segnalare che ulteriori importanti risorse sono riconducibili al capitolo di entrata 2454, relativo ai finanziamenti revocati destinati alle opere gestite dalle Autorità portuali (i relativi importi sono, di conseguenza, versati all'entrata del bilancio dello Stato). Nel periodo novembre 2012-dicembre 2013 i versamenti ammontano ad oltre 58 milioni. Tali risorse hanno permesso all'Amministrazione di usufruire, sul capitolo di spesa 7259, di una riassegnazione (in forza del DL n. 225 del 2010, articolo 2, commi 2*novies* e 2*decies*) di importo quasi equivalente.

Stessa logica è stata seguita per le entrate versate sul capitolo 3567 "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti", tramite il quale sono state disposte riassegnazione su differenti capitoli di spesa, tra cui il fondo relativo ai contributi pluriennali revocati (riassegnazione per poco più di 52 milioni sul capitolo 7685), e il fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città (riassegnazione per 24 milioni sul capitolo 7365).

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

Nel 2013 né le missioni né i programmi del MIT hanno subito processi di revisione. Si illustrano, pertanto, nella tavola seguente, le otto missioni e i diciassette programmi in cui le stesse si articolano, evidenziandone i principali aggregati finanziari e gli andamenti rispetto al 2012.

---

[12] 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 n. 244 del 2007 (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.

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.

[13] Lo stanziamento del capitolo 1451, infatti, si riduce costantemente nel triennio, da 60 milioni nel 2010 a 53,79 nel 2011, a 25,95 milioni nel 2012. Nel 2013 lo stanziamento disposto nella legge di bilancio è stato pari a 50 milioni in termini di competenza e cassa.

Tavola 8

MISSIONI E PROGRAMMI

(in migliaia)

Missione	Programma	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni lordi	Pagamenti totali	Residui finali
004.L'Italia in Europa e nel mondo	Cooperazione economica, finanziaria e infrastrutturale	180.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	180.000,00
	Totale	**180.000,00**	**100.000,00**	**100.000,00**	**100.000,00**	**180.000,00**
007.Ordine pubblico e sicurezza	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	708.257,08	763.986,39	743.349,17	722.175,40	131.708,21
	Totale	**708.257,08**	**763.986,39**	**743.349,17**	**722.175,40**	**131.708,21**
013.Diritto alla mobilità'	Sviluppo e sicurezza della mobilità' stradale	275.104,50	369.993,62	371.463,43	337.957,35	161.439,20
	Autotrasporto ed intermodalità	536.914,38	331.020,68	327.577,08	273.860,63	109.735,54
	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	127.018,06	142.109,56	140.533,73	211.274,70	31.205,28
	Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	47.267,57	47.543,01	47.662,97	39.942,35	35.205,39
	Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	5.625.919,86	5.841.168,59	5.801.310,92	5.814.509,83	483.641,62
	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	770.900,72	1.085.572,03	1.057.720,32	931.452,37	491.537,59
	Totale	**7.383.125,09**	**7.817.407,48**	**7.746.268,45**	**7.608.997,23**	**1.312.764,62**
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	36.142,41	55.250,87	46.852,97	44.583,36	15.347,94
	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	5.533,05	6.628,72	5.781,48	6.421,56	1.288,46
	Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità	2.728.665,30	3.424.768,41	3.430.399,07	2.545.873,81	3.325.316,18
	Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali	1.031.007,82	1.237.685,63	1.236.597,02	680.960,85	990.769,18
	Totale	**3.801.348,58**	**4.724.333,63**	**4.719.630,54**	**3.277.839,58**	**4.332.721,76**
017.Ricerca e innovazione	Ricerca nel settore dei trasporti	4.250,64	4.250,64	5.632,15	5.578,96	8.448,13
	Totale	**4.250,64**	**4.250,64**	**5.632,15**	**5.578,96**	**8.448,13**
019.Casa e assetto urbanistico	Politiche abitative, urbane e territoriali	116.645,59	295.270,16	295.972,64	263.271,44	251.864,75
	Totale	**116.645,59**	**295.270,16**	**295.972,64**	**263.271,44**	**251.864,75**
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	12.848,90	14.423,79	12.939,17	12.881,95	1.669,23
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	44.433,42	85.935,42	73.331,18	69.129,52	9.664,85
	Totale	**57.282,31**	**100.359,20**	**86.270,35**	**82.011,48**	**11.334,08**
033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	56.674,38	5.583,44	5.581,38	4.733,04	4.742,40
	Totale	**56.674,38**	**5.583,44**	**5.581,38**	**4.733,04**	**4.742,40**
Totale		**12.307.583,67**	**13.811.190,93**	**13.702.704,68**	**12.064.607,13**	**6.233.583,96**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La missione "Diritto alla mobilità" presenta stanziamenti definitivi di competenza per 7,8 miliardi, in forte incremento rispetto al 2012, ma ancor di più crescono gli impegni lordi ed i pagamenti totali: gli impegni lordi passano da 2,9 a 7,7 miliardi ed i pagamenti da 2,87 a 7,6 miliardi. La ragione è da riscontrarsi nell'istituzione del "Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico", come già detto e meglio precisato più avanti.

La missione "Infrastrutture pubbliche e logistica" presenta un aumento degli stanziamenti definitivi di competenza pari a circa il 22,6 per cento rispetto al dato riscontrato nel 2012, passando da 3,8 a 4,7 miliardi (nel 2012 presentavano già un notevole incremento del 35,5 per cento), mentre gli impegni lordi si incrementano del 24,48 per cento rispetto al 2012. I pagamenti totali diminuiscono del 17,5 per cento.

Si inverte la pregressa tendenza in decrescita nelle missioni "Ricerca e innovazione" (impegni lordi per 4,25 milioni nel 2012 e 5,6 milioni nel 2013 in aumento del 31,7 per cento) e "Casa e assetto urbanistico" (227 milioni nel 2012 e 295 nel 2013, con un aumento del quasi 30 per cento), pur se quest'ultima presenta una lieve riduzione dei pagamenti totali dello 0,10 per cento. La missione "Servizi istituzionali delle amministrazioni pubbliche" continua a crescere (72 milioni, in termini di impegni, nel 2012 e 86 nel 2013, in aumento del 19,4 per cento).

Di seguito si illustrano le caratteristiche e le principali attività svolte nell'ambito dei più significativi programmi delle missioni 13, 14 e 19.

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 9

IMPEGNI LORDI PER CIASCUN PROGRAMMA DELLA MISSIONE

(in migliaia)

	Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	**Autotrasporto ed intermodalità**	**Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo**	**Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario**	**Sviluppo e sicurezza della mobilità locale**	**Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne**	**Totale missione**
Redditi da lavoro dipendente	165.558,50	4.802,80	3.957,80	4.629,76	4.083,99	8.928,44	191.961,29
Consumi intermedi	128.883,70	6.228,13	704,05	401,84	369,10	4.602,89	141.189,71
Trasferimenti di parte corrente	-	197.804,73	103.598,88	10.109,10	5.257.663,33	218.539,30	5.787.715,34
Altre uscite correnti	1.689,04	42,53	16.796,39	13,28	5.097,90	1.596,70	25.235,84
TOTALE Spesa corrente	**296.131,24**	**208.878,19**	**125.057,12**	**15.153,98**	**5.267.214,28**	**233.667,33**	**6.146.102,18**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	20.586,34	3,73	11,10	8,99	9.018,93	86.688,71	116.317,80
Contributi e trasferimenti in conto capitale	54.745,85	118.695,16	15.465,51	32.500,00	525.077,70	737.364,27	1.483.848,49
TOTALE Spesa in conto capitale	**75.332,19**	**118.698,89**	**15.476,61**	**32.508,99**	**534.096,63**	**824.053,98**	**1.600.167,29**
TOTALE spesa finale	**371.463,43**	**327.577,08**	**140.533,73**	**47.662,97**	**5.801.310,91**	**1.057.720,31**	**7.746.269,47**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 10

PAGAMENTI TOTALI PER CIASCUN PROGRAMMA DELLA MISSIONE

(in migliaia)

	Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	Autotrasporto ed intermodalità	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	Sviluppo e sicurezza della mobilità locale	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne	Totale missione
Redditi da lavoro dipendente	164.989,36	4.783,76	3.939,21	4.609,48	4.066,88	8.885,81	191.274,50
Consumi intermedi	123.713,86	8.590,48	725,16	417,18	290,15	4.472,01	138.208,84
Trasferimenti di parte corrente	-	196.943,13	155.271,14	10.114,30	5.243.046,45	233.525,79	5.838.900,81
Altre spese correnti	1.120,98	36,24	16.796,39	12,75	5.097,90	1.596,27	24.660,53
Totale Spesa corrente	**289.824,20**	**210.353,61**	**176.731.91**	**15.153,72**	**5.252.501,38**	**248.479,83**	**6.193.044,68**
Investimenti fissi	20.282,01	8,85	16,23	11,47	7.425,99	91.560,48	119.305,03
Trasferimenti in c/capitale	27.851,14	63.498,17	34.526,56	24.777,15	554.582,46	591.412,06	1.296.647,54
Totale Spesa in conto capitale	**48.133,15**	**63.507,02**	**34.542,79**	**24.788,62**	**562.008,45**	**682.972,53**	**1.415.952,56**
TOTALE spesa finale	**337.957,35**	**273.860.63**	**211.274,70**	**39.942,35**	**5.814.509,83**	**931.452,37**	**7.608.997,24**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi di competenza riferiti all'intera missione ammontano a 7,8 miliardi (56,6 per cento degli stanziamenti definitivi totali MIT), gli impegni totali a 7,7 miliardi (55 per cento del totale impegni MIT) mentre i pagamenti totali sono pari a 7,6 miliardi (63 per cento dei pagamenti totali MIT). I valori assoluti ed i tassi di incidenza delle singole rilevazioni della spesa per la missione 13 sono tutti in incremento rispetto all'esercizio pregresso.

Nella successiva esposizione si approfondiranno i programmi 2 "Autotrasporto e intermodalità", 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".

Programma 2. Autotrasporto e intermodalità.

Il programma si articola in quattro obiettivi operativi[14] ed ha una spesa per circa due terzi corrente che opera prevalentemente per trasferimento.

Di rilievo, in questo programma, è l'analisi della spesa destinata all'autotrasporto e al Comitato centrale.

Il d.lgs. n. 284 del 2005 ed il d.P.R. n. 134 del 2010 riservano al Comitato Centrale per l'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi una posizione di autonomia contabile e finanziaria, basata principalmente sulle quote dovute annualmente dalle imprese di autotrasporto. Il settore, riconosciuto come cruciale nella sistema economico nazionale, appare irrigidito da una complessa e diversificata disciplina normativa (che risente tra l'altro anche dei principi e vincoli derivanti dall'ordinamento europeo in materia di aiuti di Stato alle imprese) che rende il sistema di finanziamento molto articolato, in quanto se da una parte si prevedono misure di agevolazione fiscale a favore delle imprese dell'autotrasporto (che comportano, comunque, un certo grado di previsione a copertura, di pertinenza anche di altre amministrazioni, come il cap. 3825 del MEF) e forme di incentivazione che favoriscono le

[14] Ottimizzare le procedure per la pianificazione erogazione dei contributi ed altri interventi finanziari per l'autotrasporto; verifiche e controlli sulla regolarità del trasporto su strada; albo degli autotrasportatori e interventi per la sicurezza della circolazione; proseguire nell'erogazione di provvedimenti ed autorizzazioni per il trasporto su strada di persona e merci.

aggregazioni imprenditoriali e la formazione, dall'altro è previsto un utilizzo delle risorse per finalità differenti, quali la protezione ambientale e la sicurezza della circolazione, per iniziative ed interventi in materia di sicurezza della circolazione e di controlli sui mezzi pesanti. La complessità normativa rende incerta la previsione e la quantificazione delle risorse messe a disposizione del sistema, che vengono adeguate in corso d'esercizio attraverso forme di trasferimento delle stesse da un capitolo ad un altro nel tentativo di bilanciare eventuali esigenze di competenza e di cassa create nel corso della gestione.

Va evidenziato al riguardo che il cap.7420 (fondo per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto di merci) ha avuto uno stanziamento iniziale di competenza e cassa pari a 400 milioni, incrementato per 1,3 milioni provenienti dal fondo di reiscrizione residui perenti (cap. 7496). In corso di gestione, è stata disposta una diminuzione di 376 milioni (su cassa e competenza) che ha finanziato per 16 milioni il cap. 7330 relativo alla formazione del personale, all'interno del fondo per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato, le cui risorse sono relative a finanziamenti concessi per incentivare le aggregazione tra imprese di trasporto, la riduzione delle imprese monoveicolari, il conseguimento di maggiori livelli di sicurezza stradale e di protezione, l'agevolazione del trasporto combinato ferroviario, marittimo e per vie navigabili interne. Altre risorse (360 milioni) sono state spostate, sia nella competenza che nella cassa, su capitoli di spesa corrente, tra cui il cap. 1330, che attiene al sistema di finanziamento del Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori. Lo stanziamento definitivo del capitolo 7420 si è ridotto a 25 milioni di competenza e 5 milioni di cassa. I pagamenti di competenza sono stati ancora più limitati (331 mila) ed i totali sono comunque poco significativi (1,5 milioni). Ne consegue che i residui di nuova formazione sono molto elevati (25 milioni), con un incremento di quelli iniziali che erano già cospicui (1,4 milioni).

Le spese di funzionamento del Comitato Centrale gravano sul capitolo di spesa 1294 e sul capitolo di spesa 1323: il primo ha avuto uno stanziamento di 5,88 milioni e il secondo di 20 mila. Altre risorse sono state iscritte sul capitolo di spesa 1330 sopra citato. Per l'anno 2013, a fronte di complessivi 209,26 milioni stanziati sul capitolo, le risorse disponibili, a seguito dei diversi tagli intervenuti si sono ridotte a 197,3 milioni.

Ai sensi del d.P.R. n. 134 del 2010, il Comitato centrale per l'Albo è assoggettato ad obbligo di rendicontazione annuale. Il Rendiconto relativo all'esercizio finanziario dell'anno precedente e redatto secondo il sistema di contabilità economica per centri costo, viene approvato dal Comitato centrale entro il 15 marzo di ogni anno e viene trasmesso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed al Ministero dell'economia e finanze entro il termine di trenta giorni dalla sua approvazione. Il termine previsto dal Regolamento non viene ordinariamente rispettato tanto che, al momento, il consuntivo 2013 non risulta ancora redatto. Peraltro, il 2013 è stato caratterizzato da diversi rilievi da parte dell'Ufficio Centrale di Bilancio sulla maggior parte degli atti posti in essere dal Comitato alla fine dell'anno. Alcune di queste osservazioni comporteranno, verosimilmente, l'adozione di specifici atti di riconoscimento di debito.

Programma 4. Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo

Il Programma si articola in due obiettivi operativi[15] ed ha una spesa prevalentemente di trasferimento ad altre pubbliche amministrazioni, sia per la parte corrente che 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.

[15] "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".

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, l'interesse per la fase attuativa conseguente alla pubblicazione dell'Atto di indirizzo per la redazione del Piano Nazionale per lo sviluppo aeroportuale adottato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti nel 2012[16], che pone le basi per un riordino organico del settore aeroportuale sotto il profilo infrastrutturale, gestionale e della qualità dei servizi. Oltre che il MIT, l'applicazione dell'atto investe principalmente l'ENAV e l'ENAC. In verità, non molto avanzata appare la redazione del Piano. Nel 2013 sono state valutate misure idonee per apportare variazioni all'orario di apertura di alcuni aeroporti, sulla base dei dati di traffico, anche a seguito delle proposte emerse da due tavoli interministeriali: per la razionalizzazione dei servizi resi dagli enti istituzionali dello Stato (che vede coinvolti Polizia di Stato, Carabinieri e Guardia di Finanza), nonché quelli doganali e sanitari, e per la razionalizzazione sia dei servizi di navigazione aerea sia dei servizi antincendio. E' stata, quindi, elaborata una prima proposta di revisione degli orari di apertura degli aeroporti aperti al traffico commerciale e di razionalizzazione dei servizi di navigazione aerea, con ipotesi di modifica delle tipologie e delle modalità dei servizi stessi, sottoposta ai soggetti ed enti interessati. E' stato, inoltre, costituito un apposito gruppo di lavoro per rivedere la proposta del Piano insieme alle Regioni con riguardo alle seguenti finalità: razionalizzazione degli aeroporti; evitare la concorrenza fra aeroporti; incentivare aggregazioni; individuare vocazioni prioritarie; durata di validità del Piano; intermodalità ed accessibilità; sostenibilità ambientale; settore cargo; classificazione; nuovi scali.

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. Il contratto di programma riferito al periodo regolatorio 2010-2012 è attualmente all'esame del CIPE.

Con riguardo ad ENAC, è in corso la sottoscrizione del contratto di programma 2011-2013, oggetto di valutazione da parte della neoistituita "Autorità di regolazione dei trasporti".

Inoltre, sono in corso diversi contratti di programma stipulati dall'ente e le società aeroportuali, cui sottostanno i relativi piani di investimento. Si tratta di due contratti di programma ordinari relativi agli aeroporti di Palermo (GESAP) e Catania (SAC) e tre contratti di programma per i sistemi aeroportuali di Roma Fiumicino e Ciampino (AdR), di Milano Malpensa e Linate (SEA) e per l'aeroporto di Venezia (SAVE).

Programma 6. "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale"

Il Programma si articola in tre obiettivi operativi[17] ed ha una spesa prevalentemente di trasferimento: circa il 45 per cento degli impegni complessivi del programma è destinata a trasferimenti di parte corrente mentre più del 53 per cento a trasferimenti in conto capitale. Del totale della spesa della missione, il programma 6 rappresenta il 28,5 per cento.

Il profilo strategico che contraddistingue il settore del trasporto pubblico locale, inteso come complesso dei servizi di trasporto di persone e merci, ferroviario e su gomma[18], è emerso,

---

[16] Di esso si è fatta ampia trattazione nel Rapporto 2013 sul Coordinamento di Finanza Pubblica della Corte dei conti (Delibera SS.RR. n. 6 del 2013, pg. 111), cui si fa rinvio.

[17] Razionalizzare le procedure per promuovere i sistemi di trasporto rapido di massa, i sistemi di trasporto su ferrovie secondarie e la loro sicurezza; migliorare la sicurezza del trasporto ferroviario locale, dei sistemi di trasporto ad impianti fissi e dell'esercizio degli impianti a fune; contributi alle Regioni ed Enti locali per potenziamento e risanamento del TPL.

[18] Più precisamente, l'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 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

nella sua specifica rilevanza, nel corso dapprima del 2011 poi del 2012, all'interno di specifici interventi normativi e con riguardo all'attività della Corte costituzionale[19].

Tra le novità più significative emerse nel 2012 va rilevata quella derivante dal quadro ordinamentale delineato dall'articolo 16*bis* del DL n. 95 del 2012, così come modificato ed integrato dall'articolo 1, comma 301, della legge n. 228 del 2012, che ha innovato il sistema TPL, istituendo il "fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico" nel quale confluisce uno stanziamento pari a 4.929 milioni, corrispondente a circa il 75 per cento delle risorse pubbliche di parte corrente destinate al settore.

Le risorse del nuovo fondo, che prima erano allocate nel bilancio Mef senza vincolo di destinazione e sedimentate secondo criteri "storici", vengono ora ad essere ripartite tenendo conto non di singole finalità di spesa, ma del raggiungimento, mediante la riprogrammazione dei servizi, degli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione fissati alle Regioni. Il prescritto dPCM di riparto è stato sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei ministri in data 11 marzo 2013[20]. Le Regioni hanno avuto 120 giorni per procedere alla corretta riprogrammazione dei servizi di TPL e ferroviari regionali e ulteriori 60 giorni per rendere operativa la riprogrammazione in parola.

Nelle more di tale riprogrammazione si è proceduto all'erogazione alle Regioni a statuto ordinario di un acconto del 60 per cento del fondo per un importo complessivo pari a circa 2,957 miliardi. A seguito dell'emanazione del decreto interministeriale di riparto definitivo delle risorse del "Fondo" per l'esercizio 2013, il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha provveduto ad erogare un ulteriore 30 per cento, pari a circa 1,478 miliardi, delle risorse stanziate sul fondo in parola. Infine, a seguito della trasmissione da parte di tutte le Regioni dei piani di riprogrammazione dei servizi di TPL e ferroviari regionali, previsti dal richiamato art. 16 bis del DL n. 95 del 2012, il MIT ha provveduto ad erogare il residuo 10 per cento, pari a circa 492 milioni, dello stanziamento del fondo.

Dal punto di vista del monitoraggio e controllo, lo Stato (MIT), nel rispetto delle autonomie regionali, vigila sia sugli effetti prodotti dalla riprogrammazioni che sul processo di liberalizzazione (mediante l'attività dell'Autorità per i trasporti). Tramite l'Osservatorio sulle politiche del TPL (istituito ai sensi dell'art. 1, comma 300, della legge n. 244 del 2007 ma attivato solo nel 2013), che si doterà di un'anagrafica informatica di tutte le aziende che hanno in corso rapporti negoziali per l'esercizio di servizi di TPL, lo Stato potrà disporre di dati trasportistici ed economici certificati tali, tra l'altro, da consentire di ridefinire il perimetro "dei servizi ferroviari universali" (servizi nazionali di utilità sociale sovvenzionati dallo Stato) in modo da considerare duplicazioni e sovrapposizioni con i servizi ferroviari regionali.

La verifica per il 2013 è stata effettuata accertando che tutti gli enti territoriali abbiano riprogrammato i servizi di trasporto pubblico locale e ferroviari regionali nei termini indicati

---

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.

[19] Si ricorda la sentenza della Corte costituzionale 17 luglio 2012, n. 199, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 4 del DL n. 138 del 2012, recante la nuova disciplina dei servizi pubblici locali, a seguito dell'abrogazione per via referendarie del precedente art.23-bis del DL n. 112 del 2008.

[20] 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.

dallo stesso disposto di legge, pur se i piani di riprogrammazione non sono oggetto di approvazione da parte del MIT ma soltanto assunti dall'Osservatorio a fini ricognitivi. Il mancato raggiungimento, in tutto o in parte, degli obiettivi da parte della singola regione, indipendentemente dalla idoneità del piano di riprogrammazione a perseguirli, comporterà nel 2014 una progressiva riduzione (nel limite massimo del 10 per cento) della quota di risorse stanziate nello stesso anno e assegnatale.

Le misure messe in campo per l'efficientamento del TPL potranno assicurare il loro pieno effetto quando saranno rimossi i freni derivanti dai disavanzi delle aziende di trasporto e dalla mancata applicazione dei costi standard.

Con riguardo agli strumenti individuati per la ristrutturazione del debito delle Regioni relativo al TPL regionale, ai sensi del disposto dell'art. 25[21] del DL n. 69 del 2013, le sole Regioni che hanno presentato un piano di ristrutturazione del debito, a tutto il 31 dicembre 2012, entro la data del 31 ottobre 2013, sono state il Veneto, la Puglia, la Calabria, l'Abruzzo ed il Lazio[22].

Il valore dei piani in argomento è:

- per la Calabria 205,62 milioni (debiti TPL);
- per la Puglia 72,98 milioni;
- per il Veneto 21,16 milioni;
- per l'Abruzzo 3,5 milioni.

Con specifico riguardo agli strumenti messi in campo per la risoluzione delle particolari criticità finanziarie in cui versano le società esercenti i servizi ferroviari di competenza della Regione Campania, ai sensi dell'art. 16, commi 5[23] e 8, del DL n. 83 del 2012, è stato istituito un tavolo tecnico presso il Ministero (Decreto n. 47 del 2013) per la predisposizione dello schema di Accordo di approvazione del piano di rientro del disavanzo accertato e di un piano dei pagamenti. Diverse sono state le incongruenze rilevate in ordine al disavanzo quantificato in 752,5 milioni, tra cui spicca quella relativa al mancato riconoscimento da parte della Regione Campania di gran parte dei crediti vantati dal gruppo EAV S.r.l. (Ente Autonomo Volturno) che, quindi, non troverebbero copertura nel bilancio regionale. Inoltre, non risulta attuata la richiesta separazione tra la gestione e la proprietà dell'infrastruttura del servizio e la regione non ha provveduto alla riprogrammazione dei servizi, coerente con il piano di riorganizzazione

---

[21] "Le Regioni interessate, al fine della rimozione dello squilibrio finanziario derivante da debiti pregressi a carico dei rispettivi bilanci regionali concernenti i servizi di trasporto pubblico regionale e locale e di applicare i criteri di incremento dell'efficienza e di razionalizzazione previsti dall'art. 16 bis ,comma 3, del DL n. 95 del 2012 e successive modificazioni, predispongono un piano di ristrutturazione del debito a tutto il 31 dicembre 2012 da sottoporre, entro il 31 ottobre 2013, all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze."

[22] Poiché la norma prevede che, per il finanziamento del piano di ristrutturazione, ciascuna Regione interessata è autorizzata ad utilizzare, per gli anni 2013 e 2014, le risorse ad essa assegnate a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione, non è stata attivata l'istruttoria per la Regione Lazio, considerata l'assenza di disponibilità sul predetto fondo.

[23] Il comma 5 così recita: "Il Commissario ad acta nominato ai sensi dell'articolo 14, comma 22, del DL n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, per l'attuazione delle misure relative alla razionalizzazione e al riordino delle società partecipate regionali, recate dal piano di stabilizzazione finanziaria della Regione Campania approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 20 marzo 2012, al fine di consentire l'efficace realizzazione del processo di separazione tra l'esercizio del trasporto ferroviario regionale e la proprietà, gestione e manutenzione della rete, anche in applicazione dell'articolo 4 del DL n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, salvaguardando i livelli essenziali delle prestazioni e la tutela dell'occupazione, effettua, entro 30 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, una ricognizione della consistenza dei debiti e dei crediti delle società esercenti il trasporto regionale ferroviario e delle società capogruppo. Nei successivi 60 giorni, sulla base delle risultanze dello stato dei debiti e dei crediti, il Commissario elabora un piano di rientro dal disavanzo accertato e un piano dei pagamenti, alimentato dalle risorse regionali disponibili in bilancio e dalle entrate conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui al comma 9, della durata massima di 60 mesi, da sottoporre all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze. Il piano di rientro dovrà individuare gli interventi necessari al perseguimento delle finalità sopra indicate e all'equilibrio economico delle suddette società, nonché le necessarie azioni di riorganizzazione, riqualificazione o potenziamento del sistema di mobilità regionale su ferro".

aziendale previsto per garantire, a regime, l'equilibrio economico del gruppo EAV S.r.l. Tuttavia, in considerazione dell'urgenza di consentire l'immediato utilizzo delle risorse resesi disponibili a seguito dell'emanazione dell'art. 16, comma 9, del DL n. 83 del 2012 (200 milioni complessivi per gli anni 2012 e 2013), il Tavolo tecnico, in data 2 luglio 2013, ha licenziato uno schema di accordo per l'approvazione dei piani, con numerose, specifiche prescrizioni.

In merito al percorso di transizione verso il sistema dei costi e fabbisogni standard in materia di TPL, il legislatore con l'articolo 1, comma 84, della legge n.147 del 2013, ha previsto che il Ministero delle infrastrutture e trasporti, previa intesa con la Conferenza Unificata, definisca, entro il 31 marzo 2014, con criteri uniformi a livello nazionale, i costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e nazionale. In attuazione della norma in parola il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha attivato l'istruttoria per l'emissione del decreto di cui trattasi. Dall'attività svolta è emersa la necessità di verificare gli effetti che le varie ipotesi di costo standard proposte possano produrre sul settore effettuando una simulazione che utilizzi dati trasportistici ed economico-finanziari reali e certificati, con lo scopo di evitare che l'applicazione dello stesso costo standard, possa produrre effetti negativi per la finanza pubblica ovvero effetti non immediatamente sopportabili da parte degli operatori del settore, con conseguenti riflessi negativi sulla regolarità e la continuità del servizio pubblico. Il Ministero, per il tramite dell'Osservatorio sulle politiche del TPL, ha, quindi, provveduto a richiedere a tutte le aziende titolari di contratti di servizio di trasporto pubblico locale o regionale una serie di dati trasportistici ed economico finanziari ritenuti utili a predisporre lo schema di decreto da inviare per l'intesa alla Conferenza Unificata.

Con riguardo al settore del trasporto ferroviario non regionalizzato e allo stato di attuazione delle procedure di trasferimento della proprietà delle società ex gestioni commissariali governative[24], nulla è cambiato rispetto alla situazione presente a dicembre 2012: la proprietà sociale della Ferrovie della Calabria S.r.l. nel 2012 è passata dal MIT alla Regione Calabria, mentre le Ferrovie Appulo Lucane S.r.l. e le Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici S.r.l. sono ancora di proprietà del Ministero[25]. Nell'anno 2013 non risultano pagamenti del Ministero verso nessuna delle società ferroviarie.

Programma 9. "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per acque interne"

Il programma si articola in otto obiettivi operativi[26] ed ha una spesa prevalentemente di trasferimento. Gli impegni del programma si ripartiscono in maniera quasi equivalente tra spesa

[24] Si ricorda che il d.lgs. 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, del r.d. n.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 n.144 del 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.

[25] Le difficoltà del passaggio sono state ampiamente trattate nella Relazione al Rendiconto 2012.

[26] 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

corrente (47 per cento del totale stanziamenti del programma) e spesa in conto capitale (53 per cento). Del totale della spesa della missione, il programma rappresenta il 43,86 per cento, e già questo dà la misura dell'impegno finanziario che il programma involge.

Qui si tratteranno solo gli aspetti più rilevanti, prevalentemente incentrati sull'organizzazione e sull'infrastrutturazione portuale[27].

Il settore portuale è da tempo oggetto di analisi finalizzata ad una nuova organizzazione, più adeguata al ruolo ed all'attività che le Autorità portuali sono chiamate a svolgere, in un contesto contrassegnato da integrazione logistica e da intermodalità. La Commissione Europea, in sede di parere sul Programma Nazionale di Riforma 2014 e sul Programma di stabilità 2014 espresso il 2 giugno 2014, ha espresso la seguente raccomandazione nel punto 16: "Nel settore dei trasporti, i porti italiani meritano particolare attenzione e interventi per ovviare alla mancanza di infrastrutture intermodali e alla carenza di sinergie e collegamenti con l'entroterra". A questo è dedicato il seguente riquadro.

Il nuovo ruolo delle Autorità portuali.

All'esame del Parlamento sono le proposte di legge AS 120 e AS 370 relative alla "riforma dei porti": trattasi di proposte aventi carattere organico, tendenti a chiarire i rispettivi ambiti di competenza di Stato e Regioni e di Autorità portuali e marittime in materia e che intervengono su diversi profili dell'attuale ordinamento portuale, in un'ottica, peraltro, prevalentemente "manutentiva".

La presentazione di tali proposte, tuttavia, appare ormai datata e, comunque, antecedente alla messa a punto del nuovo assetto della Rete europea TEN-T (*Connecting Europe Facility*- CEF), che ha accentuato il profilo strategico del necessario inserimento della portualità italiana nel contesto più generale delle reti di trasporto continentali e che suggerirebbe, anche alla luce dell'acuirsi della competizione a livello mondiale e della sempre più marcata globalizzazione dell'economia e dei mercati, di proporre modifiche incisive e radicali sul modello ordinamentale attualmente in vigore, con l'obiettivo di un rilancio più significativo e mirato del comparto.

Con l'obiettivo di riqualificare l'offerta portuale nazionale, diventa inevitabile accedere ad una concezione di sviluppo delle sinergie all'interno di una strategia globale definita a livello centrale, che metta "in rete" i singoli elementi della catena trasportistica intermodale. Poiché il mercato dei trasporti più ricco ed a più elevato valore aggiunto è rappresentato da quello del trasporto containerizzato al servizio dei mercati di destinazione del cuore dell'Europa continentale, è necessario ottimizzare le indicazioni scaturenti dal nuovo assetto delle reti TEN-T e canalizzare prevalentemente le risorse su di un numero relativamente limitato di scali, legati ad una rete di collegamenti e di opportunità logistiche che facilitino l'inoltro delle merci verso i mercati d'origine e di destinazione. La connotazione che gli scali marittimi devono assumere è quella di distretto logistico piuttosto che di nodo di mero interscambio delle merci. In questa direzione sembrano dirigersi le più recenti ipotesi di riforma della *governance* degli Enti di gestione dei porti, allo studio in sede ministeriale. In luogo delle attuali Autorità portuali dovrebbero sorgere distretti logistici, a capo dei quali vi sarebbero le nuove "Autorità portuali e logistiche di interesse strategico". Si tratterebbe, sostanzialmente, delle aree comprese nelle reti TEN-T europee e ciascuna Autorità sarebbe chiamata a gestire, in vario modo, non solo le banchine ma tutta la filiera logistica, non avendo riguardo ai confini regionali, ma nel quadro di un Piano strategico nazionale dei porti e della logistica. Ciò comporterà accorpamenti e trasferimenti alle Regioni dei porti fuori dal Piano. Le nuove entità assicurerebbero l'applicazione nel nostro Paese delle linee di indirizzo scaturenti dalla nuova configurazione delle reti TEN-T europee, che infatti individuano anche i nodi portuali, da ridefinirsi in coerenza con la programmazione logistica nazionale. Per farlo l'Autorità portuale logistica adotterà un Piano Integrato Logistico (PIL) per il proprio distretto (che sarà sottoposto ad approvazione ministeriale), che dovrà passare da una valutazione ambientale strategica. Ma il PIL dovrà anche contenere in concreto i contenuti minimi dell'attività complessiva del nuovo ente: gli obiettivi di traffico, la definizione del livello dei servizi da erogare nel distretto, gli interventi infrastrutturali da compiersi, le infrastrutture di collegamento tra porti ed aree retroportuali nell'ambito di sistemi logistici doganali integrati. La normativa allo studio accresce altresì il livello di autonomia finanziaria dell'Autorità, lasciando, per ora, il livello della percentuale dell'IVA spettante ai porti all'1 per cento, ma eliminando il tetto dei 90 milioni attuali.

La struttura dell'ente sarebbe alquanto modificata. Il ruolo del Presidente appare rafforzato, accostandone la figura a quella di un Amministratore Delegato, cui spetta il compito di reperire e gestire le risorse finanziarie dell'ente e che partecipa alle

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).

[27] L'infrastrutturazione portuale è stata oggetto di recente analisi da parte della Sezione di controllo successivo sulla gestione (Delibera 5/2013).Una delle principali criticità individuate nella Relazione è la durata dei tempi di realizzazione delle opere finanziate. Tra le principali concause dei ritardi viene individuata l'inadeguata capacità gestionale e realizzativa di alcuni enti autonomi, la problematica legata all'incidenza dei rigidi vincoli ambientali, l'ampio contenzioso che caratterizza le gare d'appalto, talune vicende giudiziarie che hanno portato al sequestro di intere aree interessate ai lavori, le numerose criticità progettuali e, non ultimi, i provvedimenti di contenimento della spesa degli enti pubblici e la perenzione "accelerata" dei residui propri. Particolarmente condivisibile appare la considerazione che , nel delicato settore della programmazione e gestione delle infrastrutture portuali nazionali, sembra mancare una visione strategica coerente anche con gli orientamenti comunitari in tema di sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) e con i piani nazionali relativi ai trasporti, alle reti e alla mobilità, cofinanziati dall'Unione europea, ravvisando l'opportunità, di promuovere una approfondita riflessione sul numero e sull'incremento degli spazi di autonomia e di iniziativa imprenditoriale delle diverse Autorità portuali, nella prospettiva di favorire l'autofinanziamento e di privilegiare le economie di scala negli investimenti e nella gestione.

riunioni del CIPE riguardanti le decisioni strategiche per il distretto. Il Comitato Portuale sarebbe sostituito con il Consiglio Direttivo, organismo snello avente compiti e funzioni propri di un Consiglio di Amministrazione ed incaricato di adottare il Piano integrato logistico ed i Piani regolatori dei porti facenti parte del distretto, nonché di approvare il bilancio di previsione dell'Ente e di adottare il regolamento di amministrazione e contabilità dell'Autorità e deliberare in ordine alle concessioni di durata superiore ai cinque anni. Sarebbe prevista anche una Commissione Consultiva, simile all'attuale Comitato portuale, ma con un maggior numero di rappresentanti delle categorie. La nomina del Presidente dovrebbe avvenire con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Presidenti delle Regioni territorialmente competenti per il distretto logistico.

Per l'efficientamento delle risorse, il settore portuale è stato particolarmente interessato da revoche di finanziamenti, distolte da precedenti destinazioni non attivate, per essere riassegnate a finalità produttive. Con Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 43 del 2013, è stata effettuata sia la ricognizione dei finanziamenti revocati sia l'individuazione delle somme da riassegnare e di quelle di cui va disposta la cessione ad altra Autorità portuale, per la parte di finanziamento ancora disponibile presso l'istituto di credito finanziatore.

Nel dettaglio risultano complessivamente revocate alle Autorità portuali di Ancona, Augusta, Brindisi, Cagliari, La Spezia, Livorno, Marina di Carrara, Napoli e Taranto, risorse pari a circa 111 milioni contestualmente ridestinate al finanziamento di due opere infrastrutturali di rilevanza strategica:

- 81,090 milioni, per il terminal contenitori di Vado Ligure (Piastra multifunzionale), avente un costo complessivo di 450 milioni;
- 30,075 milioni, per la piastra portuale di Taranto, avente un costo di complessivi 219 milioni.

Sempre nel medesimo settore, sono state assegnate al Fondo per le infrastrutture portuali ex art.4 del DL n. 40 del 2010, le risorse derivanti dalla revoca del progetto "Sistema di trasporto rapido di massa a guida veicolata per la città di Parma" per l'importo di 45,6 milioni per l'anno 2012, nonché l'importo annuo di 3,6 milioni per le annualità dal 2013 al 2021. Secondo il disposto normativo, le somme trasferite al Fondo vanno ripartite con d.i. MIT-Mef, previo parere da parte del CIPE e con l'intesa delle Regioni interessate, a favore delle Autorità portuali per la realizzazione di progetti cantierabili finalizzati a rendere le strutture operative funzionali allo sviluppo dei traffici.

Pertanto, con d.i. n. 111 del 2013, è stato effettuato il riparto delle risorse stanziate sul Fondo di che trattasi, nei termini seguenti:

1) 20 milioni assegnati all'Autorità portuale di Genova per la realizzazione degli interventi destinati alla riorganizzazione, ampliamento ed ottimizzazione delle potenzialità delle infrastrutture portuali e della funzionalità dell'area di Sestri Ponente del porto di Genova di cui all'Accordo di Programma del 28 luglio 2011 per la Razionalizzazione e l'Ampliamento dell'Area industriale del Porto di Genova-Sestri – dell'importo complessivo di 75 milioni;

2) 25 milioni assegnati all'Autorità portuale di Savona per il completamento del finanziamento relativo al progetto di realizzazione del terminal contenitori di Vado Ligure (Piastra multifunzionale), avente un costo complessivo di 450 milioni;

3) 4,23 milioni complessivi assegnati alle Autorità portuali di Gioia Tauro e di Cagliari - ripartiti, rispettivamente, in 3,3 milioni e 919 mila - per le finalità (riduzione tasse) di cui all'articolo 5, comma 7-*duodecies,* del DL n. 194 del 2009;

4) 33 milioni da corrispondere in nove rate annuali di circa 3,67 milioni ciascuna dall'anno 2013 all'anno 2021 sono assegnati all'Autorità portuale di Civitavecchia a titolo di cofinanziamento del progetto di completamento del porto commerciale di Gaeta.

Allo stato attuale le risorse di cui sopra sono state regolarmente impegnate ed, in parte, anche erogate. In coerenza con quanto sopra descritto, il capitolo di riferimento (7258) presenta uno stanziamento iniziale e definitivo di 3,67 milioni e residui iniziali di 49,2 milioni, in quanto nessun pagamento è stato effettuato nel 2012. Diversamente, nel 2013 sono stati erogati pagamenti per 29,23 milioni, tutti in conto residui.

Come per il TPL, anche con riguardo alle infrastrutturazioni portuali sarebbe auspicabile la concentrazione delle risorse in un unico fondo che, al momento, manca.

Infatti, oltre al predetto fondo, l'art. 14 del DL n. 83 del 2012, integrato dall'art. 22 del DL n. 69 del 2013, ha previsto un fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti alimentato su base annua, in misura pari all'1 per cento dell'imposta sul valore aggiunto

dovuta sull'importazione delle merci introdotte nel territorio nazionale per il tramite di ciascun porto, nel limite di 90 milioni annui. Il riparto del fondo deve assicurare che ciascuna Autorità portuale sia destinataria dell'ottanta per cento della quota dell'imposta sul valore aggiunto dovuta sull'importazione delle merci introdotte nel territorio nazionale per suo tramite; il restante venti per cento deve essere ripartito tra i porti con finalità perequative. Il Ministero ha selezionato gli interventi, da ammettere al finanziamento a valere sulla quota c.d. "perequativa", muovendo dal principio di ripartire le risorse in misura inversamente proporzionale all'entità dell'imposta sul valore aggiunto accertata, nel rispetto degli indirizzi strategici in materia di portualità (derivanti anche dal contesto europeo) ed ovviamente, alla loro previsione nei Piani Operativi Triennali e nei Piani Regolatori Portuali. Sono stati selezionati quegli interventi aventi le caratteristiche di immediata "cantierabilità" con preferenza per le opere di grande infrastrutturazione portuale, ovvero per le opere comunque rientranti nelle tipologie individuate dalla norma relative, cioè, al "potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari nei porti e nella messa in sicurezza, manutenzione e riqualificazione strutturale degli ambiti portuali".

I progetti presentati dalle Autorità portuali di Ravenna, Salerno e Napoli sono risultati rispondere in maggior misura a tali connotazioni[28], soprattutto per essere intesi a realizzare opere connesse alla sicurezza e riqualificazione strutturale di componenti della dotazione infrastrutturale del porto e per essere caratterizzati dall'accertata immediata cantierabilità degli interventi.

Con riguardo alle società concessionarie di trasporti marittimi ed alle risorse ad esse destinate, si fa presente quanto segue.

A seguito della firma del contratto di servizio tra la Regione Toscana e la società Moby S.p.A. aggiudicataria del pacchetto azionario della società di navigazione marittima regionale toscana To.re.mar., si è provveduto al pagamento dell'intero importo di sovvenzione alla Regione Toscana di 13 milioni circa.

Si è provveduto al pagamento dell'intero importo stabilito in Convenzione spettante alla Società Compagnia Italiana di Navigazione per un totale di 72,68 milioni circa, alla Società Compagnia delle Isole per un totale di 55,69 milioni, in entrambi i casi gli importi sono stati liquidati nelle percentuali del 70 per cento entro il mese di marzo, del 20 per cento entro il mese di giugno e del saldo entro il mese di novembre secondo quanto stabilito nelle rispettive convenzioni.

L'art. 1, comma 311, della legge n. 228 del 2012, ha autorizzato, fino alla data del 30 giugno 2013, la corresponsione alle Regioni Campania, Lazio e Sardegna delle risorse necessarie ad assicurare i servizi resi dalle Società Caremar S.p.A., Laziomar S.p.A. e Saremar S.p.A.. Il comma 312 ha condizionato la corresponsione delle risorse alla pubblicazione dei bandi di gara e alla stipula di apposite convenzioni o contratti di servizio tra le Regioni Campania, Lazio e Sardegna e le Società Caremar S.p.A., Laziomar S.p.A. e Saremar S.p.A., nel rispetto della normativa vigente. Si è, quindi, proceduto al pagamento alle Regioni Campania e Lazio delle quote di sovvenzione per il solo primo semestre, ammontanti al 50 per cento dell'importo complessivo annuo, rispettivamente pari a circa 9,9 milioni per la Regione Campania e 5 milioni per la Regione Lazio.

Nel mese di dicembre 2013, con la cessione del 100 per cento del pacchetto azionario della società Laziomar S.p.A., alla "Compagnia Laziale di Navigazione S.r.l.", la Regione Lazio ha concluso la relativa procedura di privatizzazione.

Nel corso dell'anno 2013 è proseguita l'attività di vigilanza sulla Società C.I.N. (Compagnia Italiana Navigazione), in esito alla quale sono state applicate penalità per rilevate difformità nell'esecuzione del servizio, per un importo pari ad 405 mila, che sono state versate dalla società in conto entrate dello Stato.

In esito all'attività di vigilanza sulla Società Compagnia delle Isole (Siremar), sono state applicate penalità, per rilevate difformità nell'esecuzione del servizio, per un importo pari ad 1,33 milioni che sono stati versati dalla società in conto entrate dello Stato.

[28] Nel dettaglio gli interventi riguardano:
Autorità Portuale di Ravenna: Progetto di "Ristrutturazione della banchina c.d. "Magazzini Generali". Il quadro economico del progetto definitivo ammonta a 6,4 milioni.
Autorità Portuale di Napoli: Progetto di "Realizzazione di due pontili di ormeggio aliscafi e di imbarco passeggeri alla calata Beverello". Il quadro economico del progetto definitivo ammonta a 4,2 milioni.
Autorità Portuale di Salerno: Progetto di "Lavori di consolidamento ed adeguamento funzionale della banchina Ligea – secondo stralcio funzionale". Il quadro economico del progetto definitivo ammonta a complessivi 8 milioni.

Cruciale è rimasta la questione relativa ai supposti aiuti di Stato sottostanti le avvenute privatizzazioni delle Società Tirrenia, Siremar e Toremar, in ragione della quale continuano le interlocuzioni con la Commissione europea.

4.2. Missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"

La missione risulta articolata in quattro programmi che abbracciano tutti gli interventi a carattere infrastrutturale nei vari settori.

Tavola 11

IMPEGNI LORDI PER CIASCUN PROGRAMMA DELLA MISSIONE

(in migliaia)

	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	**Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni**	**Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità**	**Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali**	**Totale missione**
Redditi di lavoro dipendente	8.405,16	5.243,05	87.532,89	2.834,82	104.015,92
Consumi intermedi	3.482,17	521,86	4.977,31	130,65	9.111,99
Altre uscite correnti	28,89	-	15.895,41	88,60	16.012,90
SPESE CORRENTI	**11.916,22**	**5.764,91**	**108.405,61**	**3.054,06**	**129.140,80**
Investimenti fissi lordi	3.266,92	16,57	1.151.533,47	-	1.154.816,96
Trasferimenti di parte capitale	31.669,83	-	2.170.460,00	1.233.542,96	3.435.672,79
SPESE IN CONTO CAPITALE	**34.936,75**	**16,57**	**3.321.993,46**	**1.233.542,96**	**4.590.489,74**
SPESE FINALI	**46.852,97**	**5.781,48**	**3.430.399,07**	**1.236.597,02**	**4.719.630,54**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 12

PAGAMENTI TOTALI PER CIASCUN PROGRAMMA DELLA MISSIONE

(in migliaia)

	Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	**Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni**	**Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità**	**Sistemi stradali, autostradali, ferroviari ed intermodali**	**Totale missione**
Redditi di lavoro dipendente	8.389,74	5.222,41	87.349,68	2.821,08	103.782,91
Consumi intermedi	3.220,34	1.179,96	5.754,21	132,88	10.287,39
Altre uscite correnti	28,89	-	15.807,42	88,60	15.924,91
SPESE CORRENTI	**11.638,97**	**6.402,37**	**108.911,31**	**3.042,55**	**129.995,20**
Investimenti fissi lordi	565,27	19,19	682.620,51	10,69	683.215,66
Trasferimenti di parte capitale	32.379,12	-	1.754.341,99	677.907,60	2.464.628,71
SPESE IN CONTO CAPITALE	**32.944,39**	**19,19**	**2.436.962,50**	**677.918,30**	**3.147.844,38**
SPESE FINALI	**44.583,36**	**6.421,56**	**2.545.873,81**	**680.960,85**	**3.277.839,58**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi di competenza riferiti all'intera missione ammontano a 4,7 miliardi (34 per cento sugli stanziamenti totali), gli impegni lordi a 4,7 miliardi (34,4 per cento sul totale degli impegni) mentre i pagamenti sono pari a 3,27 miliardi (27,16 per cento del totale). Il 96 per cento della spesa della missione è in conto capitale, costituita da trasferimenti (72 per cento del totale della missione in termini di impegni lordi) e da investimenti fissi (21 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.

Programma 10 "Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità"

Il Programma si articola in cinque obiettivi operativi[29] e prevede risorse allocate prevalentemente nella spesa in conto capitale: i trasferimenti in conto capitale costituiscono il 63 per cento della spesa totale del programma, mentre gli investimenti fissi circa 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", concernente il finanziamento delle opere strategiche previste dalla legge n. 443 del 2001 (cosi detta legge obiettivo) e successive modificazioni. Nel 2013, lo stanziamento iniziale, sia di competenza che di cassa, è stato pari a 1,692 miliardi, quello definitivo di competenza è di 1,868 miliardi, quello di cassa di 1,863 miliardi. I residui iniziali sono di 2,469 miliardi, quelli finali di 2,366 miliardi per effetto della grandissima mole di residui di nuova formazione pari a 1,14 miliardi e pagamenti per 728 milioni. La spesa impegnata risulta essere stata pari a 1,826 miliardi, i pagamenti totali ammontano a 1,445 miliardi (di cui 716,50 milioni sulla competenza e 728,82 sui residui) a favore di soggetti pubblici e privati.

La gestione delle risorse allocate sul capitolo è resa particolarmente difficoltosa prima di tutto in ragione del complesso sistema programmatorio delle opere infrastrutturali considerate strategiche per il Paese, le cui risorse vengono assentite dal CIPE, con autorizzazioni di spesa spesso riprogrammate e modificate. Ma le procedure sono ulteriormente aggravate dalle implicazioni valutative di carattere tecnico-ambientale e amministrativo[30]. Tutto questo è stato più volte rilevato nell'analisi sulla gestione del cap.7060 che annualmente confluisce nel Rapporto di monitoraggio dello stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale, di cui alla legge n. 443 del 2001, predisposto dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato[31].

Altro capitolo da prendere in considerazione, sia per l'ammontare dello stanziamento e delle erogazioni totali disposte, sia per l'oggetto, è il capitolo 7695, relativo alle spese per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo 2015. In termini di stanziamento definitivo di competenza l'ammontare di risorse allocate sul capitolo ammonta a circa 568,7 milioni, tutti impegnati. I pagamenti totali ammontano a circa 329 milioni, di cui poco oltre 300 milioni in conto competenza. Essi sono disposti in gran parte a favore del funzionario delegato responsabile Expo 2015 S.p.A[32] per circa 269 milioni, e per la

---

[29] 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.

[30] Alla complessità derivante dalla pluralità di capitoli di bilancio e di piani gestionali che alimentano finanziariamente ciascuna opera pubblica si aggiunge anche il fatto che il capitolo 7060 risulta assegnato al Dipartimento per le infrastrutture, per gli affari generali ed il personale ma movimentato in base alle indicazioni fornite dalla Struttura tecnica di missione.

[31] Da questo risulta che, nel 2013, l'opera destinataria di maggiori risorse, in termini non solo di pagamenti ma anche di impegni di competenza, è rappresentata dal Progetto MO.S.E., relativo alla salvaguardia della laguna di Venezia, insieme all'altro intervento relativo all'asse autostradale medio padano Brescia-Milano-Passante di Mestre. Le risorse complessivamente destinate a tali opere sono state 223 milioni, come pagamenti di competenza, e 140,7 milioni a residui. Il Rapporto, anche nel 2013, conferma la "persistente significativa criticità che denota un lento avanzamento del Programma degli interventi infrastrutturali, che il complessivo stanziamento disponibile alla data del 31 dicembre 2013 risulta in maniera rilevante da residui che infatti ammontano alla significativa entità di 56,93 per cento dell'importo totale, in continuità con il non dissimile dato del 56,78 per cento rilevato il 31 dicembre dello scorso esercizio".

[32] Sul controllo della gestione finanziaria relativa ad Expo 2015 S.p.A. (per gli esercizi 2011 e 2012) si veda la Relazione della Sezione del controllo sugli enti di cui alla determinazione n. 60 del 2013.

restante parte a favore della Regione Lombardia e della Veneranda Fabbrica del Duomo di Milano per lavori di manutenzione del Duomo di Milano (circa 60 milioni).

L'attività svolta all'interno del programma, oltre alla attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), in attuazione della legge-obiettivo 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, e 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 numero totale degli interventi è di 1593, per un importo complessivo di 489 milioni, il 16,78 per cento dei quali (235 interventi) non risulta ancora avviato (nella Relazione del 2012 gli interventi non avviati erano il 19 per cento).

In particolare, il primo programma stralcio attivato nel 2005 prevede 669 interventi e non risulta avviato per l'8,6 per cento degli interventi (57 interventi), è realizzato per il 43,7 per cento (283 interventi), mentre il 47,7 per cento è ancora in corso. Il secondo programma stralcio attivato nel 2007 prevede 879 interventi, non risulta avviato per il 20,8 per cento (167 interventi) ed è realizzato per il 23,8 per cento (245 interventi), mentre è ancora in corso il 60 per cento degli interventi. La rimodulazione del 2008 prevede 45 interventi, risulta non avviata per il 29,4 per cento (11 interventi), mentre il 25,4 per cento sono gli interventi completati (14).

In merito alla durata dei lavori, l'Amministrazione ha evidenziato che la procedura di attuazione introita i tempi delle fasi di stipula dei contratti di mutuo, progettazione, appalto ed esecuzione di competenza degli enti locali, che rappresentano una storica criticità del sistema. Un'analisi statistica condotta dall'Amministrazione ha messo in evidenza che le fasi più lunghe sono, nell'ordine:

1. la progettazione e approvazione del progetto che ha impegnato in media 457 giorni pari al 31% della durata media del finanziamento;
2. l'esecuzione effettiva dei lavori la cui durata media è stata pari a 303 giorni pari al 20% della durata media del finanziamento;
3. la fase di selezione dell'esecutore (gara) e di consegna che complessivamente hanno richiesto 286 giorni pari al 19 per cento del tempo complessivo;
4. la pubblicazione della delibera CIPE cha ha impegnato ben 245 giorni pari al 16 per cento della durata media del finanziamento.

Ulteriore dato di riflessione è da individuarsi nel tempo medio registrato per la sottoscrizione del contratto di mutuo da parte degli enti locali interessati che è stato pari a 254 giorni, a causa, principalmente, della difficoltà di inserire operazioni di indebitamento all'interno dei vincoli imposti dal Patto di stabilità.

Inoltre, il CIPE con le Delibere n. 32 del 2010 e 6 del 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 3,1 per cento, avviati per il 95,5 per cento e ultimati per il 10 per cento. I decreti di trasferimento di fondi a favore di anti locali sono stati 2057 per 196 milioni.

I 1809 interventi oggetto del secondo programma risultano avviati per il 94,4 per cento e non avviati per la parte residua, tenuto conto che nessun intervento è concluso. Le erogazioni a favore di enti locali sono state per 61 milioni.

Da ultimo, va ricordato che con d.i. 3 ottobre 2012[33] è stato approvato il *"Programma stralcio di attuazione della risoluzione AC8-00143 del Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici"*, riguardante 989 edifici per un costo stimato complessivo di 111,8 milioni[34]. Al riguardo, risultano pervenute 808 manifestazioni di interesse; erogati pagamenti per 25 interventi per circa 1 milione; accettati 124 contratti di mutuo.

L'art. 18, comma 8 e segg. del DL n. 69 del 2013, ha poi previsto nel 2013 un investimento straordinario di edilizia scolastica, finanziato dall'INAIL fino a 100 milioni per ciascuno degli anni 2014-2016. Il recente DL

[33] Pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 7 del 9 gennaio 2013, poi modificato con d.m. 19 febbraio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 23 maggio 2014, n. 118.

[34] L'art. 7*bis* del DL n. 137 del 2008, convertito nella legge n. 169 del 2008, ha previsto, al comma 1, che "A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, formulato ai sensi dell'articolo 80, comma 21, della legge n. 289 del 2002 e successive modificazioni, è destinato un importo non inferiore al 5 per cento delle risorse stanziate per il programma delle infrastrutture strategiche in cui il piano stesso è ricompreso."

n. 66 del 2014 ha inoltre previsto l'esclusione dai limiti previsti dal Patto di stabilità interno della spesa, entro il limite di 122 milioni per ciascuno degli anni 2014 e 2015, che i Comuni destinano ad interventi di edilizia scolastica. Il medesimo articolo ha previsto anche un ulteriore finanziamento di 300 milioni degli interventi in materia di edilizia scolastica, a valere sulle assegnazioni relative al periodo di programmazione 2014-2020 del Fondo di sviluppo e coesione, previa verifica dell'utilizzo delle risorse a tal fine assegnate relativamente al periodo 2007-2013 e di quelle destinate dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ai programmi stralcio per la messa in sicurezza degli edifici scolastici.

Interventi per la ricostruzione in Abruzzo
Le informazioni richieste all'Amministrazione hanno riguardato tutte le tipologie di interventi messe in campo subito dopo il sisma dell'aprile 2009. L'unica risposta fornita è stata in merito alle 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 e prevede sia interventi di realizzazione di nuove opere, sia interventi di manutenzione straordinaria. Un maggiore fabbisogno riscontrato con riferimento ad alcune opere ha comportato la rimodulazione delle risorse per 76, 8 milioni.
Lo stato di attuazione dei 95 interventi programmati è il seguente: i tre interventi relativi a nuove opere prevedono stanziamenti per 104,82 milioni, che sono stati impegnati per 33,7 milioni e non pagati; i 92 interventi di manutenzione straordinaria prevedono stanziamenti per 198,81 milioni, impegnati per 127,71 milioni e pagati per 35,71 milioni.

Programma "6000 Campanili"
Il comma 9 dell'art. 18 del DL n. 69 del 2013, ha destinato l'importo di 100 milioni alla realizzazione del primo Programma "6.000 Campanili" concernente "interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e *WI-FI*, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio." nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. In attuazione di quanto previsto dalla norma, è stata stipulata apposita Convenzione tra il MIT e l'ANCI, con la quale sono stati disciplinati i criteri per l'accesso all'utilizzo delle risorse degli interventi che fanno parte del primo Programma "6000 Campanili".
Un primo elenco di 115 progetti risultati ammissibili al finanziamento, ordinati sulla base dell'orario risultante dall'avviso di accettazione rilasciato dal gestore del server di posta elettronica di ciascun comune, è stato approvato con decreto n.470 del 2013.
Successivamente, poiché, con la legge di stabilità 2014 sono state stanziate ulteriori risorse pari a 50 milioni, finalizzate sempre all'attuazione del primo Programma 6000 Campanili, è stato predisposto un secondo elenco di 59 progetti risultati ammissibili al finanziamento, ordinati anch'essi sulla base dell'orario risultante dall'avviso di accettazione rilasciato dal gestore del server di posta elettronica di ciascun comune. Per entrambi gli elenchi si è tenuto conto delle riserve previste dall'art. 6 della Convenzione MIT-ANCI per garantire che un numero minimo di comuni di ciascuna Regione e Provincia Autonoma fosse ammesso al finanziamento indipendentemente dall'orario dell'avviso di accettazione.
In merito al primo elenco di 100 milioni, è in corso l'approvazione dei disciplinari sottoscritti con firma digitale dalle parti ed all'assunzione del relativo impegno di spesa.
Inoltre, il Programma è anche destinatario di risorse derivanti dalla riprogrammazione del cofinanziamento nazionale dei progetti finanziati con i Fondi FESR[35].

4.3 Missione 19 "Casa e Assetto urbanistico"

La missione è concentrata in un solo programma "Politiche abitative, urbane e territoriali" che si articola in tre obiettivi operativi[36]. Gli stanziamenti della missione presentano un incremento significativo, passando da 116,64 a 295,27 milioni.

[35] V. pag. 114 del Rapporto di coordinamento di finanza pubblica per il 2014.
[36] Supporto agli enti locali e alle Regioni nell'individuazione e nella repressione dell'abusivismo edilizio; gestione attuazione e monitoraggio del programma ex ERP- Piano di edilizi abitativa; vigilanza sulle cooperative edilizie.

Tavola 13

IMPEGNI LORDI PER PROGRAMMA DELLA MISSIONE

(in migliaia)

	Politiche abitative, urbane e territoriali
Redditi di lavoro dipendente	3.572,22
Consumi intermedi	200,15
Trasferimenti di parte corrente	152.642,19
Altre uscite correnti	46,67
SPESE CORRENTI	**156.461,22**
Investimenti fissi lordi	13.492.39
Trasferimenti di parte capitale	126.019,03
SPESE IN CONTO CAPITALE	**139.511,42**
SPESE FINALI	**295.972,64**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 14

PAGAMENTI TOTALI PER PROGRAMMA DELLA MISSIONE

(in migliaia)

	Politiche abitative, urbane e territoriali
Redditi di lavoro dipendente	3.563,35
Consumi intermedi	201,97
Trasferimenti di parte corrente	153.666,91
Altre uscite correnti	46,67
SPESE CORRENTI	**157.478,91**
Investimenti fissi lordi	9.823,40
Trasferimenti di parte capitale	95.969,13
SPESE IN CONTO CAPITALE	**105.792,53**
SPESE FINALI	**263.271,44**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le funzioni sono svolte dalla Direzione Generale per le Politiche Abitative, di cui viene lamentata la sottodotazione di figure professionali di profilo adeguato, verosimilmente a causa della quale è stata fornita risposta all'istruttoria di questa Corte soltanto in data 3 giugno u.s.

Si evidenziano, di seguito, le principali attività svolte.

Piano Nazionale di edilizia abitativa (dPCM 16 luglio 2009)

Il Piano costituisce un insieme integrato di tre linee di intervento che si rivolge all'intera platea dei soggetti cui è diretto l'intervento pubblico in materia di politiche abitative.

Una prima area è quella diretta ad incentivare l'intervento degli investitori istituzionali e privati attraverso una rete di fondi immobiliari. In particolare il Fondo nazionale, costituito da fondi statali sino al limite di 150 milioni, potrà intervenire a sostegno delle iniziative locali fino al 40 per cento dell'investimento.

In data 2 novembre 2011 è stato stipulato il contratto tra Ministero delle infrastrutture e CDP Investimenti, società di gestione del risparmio, per la sottoscrizione di n. 280 quote di classe "B" del "Fondo Investimenti per l'Abitare", gestito dalla medesima società, per un valore nominale complessivo di 140 milioni.

Con decreto dirigenziale n. 12046 del 2011 è stato autorizzato il versamento di 140 milioni – a valere sulle disponibilità del cap. 7440 - sul conto corrente infruttifero di Tesoreria centrale dello Stato n. 25041, intestato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e movimentato da CDP Investimenti società di gestione del risparmio S.p.A. autorizzato con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze in data 21 marzo 2011, prot. 17154.

Le attività svolte nel corso del 2013 sono state rivolte al monitoraggio delle iniziative attivate dalla società CDPI S.g.r, all'assistenza su taluni aspetti operativi evidenziati da Regioni ed enti locali. Il Ministero ha anche collaborato con le Regioni e con gli organi del FIA per individuare le migliori forme di collaborazione tra la S.g.r e i soggetti pubblici, cercando di dare diffusione al modello adottato dalla Regione Liguria. Al 31 dicembre 2013 sono quindici i Fondi sottoscritti dal FIA e per altri sei CDPI S.g.r. ha assunto delibere di

investimento definitivo. L'ammontare complessivamente deliberato nei 21 fondi ammonta a circa 925 milioni. Gli investimenti assunti dal Fia riguardano complessivamente 3896 alloggi (di cui 1.292 già esistestenti,1.561 in costruzione e 1.043 da avviare).
Una seconda area di intervento (dotata di 200 milioni) - che assorbe il precedente programma di 550 milioni - è rivolta a finanziare l'edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni o degli ex IACP comunque denominati.
Il monitoraggio effettuato restituisce - seppure a fronte di una leggera diminuzione del numero delle unità abitative da realizzare che passano da 5.059 a 4.718 previste nel d.m. n.892 del 2009 – il seguente avanzamento: alloggi in corso di realizzazione o recupero 1052; alloggi ultimati 3318; acquisti e locazioni effettuate 348, per un totale di 4.718. A fronte dell'originario programma di 5059 alloggi comporta un avanzamento fisico del 93,25 per cento, con risorse statali erogate pari a 149,79 milioni corrispondente al 74,75 per cento dei finanziamenti assegnati. Infatti, alla finalità in questione è stato destinato l'importo di 200 milioni a fronte della dotazione di 543,955 milioni attribuita al precedente programma.
La terza area riguarda i programmi coordinati di intervento ricompresi dalla lettera b) alla lettera e) dell'art. 1, comma 1, del Piano nazionale. Per la loro concreta attuazione è prevista la sottoscrizione di appositi Accordi di programma nel limite delle risorse annualmente disponibili.
A questa linea di intervento sono state inizialmente destinate risorse per 377,88 milioni ripartite tra le Regioni e le Province autonome con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti emanato di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze in data 8 marzo 2010. A fronte della somma complessivamente erogata dallo Stato di 151,15milioni (40 per cento del totale, di cui 5,9 milioni erogate nel corso dell'esercizio finanziario 2013) risulta che l'importo utilizzato dalle Regioni e province autonome ammonti a 34,45 milioni pari al solo 22,79 per cento delle somme erogate.
Dal monitoraggio emerge una consistente diminuzione delle complessive disponibilità che si riducono a 1,63 miliardi, a fronte della dotazione originaria ammontante a circa 3 miliardi con un decremento del 45 per cento. Lo scostamento registrato è determinato sia da una variazione degli apporti regionali, che si attestano ora a circa 252 milioni contro gli iniziali 280, che da una forte riduzione dell'apporto finanziario privato che passa da oltre 2,1 miliardi a circa 786 milioni.
Di conseguenza, il numero degli alloggi da rendere disponibili per la riduzione del disagio abitativo è passata da 17.101 a 9.456 con un decremento del 44,70 per cento, rispetto alle previsioni tradotte negli impegni sottoscritti con gli accordi di programma.
Per quanto concerne l'attuazione degli interventi costruttivi, il monitoraggio evidenzia il seguente avanzamento: alloggi non avviati 4.990; alloggi in corso di realizzazione o recupero 3.399; alloggi ultimati 905; acquisti effettuati162 per un totale di 9.456.
Con decreto interministeriale n. 12638 del 2011, si è proceduto al riparto dell'ulteriore importo di 116,3 milioni per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, lettere b), c), d) ed e) del Piano nazionale di edilizia abitativa mediante sottoscrizione, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le Regioni, di Atti aggiuntivi agli Accordi di programma già sottoscritti.
Poiché le quote del riparto riferite alle province autonome di Trento e Bolzano sono state rese indisponibili, le risorse effettivamente utilizzabili ammontano a 112,7 milioni. Nel corso del 2013 sono sottoscritti, gli atti aggiuntivi con le Regioni Lombardia, Piemonte. Sono in corso le istruttorie relative alle Regioni Veneto, Liguria, Emilia – Romagna, Toscana, Umbria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata.
Al fine di effettuare un puntuale monitoraggio del Piano nazionale di edilizia al 31 dicembre 2013 e di riconvocare, sulla base di dati aggiornati il Comitato paritetico di monitoraggio del Piano nazionale, la Direzione generale ha richiesto alle Regioni di compilare, su format predisposti dalla Divisione V, apposite schede per il monitoraggio delle linee di intervento del Piano.
Con la compilazione delle tabelle si è inteso acquisire elementi informativi puntuali con particolare riferimento ai dati fisici e finanziari degli interventi.
Le tabelle trasmesse dalle Regioni e dalle province autonome sono state poi elaborate al fine di restituire un quadro conoscitivo a livello nazionale dello stato di attuazione delle singole citate linee di intervento.

Programmi sperimentali di recupero urbano denominati "Contratti di Quartiere I".
Il programma – la cui dotazione finanziaria iniziale è fissata dalla legge n. 662 del 1996 - coinvolge attualmente 56 Comuni per realizzare proposte di riorganizzazione urbana in ambiti caratterizzati anche da evidenti condizioni di disagio abitativo ed economico-sociale e prevede l'utilizzo di fondi statali pari a oltre 350 milioni, oltre a risorse regionali e private.
Nel corso del 2013 si è proceduto con l'approvazione dei previsti rapporti di sperimentazione e con la predisposizione degli ordinativi di pagamento previo rilascio di nulla-osta tecnico da parte dei responsabili delle istruttorie.
Per quanto riguarda i profili contabili si segnala che è stata complessivamente erogata la somma di 256.47 milioni (pari al 73,27 per cento del totale disponibile).
In particolare nel corso dell'esercizio 2013 sono stati erogati ai soggetti attuatori (Comuni ed ex Iacp, comunque denominati), per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti, fondi per complessivi 5,9 milioni.

Programmi sperimentali di recupero urbano denominati "Contratti di Quartiere II".

Il periferici o comunque degradati e dà seguito all'esperienza programma riguarda i quartieri dei Contratti di quartiere I. Con ciascuna Regione aderente finanziariamente al programma sono stati sottoscritti Accordi di programma quadro.
In relazione ai profili contabili, a fronte della dotazione complessiva disponibile del programma al 31 dicembre 2013 pari a 799.86 milioni (di cui 227,24 come limiti di impegno e 572,61 in conto capitale) è stata complessivamente erogata la somma di 509,36 milioni (di cui 191,37 milioni come limiti di impegno e 317,98 milioni in conto capitale) pari al 63,7 per cento del totale. In particolare nell'esercizio finanziario 2013 sono state disposte erogazioni per un totale di 61,26 milioni di cui 40.07 in conto capitale (cap. 7438) e 21,19 sui limiti di impegno quindicennali (cap. 7437).
In materia, si ritiene opportuno evidenziare che la Sezione centrale di controllo sulla gestione ha svolto un'indagine in merito ai "Contributi in conto capitale destinati al Programma denominato Contratti di quartiere II (cap. 7437 e 7438 del MIT)" di cui alla Delibera 15 del 2013. Tra le osservazioni e criticità rilevate, si segnala una carenza specifica nell'azione di monitoraggio degli interventi, ritenuta tardiva e parziale, e l'auspicio di una semplificazione procedurale finalizzata alla conclusione dei programmi di recupero urbano. Sul punto, l'Amministrazione si è attivata per elaborare uno specifico schema di intesa di semplificazione procedurale, in sede di Conferenza Unificata tra Stato, Regioni e Enti locali.

Piano Nazionale per le città
Come è stato evidenziato nella precedente Relazione al Rendiconto generale dello Stato, l'art. 12, comma 1, del DL n.83 del 2012, ha previsto che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti predisponga un piano nazionale per le città, dedicato alla riqualificazione di aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate. All'onere di 224 milioni (10 milioni per l'anno 2012, 24 milioni per l'anno 2013, 40 milioni per l'anno 2014, 50 milioni rispettivamente per gli anni 2015, 2016 e 2017) si provvede mediante l'utilizzo delle risorse non utilizzate o provenienti da revoche. Tali risorse sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnate sul capitolo 7365 del MIT, denominato "Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città".
Con decreto n.1105 del 2013 è stata approvata la destinazione del "Fondo per l'attuazione del piano nazionale per le città" ai comuni selezionati.
Nel corso dell'anno 2013 sono stati sottoscritti 10 contratti di valorizzazione urbana e conseguentemente sono state stipulate 10 convenzioni tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed i Comuni di Ancona, Eboli, Firenze, L'Aquila, Matera, Pavia, Potenza, Rimini, Trieste e Venezia.
Contestualmente sono stati predisposti 10 decreti direttoriali di impegno del 10 per cento del finanziamento concesso, quale prima quota del contributo da erogare, così come previsto dall'art. 11, comma 3, delle sottoscritte convenzioni.
A tal proposito si evidenzia che le risorse finanziarie impegnate nell'esercizio 2013 sono pari a 12,78 milioni, di cui 10 milioni relative all'annualità 2012 e 2,8 milioni appartenenti all'annualità 2013.
Nell'anno 2014 sono stati sottoscritti ulteriori 12 contratti di valorizzazione urbana ed è in corso la predisposizione delle relative convenzioni.
A seguito di quanto sopra evidenziato, nessuno dei 28 progetti finanziati è ancora effettivamente cantierato.

4.4. Aggiornamento del Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS)

L'ultimo aggiornamento dello stato di attuazione del Programma delle Infrastrutture Strategiche – PIS – è contenuto nell'Allegato Infrastrutture al Documento di economia e finanza – DEF 2014 (aprile 2014). Il nuovo Allegato Infrastrutture reca l'aggiornamento dell'XI Allegato Infrastrutture (allegato alla Nota di aggiornamento al DEF 2013).

Inoltre, nella seduta del 4 febbraio 2014, è stata presentata alla Commissione ambiente della Camera l'ottava edizione del monitoraggio sull'attuazione della "legge obiettivo" al 31 ottobre 2013[37].

Di seguito si riporta una scheda di sintesi che rappresenta l'evoluzione, in termini di costo complessivo, delle opere del PIS negli ultimi tre anni.

[37] Dal 2004, il Servizio Studi della Camera, per conto della Commissione ambiente, svolge una costante attività di monitoraggio sull'attuazione della "legge obiettivo", che si traduce nella presentazione di rapporti annuali alla medesima Commissione. Dal 2010 è stata avviata una collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) con l'obiettivo di svolgere una ricostruzione dello stato di attuazione delle opere rientranti nel Programma deliberate dal CIPE e di monitorare nel tempo lo stato di avanzamento dei lavori.

Tavola 15
(in milioni)

Infrastruttura	X Allegato	XI Allegato	Allegato al DEF 2014	
	Costo	Costo	Costo	Tot disponibilità
0.1 Valichi	16.149	16.874	16.816	6.371
02.Corridoio Plurimodale Padano	48.070	52.120	52.774	27.892
03.Corridoio Plurimodale Tirreno Brennero	5.886	5.651	5.705	1.124
04.Corridoio Plurimodale Tirrenico Nord Europa	55.072	55.371	51.456	23.097
05.Corridoio Plurimodale Adriatico	2.019	1.983	2.655	1.363
06.Corridoio Plurimodale Dorsale Centrale	4.533	4.039	3.901	3.375
07.Salvaguardia della Laguna e della Città di Venezia	5.493	5.493	5.493	4.866
08.Ponte Stretto di Messina	8.550	-	-	-
09.Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninico	45.279	45.551	48.803	20.838
10.Sistemi Urbani	25.398	25.703	24.777	16.938
11.Piastra Logistica Sardegna	3.177	3.320	3.671	1.895
12.HUB Portuali	8.787	8.522	9.524	4.315
13.HUB Interportuali	1.602	1.602	565	231
14.Grandi HUB Aeroportuali - Allacciamenti Str/Fer	339	339	1.867	1.523
15.Schemi Idrici	2.065	2.205	1.450	1.511
16.Giacimenti Idrocarburi	1.395	2.086	1.395	1.395
17.Rete Elettrica di Trasmissione	692	-	722	722
18.Piano Interventi nelle Telecomunicazioni		-	-	-
19.05 Sedi Istituzionali	745	745	346	346
19.06 Piccole e Medie opere		-	399	399
20.0 Decreto del fare		-	958	958
Totale generale	**235.251**	**231.064**	**232.998**	**118.323**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Camera dei Deputati Documentazione e ricerche - XI Allegato Infrastrutture relativo al Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) – 30 settembre 2013 - Allegato al DEF 2014

L'impianto complessivo degli schemi tecnici contenuti nell'allegato risulta pressoché immutato, rispetto ai precedenti; anche gli schemi relativi alla *due diligence* delle opere sono una sintesi degli allegati già proposti che sebbene diano un utile quadro sui principali interventi non consentono di stimare i tempi previsti per l'ultimazione delle opere.

Rispetto all'XI allegato, il numero delle infrastrutture è aumentato, passando da 390 a 403 con un costo che è passato da 231 miliardi a 232 miliardi. Le principali novità sono rappresentate dal programma "6.000 campanili"[38], sopra illustrato e dai piccoli interventi previsti dall'art.18 del DL n. 69 del 2013.

Per assicurare la continuità dei cantieri in corso o l'avvio di nuovi lavori, l'art. 18, comma 1, del DL n.69 del 2013, ha istituito nello stato di previsione del MIT a partire dall'esercizio 2013 un Fondo di 2,07 miliardi (per il quadriennio 2013-2017), c.d. "sblocca cantieri", finalizzato a finanziare interventi di varia natura e opere specifiche[39]. Con Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 17 luglio 2013[40] sono stati individuati i criteri di riparto delle risorse allocate sul Fondo per la continuità dei cantieri e gli interventi specifici finanziabili, nonché la cadenza temporale da rispettare, onde evitare la revoca dei finanziamenti stessi.

Le risorse previste dal DL n. 69 del 2013 ammontano a circa 2,07 miliardi, dei quali 1,97 miliardi assegnati a opere del PIS, con l'obiettivo di consentire la continuità di cantieri in corso

[38] Art. 18 del DL n. 69 del 2013.

[39] In questa direzione andranno visti anche i provvedimenti annunciati nella lettera inviata a tutti i sindaci dal Presidente del Consiglio per l'individuazione di misure necessarie a sbloccare i procedimenti e i cantieri che sono fermi da anni nell'ambito di un prossimo provvedimento normativo "Sblocca Italia".

[40] Pubblicato sulla GU del 14 febbraio 2014.

ovvero il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori[41]. Nel DL n. 69 del 2013 viene previsto, così come per il precedente DL n. 98 del 2011, il meccanismo della revoca dei fondi in caso di mancato utilizzo delle risorse entro un previsto termine a favore di interventi predeterminati.

Sulla base dei dati acquisiti in ordine allo stato di avanzamento dei lavori inseriti nel PIS, è da evidenziare come l'omessa puntuale e corretta individuazione delle risorse finanziare idonee ad assicurare la copertura finanziaria delle opere ne possa pregiudicare la realizzazione.

Al riguardo, la Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha in più occasioni sottolineato che un'inidonea programmazione finanziaria, e in particolare la mancanza di indicazioni chiare e congrue sulle fonti di copertura costituisce violazione dei principi dettati dalla normativa in materia contabile[42].

La stessa Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha, altresì, rilevato che il lungo arco di tempo trascorso dall'epoca dell'adozione della delibera CIPE alla data dell'invio definitivo della stessa al competente Ufficio di controllo[43] contrasta con quelle esigenze di celerità e di accelerazione dei tempi di controllo sottese al termine abbreviato di quaranta giorni previsto in tema di controllo preventivo di legittimità per le delibere CIPE[44], potendo comportare la contestuale assunzione da parte dell'Amministrazione dell'obbligo di revocare gli stanziamenti, come peraltro previsto dalla normativa stessa (DL n. 69 del 2013, art. 18, commi 3 e 11)[45].

---

[41] Sul punto si veda anche "*L'attuazione della legge obiettivo*" 8° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, Camera dei deputati, Gennaio 2014.

[42] V. deliberazione n. 14/2013/PREV.

[43] Con deliberazione n. 7/2013/PREV la Sezione ha rilevato che la delibera CIPE era stata adottata ad agosto 2012 e che la stessa era stata inviata al competente Ufficio di controllo soltanto a febbraio 2013. V. anche deliberazione n. 4/2014/PREV e deliberazione n. 20/2012/PREV.

[44] L'art. 41, comma 5, del DL n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, stabilisce che "Per le delibere del CIPE, sottoposte al controllo preventivo della Corte dei Conti, i termini previsti dall'articolo 3, comma 2, della legge n. 20 del 1994 e successive modificazioni, sono ridotti di un terzo".

[45] V. deliberazione n. 20/2013/PREV.

MINISTERO DELLA DIFESA

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche; 2.2. Gli enti vigilati*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Gestione delle spese; 3.2. Gestione delle entrate extratributarie*
4. Missioni e Programmi: *4.1. Programma 1 - "Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza"; 4.2. Programma 2 - "Approntamento e impiego delle forze terrestri"; 4.3. Programma 3 - "Approntamento e impiego delle forze navali"; 4.4. Programma 4 - "Approntamento e impiego delle forze aeree"; 4.5. Programma 6 - "Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari"; 4.6. Programma 8 - "Missioni militari di pace"*

Considerazioni di sintesi

A seguito dell'approvazione della legge delega n. 244 del 2012 e dell'emanazione dei decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2014, è stato avviato, ed è attualmente in corso, il processo di revisione dello strumento militare volto a delineare un dimensionamento delle Forze armate tale da consentirne la sostenibilità, nel medio-lungo periodo, in relazione alle risorse finanziarie disponibili nel quadro congiunturale internazionale. Il disegno è diretto a permettere al Paese di disporre di Forze armate flessibili, integrabili con quelle dei Paesi alleati e partner, in modo da poter assolvere i compiti istituzionali e contribuire al mantenimento della stabilità e della sicurezza, anche in campo internazionale.

Le linee di intervento della revisione dello Strumento militare nazionale hanno riguardato 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, specifici settori di intervento e fornendo i relativi criteri[1]. In particolare, per ciò che concerne il settore

[1] I settori di intervento per la razionalizzazione sono i seguenti:
- l'assetto organizzativo del Ministero della difesa;
- l'assetto strutturale del Ministero 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;
- 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;
- la possibilità di fare ricorso a strumenti di carattere negoziale.

infrastrutture si segnala la prevista riduzione del numero di basi militari, caserme ed enti nel Paese e la conseguente predisposizione di un piano di dismissioni di immobili ed infrastrutture.

Tra le previsioni degne di maggior nota del disegno di riforma assumono particolare rilievo quelle volte a ridurre le spese afferenti al settore del personale rimodulando la spesa complessiva a favore della componente dedicata agli investimenti. Ciò al fine di consentire il conseguimento dell'obiettivo di un dimensionamento dei grandi aggregati di spesa, che compongono la "funzione difesa" rispetto al totale delle disponibilità, adottato in ambito europeo e internazionale (personale 50 per cento, esercizio 25 per cento, investimento 25 per cento).

Con il decreto legislativo n. 7 del 2014[2] è stata avviata la revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale ed organizzativo del Ministero della difesa. Tale revisione, non suscettibile di comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, prevede la razionalizzazione dello strumento militare nazionale[3]. Si intende conseguire tale obiettivo mediante l'eliminazione di sovrapposizioni e duplicazioni di funzioni, l'ottimizzazione dell'allocazione e dell'impiego delle risorse, nonché una migliore sinergia dei diversi elementi di organizzazione che porti ad un riequilibrio tendenziale dei settori di spesa. Il provvedimento prevede, inoltre, la quantificazione delle minori esigenze di spesa - derivanti dal programma di revisione strutturale dello strumento militare - sulla base della diversa tipologia degli interventi ordinativi considerati e imposti dal programma stesso e, quindi, la loro connessa diversa incidenza, a seconda che si tratti di soppressioni ovvero di riconfigurazioni di Comandi, enti e strutture organizzative delle Forze armate.

Nel decreto legislativo n. 8[4] sono contenute norme volte, principalmente, a razionalizzare, in continuità con le disposizioni, già in fase di attuazione, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (cosiddetta *spending review*), le dotazioni organiche complessive del personale militare e civile del Dicastero[5].

Con riferimento al complesso iter di attuazione delle disposizioni di riforma contenute nella legge delega n. 244 del 2012 e nei decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2014, la Corte prende atto dell'impegno profuso da parte del Ministero della difesa nel dare corso ai molteplici

---

[2] Il d.lgs. n. 7 del 2014 reca "Disposizioni in materia di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo delle forze armate, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere a), b) e d) della legge n. 244 del 2012," (c.d. d.lgs. "Ordinamentale").

[3] In modo da consentire una contrazione strutturale complessiva non inferiore al 30 per cento.

[4] Il d. lgs. n. 8 del 2014 reca "Disposizioni in materia di personale militare e civile del Ministero della difesa, nonché misure per la funzionalità della medesima amministrazione, a norma degli articoli 2, comma 1, lettere c) ed e), 3, commi 1 e 2, e 4, comma 1, lettera e), della legge n. 244 del 2012,".

[5] In particolare sono previste le seguenti riduzioni:

a) le dotazioni organiche complessive del personale militare dell'Esercito italiano, della Marina militare, escluso il Corpo delle capitanerie di porto, e dell'Aeronautica militare, riducendole a complessive 150.000 unità entro l'anno 2024, fermo restando che il termine per il conseguimento degli obiettivi di riduzione potrà essere prorogato secondo il meccanismo di verifica e di adeguamento dei tempi di attuazione di cui all'articolo 5, comma 2 della legge n. 244 del 2012;

b) le dotazioni organiche complessive del personale civile del Ministero della difesa, riducendole a 20.000 unità entro l'anno 2024, ferma la sopra indicata possibilità di proroga:

- per il personale militare, la *spending review* aveva già disposto una riduzione in misura non inferiore al 10 per cento rispetto alle dotazioni organiche complessive, pari a 190.000 unità, previste dall'articolo 798 del decreto legislativo n. 66 del 2010, (Codice dell'ordinamento militare, di seguito denominato "Codice"). L'applicazione di tale riduzione ha comportato la determinazione delle nuove dotazioni in circa 170.000 unità (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 gennaio 2013), da conseguire entro il 1° gennaio 2016 attraverso le misure attuative stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 29 del 2013. Con il provvedimento si persegue, pertanto, un'ulteriore riduzione nei termini sopra indicati (da 170.000 a 150.000 unità), in sostanziale continuità rispetto alla "*spending review*";
- per il personale civile, la "*spending review*" aveva, invece, disposto una riduzione delle dotazioni organiche da oltre 30.000 a circa 27.800 unità (determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 gennaio 2013), attraverso misure attuative in corso di perfezionamento. Anche in questo caso, con il provvedimento, si persegue un'ulteriore riduzione nei termini sopra indicati (da circa 27.800 a 20.000 unità), in sostanziale continuità rispetto alla "*spending review*", in un'ottica di valorizzazione delle relative professionalità.

adempimenti necessari per la realizzazione del nuovo assetto ordinamentale e organizzativo. Si tratta, infatti, di un'articolata serie di misure di riordino e di razionalizzazione aventi un orizzonte attuativo pluriennale (posto dalla legge al 2024). Si deve, peraltro, ribadire quanto già affermato nella relazione per l'esercizio 2012: pur tenendo conto della necessità di assicurare gradualità al processo di attuazione della riforma, si segnala l'esigenza di una riflessione al fine di riconsiderare, in termini di riduzione, i tempi per la conclusione dell'intero percorso attuativo. Si osserva, peraltro, che il disegno di riforma è finalizzato sostanzialmente a riordinare e razionalizzare lo strumento militare e, in via più generale, l'Amministrazione della difesa e non ha, invece, come principale obiettivo il contenimento della spesa per la "funzione difesa".

All'esigenza di contenimento della spesa militare è finalizzata, invece, la disposizione contenuta nell'art. 8, comma 11 del recente decreto-legge n. 66 del 2014, secondo la quale i programmi di spesa relativi agli investimenti pluriennali per la difesa nazionale sono rideterminati in maniera tale da conseguire una riduzione degli stanziamenti di bilancio in misura non inferiore a 400 milioni di euro per l'anno 2014, che concorrono alla determinazione della riduzione di 700 milioni di cui al comma 4, lettera c), del medesimo articolo 8[6]. Al riguardo è previsto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, su proposta del Ministro della difesa, sentito il Ministro dello sviluppo economico, e previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze, le autorizzazioni di spesa iscritte sugli stati di previsione dei Ministeri interessati siano rideterminate in maniera tale da assicurare una riduzione in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per gli importi sopra citati. Tale ultima misura di contenimento pone a carico dell'Amministrazione della difesa il 57,1 per cento dei risultati di riduzione che si intendono conseguire nel corso del 2014.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Nell'attuazione del generale principio di *spending review* sollecitato dal Governo nell'ambito delle azioni da intraprendere in risposta all'attuale congiuntura economica negativa, il Ministero della difesa ha avviato interventi di revisione e riduzione della spesa che hanno interessato tutti i settori del Dicastero.

In primo luogo l'Amministrazione ha individuato, in diretta connessione a quanto previsto dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, una prima serie di interventi relativi al periodo 2012-2014. Tali interventi hanno costituito la base per la definizione di parte delle disposizioni successivamente incluse nel decreto-legge n. 95 del 2012, nonché, per la parte di attuazione degli obiettivi di risparmio contenuti nell'articolo 7, comma 12, del medesimo provvedimento, nella legge di stabilità 2013.

[6] Art. 8, comma 11, del decreto-legge n. 66 del 2014: "I programmi di spesa relativi agli investimenti pluriennali per la difesa nazionale sono rideterminati in maniera tale da conseguire una riduzione degli stanziamenti di bilancio in misura non inferiore a 400 milioni di euro per l'anno 2014 che concorrono alla determinazione della riduzione di cui al comma 4, lettera c), per il medesimo anno. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro della difesa, sentito il Ministro dello sviluppo economico, e previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze, le autorizzazioni di spesa iscritte sugli stati di previsione dei Ministeri interessati sono rideterminate in maniera tale da assicurare una riduzione in termini di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per gli importi di cui al primo periodo. Nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al secondo periodo sono rese indisponibili le risorse, negli importi indicati al primo periodo, iscritte nello stato di previsione del Ministero della difesa relative ai programmi di cui all'articolo 536 del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010".

Interventi collegati al decreto-legge n. 95 del 2012, alla legge delega n. 244 del 2012 e ai decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2014

Gli obiettivi stabiliti in relazione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, sono stati conseguiti nell'ambito dei successivi interventi relativi alle misure di contenimento della spesa pubblica introdotte dal decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modifiche, dalla legge n. 135 del 2012. Gli effetti prodotti sulle dotazioni di bilancio della Difesa sono stati pari, in termini di riduzione, a 120,9 milioni di euro (di cui 120,4 milioni in parte corrente e 0,5 milioni in conto capitale). Inoltre, in ottemperanza al disposto di cui alle norme attuative inserite nell'ambito della legge di stabilità 2013 ex art. 7, comma 12, del richiamato decreto-legge n. 95 del 2012, gli interventi sulla spesa hanno comportato i seguenti ulteriori effetti di riduzione sul triennio 2013-2015:

- per il 2013, 365,5 milioni (di cui 129,4 di parte corrente e 236,1 in conto capitale);
- per il 2014, 510,8 milioni (di cui 334,4 di parte corrente e 176,4 in conto capitale);
- per il 2015, 653,8 milioni (di cui 384,3 di parte corrente e 269,5 in conto capitale).

È stata, inoltre, disposta (art. 2, comma 3 del decreto-legge n. 95 del 2012) una riduzione degli organici delle Forze armate in misura non inferiore al 10 per cento. A tal fine, come previsto dalla citata norma, il Governo ha emanato un dPCM, in data 11 gennaio 2013, per la definizione dei nuovi assetti ordinativi, nonché del d.P.R. n. 29 del 2013, con il quale è stata prevista la riduzione progressiva delle dotazioni organiche e il numero di promozioni a scelta degli ufficiali di ciascuna delle Forze armate. È stata, peraltro, prevista l'estensione dell'istituto dell'Aspettativa per Riduzione di Quadri (ARQ) nei confronti del personale militare di livello non dirigenziale, secondo modalità individuate nel medesimo regolamento[7].

Con la *spending review*, tra l'altro, è stata attuata, sia per il personale militare che per quello civile, una riduzione della dirigenza rispettivamente pari al 20 per cento dei generali ed ammiragli e al 10 per cento dei colonnelli (e gradi equivalenti), nonché al 20 per cento dei dirigenti civili, come previsto per l'intero comparto del pubblico impiego. Si è inoltre dato corso, per il triennio 2013-2015, a una riduzione delle risorse finanziarie per oltre 500 milioni di euro strutturali.

È necessario, tuttavia, ribadire come la revisione in parola è ispirata all'esigenza di assicurare gradualità nell'applicazione delle misure di razionalizzazione, peraltro prevista dallo stesso Legislatore. In sostanza, infatti, medio tempore, potranno essere riutilizzati in favore dell'esercizio solo i risparmi strutturali certificati e tendenzialmente crescenti a partire dal 2016 (ovvero dal termine della *spending review*) e che dovrebbero successivamente stabilizzarsi, a regime, su un valore pari a oltre un miliardo di euro.

Misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito, secondo le disposizioni della legge n. 190 del 2012 e dei decreti legislativi attuativi

In data 9 ottobre 2013 il Ministro della difesa, in attuazione della legge n. 190 del 2012, ha nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione. A seguito della nomina del Responsabile è stato predisposto il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2013-2015, interessando gli Stati maggiori, il Segretariato generale della difesa, in tutte le sue articolazioni centrali (Direzioni generali e Direzioni tecniche), l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) e la Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA). Inoltre, al fine di rendere partecipi gli

[7] I citati provvedimenti prevedono: a) la contrazione complessiva degli organici a 170.000 unità, ripartiti come segue: 100.211 per l'Esercito, 30.421 per la Marina (escluse le Capitanerie di porto) e 39.368 per l'Aeronautica; b) la riduzione degli organici e delle promozioni della dirigenza (-20 per cento dei generali e -10 per cento dei colonnelli), stabiliti con il citato d.P.R. In tale ambito viene introdotta una disciplina transitoria per il triennio 2013-2015, per il conseguimento delle nuove dotazioni organiche entro il 1° gennaio 2016. Con il medesimo d.P.R. sono stabiliti organici e promozioni per il 2013, rinviando a decreti ministeriali annuali (del Ministero della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) la determinazione per gli anni 2014 e 2015.

stakeholders è stato pubblicato sul sito del Ministero, sezione anticorruzione, un apposito avviso per partecipare le modalità per la segnalazione di contributi e/o osservazioni.

Per la "gestione del rischio" i principi utilizzati sono coerenti con i "Principi e linee guida UNI ISO 31000 2010", le cui indicazioni sono state raccomandate nel Piano nazionale anticorruzione per il conseguimento di una gestione del rischio efficace. L'intero processo ha richiesto la partecipazione e l'attivazione di meccanismi di consultazione.

Per consentire l'effettiva attuazione del Piano, e data la complessa ed articolata organizzazione dell'ambito in cui tale Piano va ad operare, è previsto che il Responsabile sia coadiuvato dai Referenti per la prevenzione della corruzione.

Sulla base di quanto previsto dal Piano triennale di prevenzione della corruzione, l'Amministrazione ha, altresì, adottato il Codice di comportamento per i dipendenti del Ministero, in applicazione dell'art. 54, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, così come modificato dall'art. 1, comma 44, della legge n. 190 del 2012, che, conformemente a quanto previsto dalla stessa norma, ha la finalità di "integrare e specificare" le disposizioni già contenute nel d.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, "*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici*".

Tale Codice è stato adottato dall'Organo di indirizzo politico-amministrativo, in data 29 gennaio 2014 su proposta del Responsabile per la prevenzione della corruzione.

Attuazione del decreto legislativo n. 33 del 2013

In merito all'attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013, relativo al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, l'Amministrazione della difesa, sin dall'entrata in vigore del predetto provvedimento legislativo, si è attivata per assolvere agli adempimenti di pubblicazione ad iniziare dalla ridefinizione dell'architettura del sito in conformità delle norme di legge e della delibera n. 50/2013 dell'Autorità nazionale anti corruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.A.C., ex CiVIT).

Al riguardo, l'Amministrazione riferisce che l'attività di acquisizione dei dati si è presentata particolarmente onerosa, stante la complessità ordinamentale del Dicastero e la specificità della funzione difesa. Pertanto, la pubblicazione dei dati stessi ha seguito un'impostazione di lavoro *in progress*. Si segnala, peraltro, che l'ambito oggettivo – definito dal Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2012-2014 e confermato nella bozza di aggiornamento 2014-2016 – entro il quale il Ministero della difesa si muove, per l'attuazione della normativa in parola, è limitato all'area tecnico-amministrativa: per le aree tecnico-operativa e tecnico-industriale, infatti, sono ostensibili quelle informazioni che non presentano connotati di riservatezza, legati alle funzioni di difesa e di garanzia della sicurezza nazionale, nel pieno rispetto dei limiti alla diffusione ed all'accesso delle informazioni di cui all'art. 24, con particolare riguardo ai commi 1 e 6, lett. a), della legge n. 241 del 1990, fatti salvi dall'art. 4 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche

Nel generale processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni il d.P.R. n. 191 del 2012 fissa una dotazione organica complessiva del personale civile del Ministero della difesa pari a 30.525 unità che dovranno gradualmente ridursi a 27.926 unità come previsto dal dPCM 22 gennaio 2013, in attuazione dell'articolo 2 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012. Il conseguimento dell'accennato obiettivo organico, inizialmente individuato per l'anno 2014, è stato ridefinito al 31 dicembre 2016 dal decreto-legge n. 101 del 2013, convertito dalla legge n. 125 del 2013.

In relazione alle attività di revisione dello strumento militare nazionale previste dalla citata legge n. 244 del 2012, le dotazioni organiche del personale civile della Difesa, come

fissate dal richiamato decreto legislativo n. 8 del 2014, sono ridotte a 20.000 posizioni complessive entro l'anno 2024.

Tavola 1

ASSETTI ORGANIZZATIVI - UFFICI CENTRALI

Organici personale dirigente	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Organico Uffici dirigenziali I fascia	11	11	9	9
Organico Uffici dirigenziali II fascia Organico Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi ecc.	148	133	108	108
Totale organico uffici dirigenziali	**159**	**144**	**117**	**117**
Organici personale non dirigente	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Personale ruolo ad esaurimento	98	98	58	58
Area III	5.266	3.630	2.681	2.681
Area II	27.975	26.590	23.246	23.246
Area I	63	63	1.824	1.824
Totale organico personale non dirigente	**33.402**	**30.381**	**27.809**	**27.809**

I dati del 2012 riportati nella Relazione dell'anno precedente avevano carattere provvisorio. Il dPCM 22 gennaio 2013 da cui trae origine la sopra riportata tabella, ha ulteriormente ridotto gli organici rispetto all'anno precedente.
Fonte: Ministero della difesa

Tavola 2

COMPOSIZIONE E EVOLUZIONE DEL PERSONALE NEL 2013 – UFFICI CENTRALI

Copertura organico – esercizio 2013	**Organico**	**Personale in servizio**		**Mobilità in entrata**	**Mobilità in uscita**	**Esuberi**
		a tempo indeterminato	**a tempo determinato**			
Uffici dirigenziali I fascia	9	2	1			
Uffici dirigenziali II fascia	108	94	9			
Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi ecc.		7				
Totale uffici dirigenziali	**117**	**103**	**10**			
Copertura organico – esercizio 2013	**Organico**	**Personale in servizio**		**Mobilità in entrata**	**Mobilità in uscita**	**Esuberi**
		a tempo indeterminato	**a tempo determinato**			
Personale ruolo ad esaurimento	58	51				
Area III	2.681	2.406		2		
Area II	23.246	23.900		3		654
Area I	1.824	1.986				162
Totale personale non dirigente	**27.809**	**28.343**		**5**		**816**

Fonte: Ministero della difesa

Tavola 3

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

Tavola 4

PREVISIONI DI RIDUZIONE A 170.000 MILITARI (DPCM 11 GENNAIO 2013)

Categoria	Consistenze Professionalizzazione Forze armate		Previsione Consistenze Professionalizzazione Forze armate	
	2013	2014	2015	al 1/1/2016
Ufficiali	20.998	20.765	20.697	20.652
Primi marescialli	28.684	27.564	32.183	32.412
Marescialli	25.807	25.084	20.079	19.828
Sergenti	16.660	17.168	17.808	17.724
Volontari in servizio permanente (VSP)	49.187	51.274	52.915	53.219
Volontari in ferma prefissata quadriennale (VFP4)	19.215	15.964	14.573	14.228
Volontari in ferma prefissata quadriennale (VFP4)	12.660	14.050	13.650	13.480
Totale consistenza (A)	**173.211**	**171.869**	**171.905**	**171.543**
Organico complessivo al 1° gennaio 2016 (B)	170.000	170.000	170.000	170.000
Consistenze aggiuntive fino al 2020 previste dall'art 2216 del d.lgs. 66/2010 (C)	1.514	1.517	1.543	1.543
Eccedenza (A-B-C)	**1.697**	**362**	**162**	**0**

Fonte: Ministero della difesa

Dalla dinamica al 1 gennaio 2016 delle differenti categorie di personale risulta che l'eccedenza, quantificata in 352 unità nel 2014, è "riassorbibile" entro i volumi organici prefissati.

TAVOLA 5

RIDUZIONE A 39 GENERALI "TRE STELLE" (D.P.R. 12 FEBBRAIO 2013 N. 29)

Anni	2012	2013	2014	2015(*)	2016
Generale/Ammiragli "tre stelle"	48	47	45	42	39

(*) numero teorico da determinare con d.m. per l'anno 2015
Fonte: Ministero della difesa

Il processo di riordino prevede, inoltre, complessivamente 368 provvedimenti di riduzione, di cui 166 soppressioni e 202 riorganizzazioni che interessano le tre Forze armate nell'ambito delle loro strutture di vertice, operative, logistiche, formative, territoriali e infrastrutturali. La riforma si ispira sostanzialmente alla semplificazione organizzativa, alla riduzione dei livelli gerarchici e al maggiore accentramento delle loro funzioni, alla standardizzazione organizzativa tra le Forze armate, alla riduzione del numero delle infrastrutture e dei sedimi della Difesa. La riforma, come anticipato in premessa, si completa con:

- le previsioni ordinative recate dal d.P.R. 6 agosto 2013, n. 115, afferenti al riordino delle scuole e degli istituti di formazione militari;
- i provvedimenti ordinativi riguardanti strutture organizzative di forza armata, considerati di minore portata in quanto non direttamente incidenti sulla struttura ordinativa.

Ipotesi di risparmi in termini finanziari conseguenti al transito del personale militare nei ruoli civili delle altre amministrazioni

A fronte di specifica richiesta delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, il Ministero della difesa ha formulato previsioni in ordine ai possibili risparmi realizzabili in relazione alle disposizioni del decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 8, con particolare riferimento al transito del personale militare nei ruoli civili delle altre amministrazioni. In tale ambito vanno ricomprese anche le fuoriuscite di personale militare conseguenti all'utilizzo delle

riserve di posti per le assunzioni delle altre amministrazioni, previste dal provvedimento in esame.

Il primo aspetto che l'Amministrazione ha posto in evidenza è quello relativo al trattamento economico del personale militare che deve essere distinto nelle seguenti tipologie:

- emolumenti a carattere fisso e continuativo: riferiti al trattamento fondamentale (es. stipendio, IIS, RIA) unitamente alle componenti del trattamento accessorio aventi carattere fisso e continuativo (es. retribuzione di posizione, indennità operative, ecc.);
- emolumenti accessori: riferiti al trattamento economico non rientrante nella precedente tipologia in quanto corrisposto per particolari situazioni di impiego (es. straordinario), ovvero, legate alla produttività (es. Fondo efficienza servizi istituzionali).

Occorre inoltre ricordare come il citato decreto legislativo n. 8 del 2014 preveda che "al personale transitato è dovuta, a carico del Ministero della difesa, sotto forma di assegno *ad personam* riassorbibile con i successivi miglioramenti economici, la differenza fra il trattamento economico percepito e quello corrisposto in relazione all'area funzionale e alla posizione economica di assegnazione". Nel contesto richiamato il personale interessato al provvedimento di transito in un'altra amministrazione costituisce risparmio per la Difesa:

- in termini di emolumenti a carattere fisso e continuativo: per la retribuzione prevista nel ruolo di provenienza al netto dell'assegno *ad personam* che segue il dipendente;
- per gli emolumenti accessori: l'intera capacità retributiva potenzialmente assegnabile dalla Difesa al dipendente.

Nelle tabelle sotto riportate sono esposti i risparmi potenzialmente sviluppabili nel bilancio della Difesa, in relazione alla possibilità di transito fino all'anno 2024, secondo le due tipologie sopra indicate. In particolare, l'Amministrazione ha formulato un'ipotesi massima di impiego presso altre amministrazioni, ragionevolmente prevedibile a partire dall'anno 2017, attesi i tempi necessari per l'esperimento delle procedure amministrative, suddivisa tra ufficiali (con un bacino di 450 unità esprimibili nell'intero periodo) e marescialli (con una entità complessiva massima di 15.490 unità sviluppabile fino all'anno 2024).

I contingenti annuali, sommati a quelli realizzati nei periodi precedenti, sono stati moltiplicati con i costi medi unitari, calcolati a valore attuale e al netto dell'assegno *ad personam* (che permane a carico della Difesa) consentendo di individuare la parte di risorse finanziarie che non incideranno più nel bilancio della Difesa.

Al riguardo si deve evidenziare che consistenti risparmi di spesa in termini di oneri sostenuti dalla finanza pubblica, possono essere ottenuti esclusivamente se al transito del dipendente militare sia sempre associata una mancata assunzione da parte dell'amministrazione destinataria del personale transitato[8].

[8] Per completezza di informazione, oltre ai risparmi nel settore personale, il reimpiego del dipendente presso altre amministrazioni consentirà di rendere disponibili nel bilancio Difesa ulteriori risorse relativamente ai seguenti aspetti:

- vitto meridiano, con un risparmio procapite di 4,16 euro al giorno (quota controvalore razione viveri ordinaria) che, su 216 giorni teorici lavorativi, sono pari a circa 899 euro all'anno;
- vestiario, con un risparmio procapite di 418 euro all'anno, calcolato considerando il rinnovo della vestizione ordinaria ogni 5 anni e della dotazione individuale di servizio/combattimento ogni 2 anni.

Tavola 6

SVILUPPO TEORICO RISPARMI-QUOTA TRATTAMENTO ECONOMICO ACCESSORIO

(in euro)

QUANTIFICAZIONE MINORI ONERI RIFERITA A PRIMO MARESCIALLO/MARESCIALLO									
ANNO	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
2016	AVVIO PROCEDURE TECNICHE PER TRANSITO ALTRE AMMINISTRAZIONI								
2017-2024	*0*	*56*	*112*	*168*	*224*	*280*	*336*	*392*	*450*
RISPARMIO UNITARIO T.E. ACCESSORIO	*5.500*								
TOTALE RISPARMI	**0**	**300.000**	**616.000**	**924.000**	**1.232.000**	**1.540.000**	**1.848.000**	**2.156.000**	**2.475.000**
	11.099.000								

QUANTIFICAZIONE MINORI ONERI RIFERITA A PRIMO MARESCIALLO/MARESCIALLO									
ANNO	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
2016	AVVIO PROCEDURE TECNICHE PER TRANSITO ALTRE AMMINISTRAZIONI								
2017-2024	*0*	*1.936*	*3.872*	*5.808*	*7.744*	*9.680*	*11.616*	*13.552*	*15.490*
RISPARMIO UNITARIO T.E. ACCESSORIO	*3.000*								
TOTALE RISPARMI	**0**	**7.356.000**	**14.713.600**	**22.070.400**	**29.427.200**	**36.784.000**	**44.140.800**	**51.497.600**	**58.862.000**
	264.852.400								

TOTALE COMPLESSIVO RISPARMI POTENZIALI									
ANNO	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
TOTALE COMPLESSIVO	**7.664.800**	**15.329.600**	**15.329.600**	**22.994.400**	**30.659.200**	**38.324.000**	**45.988.800**	**53.653.600**	**61.337.000**
	275.951.000								

TOTALE COMPLESSIVO UNITA' CON PREVISIONE 1.992 UNITA' ANNO IN USCITA									
ANNO	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
TOTALE	**0**	**1.992**	**3.984**	**5.976**	**7.968**	**9.960**	**11.952**	**13.944**	**15.940**

Fonte: Ministero della difesa

Tavola 7

SVILUPPO TEORICO RISPARMI-QUOTA TRATTAMENTO ECONOMICO FISSO

(in euro)

QUANTIFICAZIONE MINORI ONERI RIFERITA A UFFICIALI									
ANNO	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
2016	AVVIO PROCEDURE TECNICHE PER TRANSITO ALTRE AMMINISTRAZIONI								
2017-2024	*0*	*56*	*112*	*168*	*224*	*280*	*336*	*392*	*450*
RISPARMIO UNITARIO T.E.	*54.197*								
TOTALE RISPARMI	**0**	**3.035.021**	**6.070.042**	**9.105.062**	**12.140.083**	**15.175.104**	**18.210.125**	**21.245.146**	**24.388.560**
	109.369.143								

QUANTIFICAZIONE MINORI ONERI RIFERITA A PRIMO MARESCIALLO/MARESCIALLO									
ANNO	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
2016	AVVIO PROCEDURE TECNICHE PER TRANSITO ALTRE AMMINISTRAZIONI								
2017-2024	*0*	*1.936*	*3.872*	*5.808*	*7.744*	*9.680*	*11.616*	*13.552*	*15.490*
RISPARMIO UNITARIO T.E.	*37.695*								
TOTALE RISPARMI	**0**	**72.977.520**	**145.955.040**	**218.932.560**	**291.910.080**	**364.887.800**	**437.865.120**	**510.842.640**	**583.895.550**
	2.627.266.110								

TOTALE COMPLESSIVO RISPARMI POTENZIALI									
ANNO	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
TOTALE COMPLESSIVO RISPARMI	**0**	**76.012.541**	**152.025.082**	**228.037.622**	**304.050.163**	**380.062.704**	**456.075.245**	**532.087.786**	**608.284.110**
	2.736.635.253								

TOTALE COMPLESSIVO UNITA' CON PREVISIONE 1.992 UNITA' ANNO IN USCITA									
ANNO	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
TOTALE	**0**	**1.992**	**3.984**	**5.976**	**7.968**	**9.960**	**11.952**	**13.944**	**15.940**

Fonte: Ministero della difesa

Tavola 8

SVILUPPO TEORICO RISPARMI PER MOBILITÀ RIFERITI A VITTO E VESTIARIO(*)

(in euro)

ANNO		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
UNITA' TRANSITATE		0	1.992	3.984	5.976	7.968	9.960	11.952	13.944	15.940
COSTO ANNUO	VITTO	899	899	899	899	899	899	899	899	899
	VESTIARIO	418	418	418	418	418	418	418	418	418
	TOTALE	1.317	1.317	1.317	1.317	1.317	1.317	1.317	1.317	1.317
TOTALE COMPLESSIVO		0	2.623.464	5.246.928	7.870.392	10.493.856	13.117.320	15.740.784	18.364.248	20.992.980
		94.449.972								

(*) Si tratta degli eventuali risparmi derivanti dal venir meno delle spese per il pagamento del vitto e per il vestiario a favore del personale militare che dovrebbe transitare nell'impiego civile.
Fonte: Ministero della difesa

2.2. Gli Enti vigilati

Tra gli enti e società sui quali il Ministero della difesa esercita la vigilanza e il controllo si segnalano la Difesa Servizi S.p.A. e l'Agenzia industrie difesa.

Difesa Servizi S.p.A.

La Società incentra la propria politica aziendale nella realizzazione dei programmi di gestione economica dei beni e delle attività di seguito riportate, con l'obiettivo tendenziale di acquisire le risorse aggiuntive necessarie per il funzionamento del Ministero della difesa e in particolare delle Forze armate, inclusa l'Arma dei Carabinieri. In particolare essa riguarda:

a) la gestione economica degli immobili, compresa la gestione dei poligoni e dei beni patrimoniali, esclusa l'alienazione, e la valorizzazione ambientale dei cui all'articolo 39 della legge n. 99 del 2009;
b) la promozione, sostegno e gestione economica delle attività e dei servizi resi a terzi, anche a sostegno dell'industria nazionale o connessi all'attività industriale e produttiva del Dicastero, da cedersi a titolo oneroso a soggetti pubblici e privati;
c) la promozione, detenzione e gestione di brevetti e di ogni altra forma di privativa industriale e intellettuale, dei marchi, delle denominazioni, degli stemmi, degli emblemi e dei segni distintivi delle Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, con possibilità della loro concessione in uso temporaneo a terzi, a titolo oneroso;
d) la promozione e gestione economica dell'immagine delle Forze armate e della realtà militare[9].

Il Ministero della difesa ha stipulato in data 7 luglio 2011 il contratto triennale di servizio per la disciplina dei rapporti tra l'Amministrazione della difesa e la società Difesa Servizi S.p.A.[10].

[9] La società in particolare svolge i seguenti compiti:
1) gestione economica delle concessioni in uso temporaneo, a titolo oneroso, dei mezzi e dei materiali prodotti dall'industria nazionale e acquisiti dalle Forze armate per effettuare prove dimostrative, in Italia e all'estero, ai sensi dell'articolo 7 della legge 24 dicembre 1985, n. 808;
2) promozione di servizi e attività destinati al personale militare e civile del dicastero, anche mediante la stipula di accordi con altri soggetti pubblici o privati;
3) centrale di committenza, ai sensi dell'articolo 33 del Codice dei contratti pubblici;
4) stipula dei contratti di sponsorizzazione, ai sensi dell'articolo 26 del Codice dei contratti pubblici.

[10] Il contratto, in particolare, definisce i meccanismi attraverso i quali:
a) le competenti strutture del Dicastero attribuiscono alla Società la gestione economica di beni, anche immateriali, e servizi resi a terzi dal Ministero;
b) sono richieste alla medesima Società l'acquisizione, attraverso le risorse finanziarie derivanti dalla citata gestione, di beni e servizi occorrenti per l'espletamento dei compiti istituzionali non direttamente correlati all'attività operativa delle Forze armate;

Alla data del 31 dicembre 2013 sono state sottoscritte dalla società Difesa Servizi 29 convenzioni, alle quali debbono essere aggiunte tre ulteriori convenzioni sottoscritte nel corso del 2014. Fatta eccezione per quella relativa all'assegnazione temporanea del personale della Difesa ed a quella concernente il mandato ad effettuare l'acquisizione di beni o servizi per le esigenze istituzionali del Dicastero, ovvero ad effettuare i pagamenti delegati nei settori merceologici individuati dalla tabella allegata al decreto interministeriale difesa – economia e finanze del 17 aprile 2012, dette convenzioni sono riferite a prestazioni e servizi resi a terzi a titolo oneroso, alla gestione di immobili e infrastrutture in uso all'Amministrazione della difesa, nonché a specifici assetti della difesa oggetto di affidamento alla gestione economica da parte della Società[11].

Agenzia industrie difesa

L'Agenzia industrie difesa è strumento organizzativo per la conduzione degli stabilimenti industriali dell'area del Segretariato generale della difesa. 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 2013, ha conseguito, tra gli altri, i seguenti risultati.

- *Polo del munizionamento e della demilitarizzazione*

A seguito della conferma da parte del Ministero della difesa dell'interesse strategico delle funzioni svolte dai due stabilimenti del munizionamento di Baiano di Spoleto e di Noceto di Parma, l'Agenzia ha attivato il Polo del munizionamento e della demilitarizzazione.

La richiesta di demilitarizzazione di munizionamento convenzionale è confermata in forte aumento nei prossimi anni e nuovi competitori sono interessati a entrare nel mercato. L'Agenzia riferisce che sono in funzione nuovi impianti produttivi, essendo stato dato corso al progetto di potenziamento dell'impiantistica di Noceto, con la realizzazione di un nuovo forno statico di grande potenzialità e di un forno rotativo: il tutto integrato con il preesistente impianto, già sottoposto ad un *refitting* di potenziamento.

L'Agenzia riferisce, inoltre, che sono in corso trattative con aziende primarie del settore, per nuove iniziative produttive, come il *refitting* di missili e di sistemi di lancio, e la loro successiva commercializzazione.

- *Archivistica*

L'Agenzia ha proseguito la messa in atto del progetto che la dovrà configurare come fornitrice di servizi di archivistica, tramite il completamento della ristrutturazione delle attività dello stabilimento di Gaeta e la costituzione di un'unità di archiviazione digitale e conservazione sostitutiva di documenti per il Ministero della difesa e per altri enti della pubblica

c) sono riconosciuti alla Società i compensi per i servizi svolti, garantendone la copertura sia delle spese generali che delle spese sostenute per lo svolgimento delle singole attività affidate.

[11] Nel 2013 sono state stipulate le seguenti convenzioni: convenzione relativa alla gestione economica di taluni fari e segnalamenti marittimi ai fini della realizzazione di una rete di rilevazione dati meteo costieri; valorizzazione delle prestazione rese dall'Istituto idrografico della Marina; convenzione finalizzata alla valorizzazione ai fini economici, mediante installazione di ripetitori di segnale telefonico (stazioni radio base), di taluni compendi immobiliari del Ministero della difesa; Accordo Generale per l'utilizzo di UU.NN.; valorizzazione delle attività rese a terzi dal Centro informazioni geotopografiche aeronautiche (C.I.G.A.); Atto Aggiuntivo alla convenzione per la valorizzazione ai fini energetici di taluni sedimi dell'A.D. per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonte rinnovabile. Integrazione per cabina di trasformazione presso La Spezia; conferimento di mandato a promuovere, fatturare ed incassare le somme spettanti all'Aereonautica militare a titolo di corrispettivo per le attività di analisi rese dai laboratori tecnici di controllo a terzi; gestione economica di iniziative dirette alla promozione dell'immagine delle Forze armate nella ricorrenza della festa delle Forze armate e Giornata dell'Unità d'Italia (evento da realizzarsi a Roma nella giornata del 7 novembre), attraverso la ricerca di *sponsor* e *partner* commerciali.

amministrazione, in partecipazione con operatori privati specializzati nel settore informatico-logistico-gestionale.

Ai fini suddetti è proseguito il progetto sperimentale di costituzione di un centro di dematerializzazione della documentazione cartacea inerente le cartelle anagrafiche militari in precedenza archiviate presso le Caserme Manara e Zignani di Roma e attualmente stoccate presso un deposito massivo. In particolare, dal febbraio 2013, sono operanti le isole produttive di dematerializzazione. L'attività grafica è cessata al 31 dicembre del 2013, come da programma.

- *Recupero materiali dismessi dall'Amministrazione della difesa e loro ricondizionamento*

E' proseguita l'attività di valorizzazione, revisione e riutilizzo, previo ricondizionamento presso lo stabilimento di Torre Annunziata, dei materiali previsti in alienazione da parte della Difesa, con la creazione di valore aggiunto, e la remunerazione degli enti cedenti i materiali tramite la fornitura, da parte dell'Agenzia, di beni e/o di servizi in permuta.

L'attività di recupero, iniziata con i mezzi leggeri, si sta estendendo a mezzi radiati o in soprannumero e di consistente impegno, quali elicotteri, sistemi d'arma, mezzi corazzati e blindati, e navi. Con l'utilizzo degli investimenti realizzati è stata sviluppata una nuova attività (convenzione sperimentale con il Comando Legione C.C. Campania) volta alle riparazioni, ai controlli ed alla revisione periodica, dei veicoli in servizio. Lo sviluppo del progetto sarà quello di fornire un servizio a costi contenuti anche ad altre Amministrazioni statali (Guardia di finanza, Polizia di Stato, etc.).

La Corte prende atto dei risultati ottenuti in alcune aree produttive dell'Agenzia industrie difesa. Permane, tuttavia, l'esigenza di approfondire i reali fabbisogni di personale in relazione alla destinazione produttiva di alcuni stabilimenti.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Gestione delle spese

Dalla tabella sottostante si evince che il Ministero della difesa è stato interessato da riduzioni di disponibilità finanziare a partire dall'esercizio finanziario 2008. Tali riduzioni hanno inciso complessivamente sugli stanziamenti definitivi di competenza nel quadriennio 2009-2012 per il 5,6 per cento. Nel 2013 si registra un'ulteriore riduzione pari al 6,2 per cento per il quinquennio 2009-2013.

Detta diminuzione appare costante, ma risente del fatto che il 72,4 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. Nella Tavola 9, si espone l'andamento degli stanziamenti di competenza a partire dal 2001.

Tavola 9

ANDAMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI COMPETENZA
ESERCIZI FINANZIARI 2001-2013

(in milioni)

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Scost. % Stanz. iniz. Stanz. def.
2001	17.776,98	19.631,14	10,43
2002	19.025,14	20.925,84	9,99
2003	19.375,94	21.373,25	10,31
2004	19.811,05	21.202,81	7,03
2005	19.021,73	21.335,25	12,16
2006	17.782,17	20.533,14	15,47
2007	20.194,76	22.442,57	11,13
2008	21.132,40	23.664,42	11,98
2009	20.294,28	23.216,35	14,40
2010	20.364,43	22.546,72	10,72
2011	20.556,85	22.963,76	11,71
2012	19.962,13	22.328,61	11,85
2013	20.702,25	22.191,90	7,20

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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)[12], è possibile notare come a partire dall'esercizio finanziario 2007 vi sia stato un aumento delle disponibilità finanziarie. Detto aumento, però, risulta meno evidente se messo a raffronto con l'esercizio 2010.

Tavola 10

EVOLUZIONE DEGLI STANZIAMENTI PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ (2007-2013)

(in milioni)

Cdr Spese		Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanziamento competenza	Stanziamento definitivo di competenza	stanz. def. % su 2007
3	Segretariato generale	2007	6.241,22	656,03	6.897,26	---
		2010	6.095,42	607,40	6.702,83	-2,82
		2013	5.455,25	508,80	5.964,06	-11,02
4	Esercito italiano	2007	3.839,17	967,23	4.806,39	---
		2010	4.016,82	958,91	4.975,74	3,52
		2013	4.496,76	631,64	5.128,40	3,07
5	Marina militare	2007	1.573,57	238,74	1.812,31	---
		2010	1.597,15	214,21	1.811,35	-0,05
		2013	1.936,70	254,63	2.191,33	20,98
6	Aeronautica militare	2007	2.259,34	412,77	2.672,11	---
		2010	2.309,81	392,69	2.702,49	1,14
		2013	2.465,81	161,05	2.626,86	-2,80
7	Arma dei Carabinieri	2007	5.315,69	420,99	5.736,68	---
		2010	5.559,34	428,66	5.988,00	4,38
		2013	5.732,04	131,57	5.863,61	-2,08

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[12] 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 98,08 per cento dello stanziamento dell'intero Ministero.

L'esame degli stanziamenti definitivi per categorie economiche ha evidenziato che nel corso del 2013 si sono verificate, rispetto all'esercizio precedente, diminuzioni sulle voci dei consumi intermedi (-22,82 per cento) e sui trasferimenti di parte corrente (-8,43 per cento), mentre si registra un aumento sulla categoria economica degli "investimenti fissi lordi" che da 2.628,81 milioni di euro del 2012 passano a 3.407,27 milioni nel 2013.

Tavola 11

LA SPESA PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

Categorie	Stanziamento definitivo di competenza	% Stanz. sul totale	Impegni Lordi	% Impegni sul totale	Pagato totale	% Pagato sul totale	Residui finali	% Residui sul totale
Redditi di lavoro dipendente	16.508.071,19	74,39	16.494.410,35	74,40	16.524.644,90	74,85	465.430,37	12,03
di cui imposte pagate sulla produzione	884.156,35	3,98	882.543,10	3,98	886.224,74	4,01	11.649,60	0,30
Consumi intermedi	1.860.193,55	8,38	1.820.818,06	8,21	1.745.532,51	7,91	716.211,10	18,51
Trasferimenti di parte corrente	280.051,19	1,26	317.530,48	1,43	328.639,11	1,49	15.336,33	0,40
di cui alle amministrazioni pubbliche	44.792,08	0,20	44.616,50	0,20	56.381,21	0,26	7.494,13	0,19
Altre uscite correnti	100.766,33	0,45	93.670,41	0,42	95.362,53	0,43	5.039,28	0,13
di cui interessi passivi	675,00	0,00	672,58	0,00	674,25	0,00	0,33	0,00
SPESE CORRENTI	**18.749.082,26**	84,49	**18.726.429,30**	84,47	**18.694.179,05**	84,68	**1.202.017,07**	31,07
Investimenti fissi lordi	3.407.270,34	15,35	3.406.999,54	15,37	3.352.423,28	15,19	2.656.935,94	68,68
Trasferimenti in c/capitale	35.114,62	0,16	35.114,62	0,16	29.438,96	0,13	9.390,54	0,24
Altre spese in conto capitale	429,83	0,00	429,83	0,00	0,00	0,00	429,83	0,01
SPESE IN CONTO CAPITALE	**3.442.814,79**	15,51	**3.442.543,99**	15,53	**3.381.862,24**	15,32	**2.666.756,31**	68,93
SPESE FINALI	**22.191.897,05**	**100,00**	**22.168.973,29**	**100,00**	**22.076.041,29**	**100,00**	**3.868.773,38**	**100,00**
SPESE COMPLESSIVE	**22.191.897,05**	**100,00**	**22.168.973,29**	**100,00**	**22.076.041,29**	**100,00**	**3.868.773,38**	**100,00**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La struttura del bilancio del Ministero, articolata per capitoli di spesa, risulta riconducibile alla classificazione COFOG del bilancio dello Stato rispecchiando comunque le funzioni precipue attribuite al Dicastero. Atteso il duplice profilo istituzionale dell'Arma dei Carabinieri, i capitoli di spesa ed i relativi piani di gestione facenti capo al Programma "Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza" sono associati e parimenti suddivisi su due codici COFOG: uno afferente alla Divisione 2 "Difesa" e l'altro afferente alla Divisione 3 "Ordine pubblico e sicurezza".

Il Ministero ha, inoltre, già elaborato una revisione e razionalizzazione dei programmi di spesa al fine di consentire la corrispondenza univoca di ciascun programma di spesa con un solo centro di responsabilità. I programmi dell'esercizio finanziario 2013 saranno in vigore sino al 2014 e a partire dal successivo esercizio finanziario (2015) verrà adottata la nuova struttura.

Attività contrattuale del Ministero

Con il disciplinare Ministero della difesa e Consip S.p.A. in tema di acquisizione di beni e servizi, stipulato in data 27 marzo 2013, l'Amministrazione intendeva procedere al concentramento delle risorse umane e finanziarie nell'attività di approvvigionamento militare. In sintesi, il disciplinare prevedeva:

- lo svolgimento di attività di supporto in tema di acquisizione di beni, servizi con la fissazione un tetto massimo di spesa di 4 milioni di euro, iva esclusa;
- l'esclusione dei materiali di armamento, per una durata di quattro anni a far data dalla firma, rinnovabile;
- che le attività della Consip, oltre a quelle tipiche di centrale di committenza (rilevazione dei fabbisogni, definizione del sistema di gara, gestione della procedure concorsuali e negoziali anche con l'ausilio di piattaforme informatiche), attenessero altresì alla predisposizione dei piani annuali dell'attività i quali, preventivamente concordati con lo Stato maggiore della difesa e con gli Stati maggiori delle singole Forze armate, sarebbero

stati approvati per il tramite della Direzione informatica telematica e tecnologie avanzate (TELEDIFE) e/o altri elementi di organizzazione del Segretariato generale della difesa, nonché della Direzione generale di commissariato e di servizi generali (COMMISERVIZI).

Su predetto disciplinare l'Ufficio centrale di bilancio ha formulato osservazioni che si incentravano, principalmente, sulla onerosità dello stesso. Nella risposta al rilievo l'Amministrazione ha ribadito la conformità a legge del meccanismo di remunerazione di Consip. A fronte della reiterazione delle osservazioni da parte dell'Ufficio centrale di bilancio l'Amministrazione ha richiesto, ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo n. 123 del 2011, la trasmissione degli atti alla Corte dei conti per il controllo successivo di legittimità.

Nelle more della valutazione dell'atto da parte della Corte e alla luce dei mutati scenari di riorganizzazione interna, il Ministero ha ritenuto di richiedere il ritiro dell'atto in quanto le funzioni di approvvigionamento sarebbero state mantenute all'interno dell'Amministrazione al fine di assicurare il necessario raccordo con le correlate funzioni tecniche.

Con riferimento alla pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, la nuova formulazione dell'articolo 536 del Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010, come modificato dall'articolo 4, comma 2, lettera a), della legge n. 244 del 2012, prevede che annualmente, entro la data del 30 aprile, il Ministro della difesa provveda a trasmettere al Parlamento il piano di impiego pluriennale che riassuma:

- il quadro generale delle esigenze operative delle Forze armate, comprensive degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo capacitive;
- l'elenco dei programmi d'armamento e di ricerca in corso ed il relativo piano di programmazione finanziaria, indicante le risorse assegnate a ciascuno dei programmi per un periodo non inferiore a tre anni, compresi i programmi di ricerca o di sviluppo finanziati nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico.

Nell'ambito della medesima documentazione, dovranno essere riportate, sotto forma di bilancio consolidato, tutte le spese relative alla funzione difesa, comprensive delle risorse assegnate da altri Ministeri.

Eccedenze di spesa

L'osservazione dei dati di consuntivo mostra eccedenze di spesa significative. In particolare, sul capitolo 1389/3 che presenta uno stanziamento pari ad 37,7 milioni di euro si è rilevata una eccedenza pari a 14,2 milioni. Anche nell'esercizio finanziario precedente, analogamente al 2013, si era registrata sul medesimo piano di gestione una eccedenza pari a 14,3 milioni di euro. Il capitolo è stato istituito nel 2010 per far fronte al pagamento degli assegni vitalizi e/o speciali assegni vitalizi in favore dei militari vittime del dovere ed equiparati (legge n. 266 del 2005 – d.P.R. n. 243 del 2006). Su tale capitolo insiste l'attività gestionale di unità organizzative della Difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze. L'*iter* procedurale prevede che il Ministero della difesa attribuisca il riconoscimento del beneficio con proprio decreto agli interessati ed invii il fascicolo al Ministero dell'economia e delle finanze – Ufficio centrale del bilancio. Quest'ultimo provvede all'iscrizione e all'apertura del ruolo e autorizza l'esecuzione della spesa inviando gli stessi decreti alla Direzione centrale degli uffici locali e dei servizi del Tesoro di Roma che provvede al successivo pagamento.

Analisi dei capitoli che presentano un ricorrente accumulo di residui di stanziamento ovvero rilevanti residui passivi

L'ammontare complessivo dei residui iniziali accertati risulta complessivamente pari ad 4.081,5 milioni di euro mentre al 31 dicembre 2013 i residui finali si attestano a 3.868,7 milioni di cui 346.44 milioni sono costituiti da residui impropri o di stanziamento (di lettera F). Si

registra, pertanto, una diminuzione dei residui pari a 212,8 milioni. Dai dati di consuntivo emerge che il totale pagato in conto residui ammonta ad 2.384,9 milioni di euro pari al 58,43 per cento dei residui accertati.

Tavola 12

ANDAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI (2011-2013)

(in milioni)

	2011	2012	2013
Residui iniziali	5.776,44	4.885,10	4.081,51
Residui definitivi iniziali	5.776,44	4.885,10	4.081,51
Pagato conto residui	3.271,08	2.652,85	2.384,97
Residui di nuova formazione totali	3.008,58	2.262,18	2.477,90
Residui finali di stanziamento	408,84	400,81	346,44
Residui finali propri	4.476,26	3.680,70	3.522,33
Economie in c/residui	628,95	412,92	305,67
Economie di impegno	606,44	393,28	291,69
Residui finali	4.885,10	4.081,51	3.868,77

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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 (1179, 1180, 1375, 4803, ecc.)[13].

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.

Per quanto attiene, infine, alla formazione di residui propri (di lettera C), che per il 2013 ammontano a 2.131,4 milioni di euro in conto competenza e 1.390,9 milioni in conto residui, la stessa è connessa a molteplici fattori, tra cui:

- la complessità delle procedure di spesa, secondo cui le risorse sono assegnate alle stazioni appaltanti in tempo non utile per le procedure contrattuali;
- i tempi necessari per i pagamenti che, di norma, ogni anno non sono consentiti dopo la prima decade del mese di dicembre;
- i procedimenti amministrativi complessi, che spesso coinvolgono numerosi soggetti ed allungano i tempi per il completamento dell'iter;
- la differenza temporale, a volte eccessiva, soprattutto per i programmi pluriennali, intercorrente tra il momento dell'impegno e quello del pagamento, considerando che spesso i pagamenti vengono operati in ragione dello stato di esecuzione dei lavori;
- la rinuncia di programmi a cui le spese inizialmente erano state destinate.

Relativamente alla situazione delle reiscrizioni richieste e assentite nel corso dell'esercizio finanziario 2013, queste hanno sostanzialmente riguardato le categorie dei consumi intermedi per un importo pari a 200,6 milioni di euro e degli investimenti fissi lordi per 185,7 milioni. Gli importi di euro 34,1 e 58,7 milioni di euro non assentiti sono stati reiscritti nei primi mesi dell'esercizio finanziario 2014.

[13] I residui di stanziamento sono conservati ai sensi dell'art. 36 del regio decreto n. 2440 del 1923, e dell'art. 30, comma 11, della legge n. 196 del 2009.

Tavola 13

SITUAZIONE DEBITORIA – IMPORTI RICHIESTI E ASSENTITI NEL 2013

(in migliaia)

Categoria economica	Denominazione	Importo richiesto	Importo reiscritto	Importo non riassegnato
1	Titolo I - Spese correnti – Redditi da lavoro dipendente	5.558	5.558	-
2	Titolo I - Spese correnti – Consumi intermedi	185.737.339	151.615.050	34.122.289
21	Titolo II – Spese in c/capitale – Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	200.621.385	141.925.021	58.696.364
	Totale	**386.364.282**	**293.545.629**	**92.818.653**

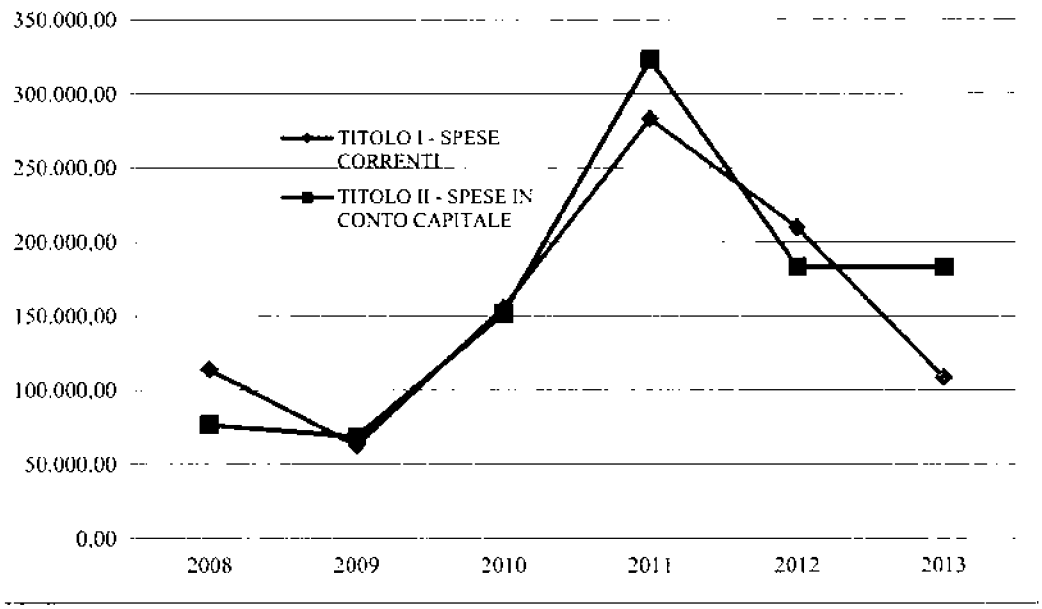
Fonte: RGS Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della difesa

L'ammontare delle somme eliminate per prescrizione sono pari a 28,9 milioni di euro per i residui passivi perenti di parte corrente e 21,2 milioni per quelli di conto capitale. Si riferiscono per lo più a spese di investimento, acquisto di beni e servizi e spese di personale. Si tratta di impegni caduti in perenzione nell'esercizio finanziario 2012, prescritti in assenza di atti interruttivi. Il grafico 1 espone gli andamenti del periodo (2008-2013) delle somme cadute in perenzione.

Grafico 1

SOMME CADUTE IN PERENZIONE (2008-2013)

(in migliaia)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'ammontare delle somme eliminate per economia è pari a 14,62 milioni di euro per i residui passivi perenti di parte corrente e 9,9 milioni 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.

Capitoli con ricorrenti e rilevanti economie sia sulla competenza che sui residui

Gli esiti della rilevazione dei dati finanziari a consuntivo nel triennio 2011–2012–2013, confermano la tendenza di riduzione/annullamento del fenomeno della formazione delle economie di competenza. Per alcuni importi, la formazione delle economie risente dei tempi necessari per la emanazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze dei provvedimenti di integrazione delle risorse previste da disposizioni normative che si concretizzano *in limine* di esercizio finanziario, favorendo, in tal modo, la formazione delle citate economie. In particolare, l'Amministrazione segnala che, nel corso dell'esercizio finanziario 2013, il decreto-legge di proroga delle missioni internazionali per l'ultimo trimestre è stato emanato il 10 ottobre e convertito in legge il 5 dicembre 2013, e che la seconda *tranche* di finanziamento (65,7 milioni pari al 30 per cento delle risorse stanziate con il citato decreto), è stata resa disponibile con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze emanato solo nell'ultimo periodo dell'esercizio finanziario.

Si precisa che, in fase di assestamento di bilancio 2013, l'Amministrazione non ha avanzato richieste di integrazioni di cassa allo scopo di smaltire residui passivi, mentre ha richiesto, nell'ultimo trimestre 2013, al Ministero dell'economia e finanze due prelevamenti dal "Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa", ai sensi dell'articolo 29 della legge n. 196 del 2009, per 243,8 milioni di euro, allo scopo di adeguare le dotazioni di cassa in relazione agli indilazionabili pagamenti da effettuare per impegni di spesa iscritti nel conto dei residui.

Situazione debitoria

Nell'ambito degli interventi volti all'eliminazione delle situazioni debitorie a carico della pubblica amministrazione, è stato emanato il decreto-legge n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013, contenente misure tese all'estinzione dei debiti della pubblica amministrazione contratti per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali maturati alla data del 31 dicembre 2012.

Al riguardo, la Difesa ha avviato un processo di ricognizione delle eventuali posizioni debitorie valorizzate al 31 dicembre 2012 relative a tutte le categorie di spesa ascrivibili al bilancio del Dicastero. All'esito del processo ricognitorio si è evidenziata l'avvenuta formazione di debiti, accertata al 31 dicembre 2012, pari a 21,8 milioni. Sotto l'aspetto tecnico, le posizioni debitorie indicate, discendenti da una situazione di insufficienti stanziamenti di bilancio, sono prevalentemente riferite all'esercizio finanziario 2012 e sono da ricondursi, in maniera significativa, nell'alveo generale delle c.d. "spese ineludibili" (pagamento dei canoni per acqua, luce e gas e cartelle esattoriali per i rifiuti).

Successivamente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 40124 del 15 maggio 2013, nel disporre, ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge n. 35 del 2013, il rifinanziamento del c.d. Fondo per i debiti pregressi, istituito dall'art. 2 della legge n. 191 del 2009, per complessivi 500 milioni, ha, per quanto concerne la Difesa, attribuito risorse per 21,8 milioni. Con legge di conversione, è stato definito l'obbligo, in capo alle pubbliche amministrazioni, di provvedere, entro il termine del 15 luglio 2013, alla pubblicazione sul proprio sito *internet* dell'elenco dei debiti assentiti, in ossequio alle indicazioni contenute nella circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato n. 30 del 2013; obbligo che risulta adempiuto da parte del Dicastero nei termini previsti.

Nello specifico, le posizioni debitorie rilevate nel corso dell'esercizio finanziario 2012 traggono origine dalla generale connotazione di criticità e complessiva insufficienza delle dotazioni di bilancio disponibili per fronteggiare tutte le esigenze di funzionamento. In tale

contesto, stanti le ripetute riduzioni delle assegnazioni a bilancio da destinare al funzionamento e mantenimento in efficienza dello strumento militare, il Dicastero, sulla base di un processo di revisione dei criteri di priorità assegnati alle attività da svolgere ed alla conseguente allocazione delle risorse, ha fatto maggior ricorso a strumenti di flessibilità gestionale per prevenire la formazione di ulteriori posizioni debitorie.

3.2. Gestione delle entrate extratributarie

La gestione delle entrate extratributarie del Ministero della difesa concerne esclusivamente tre centri di responsabilità: l'Arma dei Carabinieri, la Direzione generale bilancio e affari finanziari e il Segretariato generale. Di seguito sono esposti i dati contabili relativi al 2013.

Tavola 14

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

Cdr	Prev. Iniz. Cassa	Vers. Totali	Accertato	Riscosso Totale
	2013	2013	2013	2013
Arma dei Carabinieri	72.350,0	74.083,8	74.984,7	74.653,6
Bilancio e affari finanziari	302.280,0	360.719,2	308.338,4	381.146,8
Segretariato generale	14,0	6,5	4,1	6,5

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il fenomeno delle riassegnazioni delle somme versate all'entrata si presenta nel Ministero della difesa con caratteri di particolare significatività. Nell'esercizio finanziario 2013 le somme versate all'entrata, per le quali l'Amministrazione ha richiesto la riassegnazione al bilancio, sono state pari a 321,7 milioni di euro in aumento rispetto all'esercizio scorso (189,6 milioni di euro).

Le somme riassegnate al bilancio della Difesa sono state pari a 262,2 milioni di euro in aumento rispetto allo scorso esercizio (144,8 milioni di euro), sui capitoli: 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", 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", 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", 3642 capo XVI: "Versamenti di somme da erogare al personale del Ministero della difesa, 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".

L'Amministrazione ha rappresentato che il limite costituito dallo stanziamento sul fondo riassegnazioni capitolo 1187, 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 della Difesa l'importo di circa 28,4 milioni di euro versato all'erario senza alcuna attribuzione di somme al Dicastero, come esplicitato nella sottostante tabella riassuntiva dei versamenti all'entrata che hanno dato luogo a prelievo dal predetto fondo.

Tavola 15

RIASSEGNAZIONI DI SOMME VERSATE ALL'ENTRATA AL CAPITOLO 1187

(in migliaia)

Capitoli di entrata	Versamenti	Somme riassegnate alla Difesa	Somme non riassegnate alla Difesa
(*) 2181	14.929,39	6.121,60	8.807,79
2463	1.738,93	291,07	1.447,85
3458	26.835,59	8.647,81	18.187,79
Totale	**43.503,91**	**15.060,48**	**28.443,43**

(*) Versamento di 29,8 milioni 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 (14,9 milioni).

Fonte: Ministero della difesa

4. Missioni e programmi

Le caratteristiche del bilancio del Ministero sono rimaste sostanzialmente immutate rispetto ai precedenti esercizi finanziari, 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 98,6 per cento (98,1 nel 2012) di quelli complessivi, sostanzialmente in linea con gli esercizi precedenti. Sono risultate minori le variazioni di bilancio rispetto a quelle registrate nel corso dell'esercizio precedente. Infatti, nel 2013 si è registrata un'integrazione degli stanziamenti di competenza pari a 1.489,64 milioni di euro (nel 2012 si erano registrate variazioni di bilancio per un importo pari a 2.366,5 milioni di euro). Gli impegni sono sostanzialmente sovrapponibili agli stanziamenti mentre i pagamenti risultano pari a 19.691,07 milioni in conto competenza e 2.384,97 milioni in conto residui (2.652,84 nel 2012). Il raffronto tra residui iniziali e residui finali mostra un aumento pari a 212,73 milioni di euro (803,59 nel 2012). La missione 33, "Fondi da ripartire", ha invece sugli stanziamenti iniziali un incremento di 880,56 milioni di euro rispetto al 2012 (825,53 nel 2012, 1.706,09 nel 2013).

Si procede, di seguito, ad un'analisi della gestione sui principali programmi della missione 5.

4.1. 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 che risulta sostanzialmente in linea con quello dello scorso esercizio. Il 95,45 per cento della spesa è costituito da redditi da lavoro dipendente, mentre la spesa per consumi intermedi è pari al 3,39 per cento dell'intero stanziamento. Nel confronto con l'esercizio precedente si osserva una diminuzione degli stanziamenti definitivi pari a 105,06 milioni di euro.

Tavola 16

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 1

(in migliaia)

Categorie spesa	Missione 5.Difesa e sicurezza del territorio							
	Programma 1: Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza							
	Stanziamento definitivo di competenza	% Stanz. sul totale	Impegni Lordi	% Impegni sul totale	Pagato totale	% Pagato sul totale	Residui finali	% Residui sul totale
Redditi di lavoro dipendente	5.596.705,36	95,45	5.599.319,74	95,48	5.613.289,90	94,88	172.371,63	71,77
di cui imposte pagate sulla produzione	322.268,21	5,50	322.463,83	5,50	322.463,83	5,45	1.859,52	0,77
Consumi intermedi	198.700,07	3,39	196.853,37	3,36	173.812,34	2,94	29.945,85	12,47
Altre uscite correnti	23.922,72	0,41	23.922,72	0,41	23.922,72	0,40	0,00	0,00
di cui interessi passivi	155,00	0,00	155,00	0,00	155,00	0,00	0,00	0,00
SPESE CORRENTI	**5.819.328,15**	**99,24**	**5.820.095,83**	**99,24**	**5.811.024,96**	**98,22**	**202.317,49**	**84,24**
Investimenti fissi lordi	44.285,78	0,76	44.285,78	0,76	105.261,61	1,78	37.842,46	15,76
SPESE IN CONTO CAPITALE	**44.285,78**	**0,76**	**44.285,78**	**0,76**	**105.261,61**	**1,78**	**37.842,46**	**15,76**
SPESE FINALI	**5.863.613,93**	**100,00**	**5.864.381,61**	**100,00**	**5.916.286,57**	**100,00**	**240.159,95**	**100,00**
SPESE COMPLESSIVE	**5.863.613,93**	**100,00**	**5.864.381,61**	**100,00**	**5.916.286,57**	**100,00**	**240.159,95**	**100,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.2. Programma 2 – "Approntamento e impiego delle forze terrestri"

Il programma 2 è 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 diminuzione rispetto all'esercizio precedente che riguarda tutte le categorie di spesa. Il programma è costituito principalmente da redditi da lavoro dipendente che da soli incidono per il 91,42 per cento sull'intero programma e da consumi intermedi per l'8,48 per cento. La diminuzione complessiva ammonta a 287,45 milioni di euro (di cui 210,37 per redditi da lavoro dipendente).

Tavola 17

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 2

(in migliaia)

Categorie spesa	Missione 5.Difesa e sicurezza del territorio							
	Programma 2: Approntamento e impiego delle forze terrestri							
	Stanziamento definitivo di competenza	% Stanz. sul totale	Impegni Lordi	% Impegni sul totale	Pagato totale	% Pagato sul totale	Residui finali	% Residui sul totale
Redditi di lavoro dipendente	4.688.295,43	91,42	4.679.596,03	91,52	4.686.499,24	92,61	66.082,74	22,64
di cui imposte pagate sulla produzione	250.288,09	4,88	249.515,72	4,88	250.069,54	4,94	4.042,41	1,38
Consumi intermedi	435.020,08	8,48	428.576,13	8,38	367.335,58	7,26	220.298,40	75,48
Altre uscite correnti	319,95	0,01	319,95	0,01	429,97	0,01	107,16	0,04
SPESE CORRENTI	**5.123.635,45**	**99,91**	**5.108.492,10**	**99,91**	**5.054.264,79**	**99,88**	**286.488,29**	**98,15**
Investimenti fissi lordi	4.765,98	0,09	4.765,97	0,09	6.207,74	0,12	5.386,32	1,85
SPESE IN CONTO CAPITALE	**4.765,98**	**0,09**	**4.765,97**	**0,09**	**6.207,74**	**0,12**	**5.386,32**	**1,85**
SPESE FINALI	**5.128.401,42**	**100,00**	**5.113.258,08**	**100,00**	**5.060.472,53**	**100,00**	**291.874,61**	**100,00**
SPESE COMPLESSIVE	**5.128.401,42**	**100,00**	**5.113.258,08**	**100,00**	**5.060.472,53**	**100,00**	**291.874,61**	**100,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.3. Programma 3 – "Approntamento e impiego delle forze navali"

Il programma 3 è 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 circa della spesa è costituito da redditi da lavoro dipendente e il 7,27 per cento da consumi intermedi.

Tavola 18

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 3

(in migliaia)

Categorie spesa	Missione 5.Difesa e sicurezza del territorio							
	Programma 3: Approntamento e impiego delle forze navali							
	Stanziamento definitivo di competenza	% Stanz. sul totale	Impegni Lordi	% Impegni sul totale	Pagato totale	% Pagato sul totale	Residui finali	% Residui sul totale
Redditi di lavoro dipendente	2.031.006,48	92,68	2.031.722,82	92,80	2.060.243,51	92,79	10.403,10	12,10
di cui imposte pagate sulla produzione	116.499,82	5,32	116.289,71	5,31	116.289,24	5,24	1.171,09	1,36
Consumi intermedi	159.206,11	7,27	156.473,86	7,15	159.219,29	7,17	74.345,49	86,46
Altre uscite correnti	304,15	0,01	303,75	0,01	67,67	0,00	283,76	0,33
SPESE CORRENTI	**2.190.516,74**	**99,96**	**2.188.500,44**	**99,96**	**2.219.530,47**	**99,97**	**85.032,35**	**98,88**
Investimenti fissi lordi	810,96	0,04	810,96	0,04	710,38	0,03	960,90	1,12
SPESE IN CONTO CAPITALE	**810,96**	**0,04**	**810,96**	**0,04**	**710,38**	**0,03**	**960,90**	**1,12**
SPESE FINALI	**2.191.327,70**	**100,00**	**2.189.311,40**	**100,00**	**2.220.240,85**	**100,00**	**85.993,25**	**100,00**
SPESE COMPLESSIVE	**2.191.327,70**	**100,00**	**2.189.311,40**	**100,00**	**2.220.240,85**	**100,00**	**85.993,25**	**100,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.4. Programma 4 – "Approntamento e impiego delle forze aeree"

Il programma 4 riguarda le spese relative al complesso delle attività di addestramento, mantenimento in efficienza operativa, e impiego operativo dell'Aeronautica militare. Il programma risulta analogo al centro di responsabilità n. 6 intitolato "Aeronautica militare". L'esame delle diverse voci di spesa mostra una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza rispetto all'esercizio precedente pari a 152,78 milioni di euro, di cui 66,60 milioni sui redditi da lavoro dipendente (che costituiscono 89,32 per cento del programma) e 85,93 milioni sui consumi intermedi (che costituiscono il 10,51 per cento).

Tavola 19

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 4

(in migliaia)

Categorie spesa	Missione 5.Difesa e sicurezza del territorio							
	Programma 4: Approntamento e impiego delle forze aeree							
	Stanziamento definitivo di competenza	% Stanz. sul totale	Impegni Lordi	% Impegni sul totale	Pagato totale	% Pagato sul totale	Residui finali	% Residui sul totale
Redditi di lavoro dipendente	2.317.609,36	89,32	2.317.018,68	89,44	2.325.263,11	89,65	17.825,97	13,85
di cui imposte pagate sulla produzione	134.628,47	5,19	134.478,50	5,19	134.466,13	5,18	1.463,35	1,14
Consumi intermedi	272.747,54	10,51	269.367,61	10,40	264.993,93	10,22	105.779,55	82,20
Altre uscite correnti	136,24	0,01	136,24	0,01	64,69	0,00	71,55	0,06
SPESE CORRENTI	**2.590.493,14**	**99,84**	**2.586.522,53**	**99,84**	**2.590.321,73**	**99,86**	**123.677,07**	**96,10**
Investimenti fissi lordi	4.098,02	0,16	4.098,02	0,16	3.527,13	0,14	5.015,02	3,90
SPESE IN CONTO CAPITALE	**4.098,02**	**0,16**	**4.098,02**	**0,16**	**3.527,13**	**0,14**	**5.015,02**	**3,90**
SPESE FINALI	**2.594.591,16**	**100,00**	**2.590.620,55**	**100,00**	**2.593.848,86**	**100,00**	**128.692,09**	**100,00**
SPESE COMPLESSIVE	**2.594.591,16**	**100,00**	**2.590.620,55**	**100,00**	**2.593.848,86**	**100,00**	**128.692,09**	**100,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.5. Programma 6 – "Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari"

Il programma fa diretto riferimento 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.

Analizzando la spesa relativa all'esercizio finanziario 2013, si registra rispetto al 2012 un notevole aumento degli stanziamenti definitivi di competenza assegnati al programma pari a 428,8 milioni di euro (+7,87 per cento). Si può notare come all'interno del programma vi sia, rispetto all'esercizio precedente, una consistente riduzione delle spese correnti e allo stesso tempo un considerevole aumento della spesa in conto capitale. In particolare, per le spese correnti che ammontano complessivamente a 2.159,14 milioni di euro si è, infatti, registrata una diminuzione degli stanziamenti definitivi pari a 373,86 milioni che rileva, sia sulla voce dei redditi da lavoro dipendente (-6,89 milioni), sia su quella dei consumi intermedi (-336,62 milioni). Altre riduzioni, sempre di parte corrente, riguardano le risorse assegnate ai trasferimenti di parte corrente (-20,65 milioni di euro).

L'aumento degli stanziamenti di parte capitale riguarda la voce degli investimenti fissi lordi (3.286,93 milioni di euro). Il dato finanziario mostra un aumento pari a 802,25 milioni di euro che riguarda in particolare le "Spese per costruzione, acquisizione e ammodernamento sistemi e apparecchiature (cap. 7120, 3.167,76 milioni di euro)". A completamento dell'esame delle categorie economiche si evidenzia che la spesa per redditi da lavoro dipendente costituisce il 22,03 per cento dell'intero programma mentre quella per consumi intermedi è pari al 12,79 per cento. Il 60,35 per cento (+10,74 punti percentuali rispetto al 2012) degli stanziamenti è sulla categoria degli investimenti fissi lordi.

Tavola 20

ANALISI PER CATEGORIE ECONOMICHE: PROGRAMMA 6

(in migliaia)

Categorie spesa	Missione 5.Difesa e sicurezza del territorio							
	Programma 6: Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari							
	Stanziamento definitivo di competenza	% Stanz. sul totale	Impegni Lordi	% Impegni sul totale	Pagato totale	% Pagato sul totale	Residui finali	% Residui sul totale
Redditi di lavoro dipendente	1.199.844,93	22,03	1.196.424,87	22,05	1.248.815,04	23,10	71.272,28	2,54
di cui imposte pagate sulla produzione	56.607,55	1,04	56.339,02	1,04	59.478,68	1,10	3.111,19	0,11
Consumi intermedi	696.501,42	12,79	684.253,14	12,61	712.479,97	13,18	226.433,01	8,08
Trasferimenti di parte corrente	198.052,09	3,64	198.052,08	3,65	213.186,18	3,94	6.555,79	0,23
di cui alle amministrazioni pubbliche	3.247,56	0,06	3.247,56	0,06	18.452,52	0,34	0,00	0,00
Altre uscite correnti	64.743,75	1,19	58.961,51	1,09	59.169,67	1,09	2.828,21	0,10
di cui interessi passivi	520,00	0,01	517,58	0,01	519,25	0,01	0,33	0,00
SPESE CORRENTI	**2.159.142,19**	**39,64**	**2.137.691,60**	**39,41**	**2.233.650,86**	**41,32**	**307.089,29**	**10,96**
Investimenti fissi lordi	3.286.931,73	60,35	3.286.660,93	60,59	3.171.958,73	58,68	2.493.400,02	89,02
Trasferimenti in c/capitale	14,62	0,00	14,62	0,00	14,62	0,00	0,00	0,00
Altre spese in conto capitale	429,83	0,01	429,83	0,01	0,00	0,00	429,83	0,02
SPESE IN CONTO CAPITALE	**3.287.376,18**	**60,36**	**3.287.105,38**	**60,59**	**3.171.973,35**	**58,68**	**2.493.829,86**	**89,04**
SPESE FINALI	**5.446.518,36**	**100,00**	**5.424.796,98**	**100,00**	**5.405.624,21**	**100,00**	**2.800.919,15**	**100,00**
SPESE COMPLESSIVE	**5.446.518,36**	**100,00**	**5.424.796,98**	**100,00**	**5.405.624,21**	**100,00**	**2.800.919,15**	**100,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I programmi di armamento della Difesa sono articolati al proprio interno in una pluralità di destinazioni per l'acquisizione di sistemi d'arma e per il finanziamento di progetti ritenuti strategici per la piena efficacia dello strumento militare. Alcuni di tali programmi sono in parte sostenuti con risorse a valere sul Ministero dello sviluppo economico. Al riguardo si osserva che la concentrazione delle spese per l'approvvigionamento degli armamenti in un unico programma di spesa non consente un'agevole riconducibilità delle spese sostenute dalle singole

Forze armate ai rispettivi programmi di spesa. Ciò, quindi, affievolisce l'immediata leggibilità delle poste riferibili alle diverse componenti organizzative dello strumento militare. Di seguito sono illustrati, distinti per forze armate e per aree di intervento i principali programmi di armamento.

Mezzi terrestri

VTLM (Veicolo Tattico Leggero Multiruolo)

Il programma si riferisce all'approvvigionamento di ulteriori 479 VTLM (Veicolo tattico leggero multiruolo) nella versione aggiornata 1A destinati a soddisfare le esigenze di supporto tattico, protezione e sicurezza delle unità delle Forze armate impiegate in operazioni militari. Il programma terminerà nel 2014 con una posta finanziaria previsionale pari a 38,3 milioni di euro. Oneri totali pari a 202 milioni di euro.

VTMM (Veicolo Trasporto Medio Multiruolo)

Il programma prevede lo sviluppo e l'acquisizione di 40 mezzi C-IED su base VTMM nelle versioni ACRT (*Advanced Combat Reconnaisance Team*)/EOD (*Explosive Ordinance Disposal*)/IEDD (*Improvised Explosive Device Disposal*) per la costituzione di pacchetti per le esigenze di mobilità tattica delle unità del genio con specifico riferimento alla capacità *Route Clearance* in supporto alle unità operative impiegate nel teatro afgano. La posta finanziaria previsionale allocata sul programma nell'esercizio finanziario 2015 pari a 40 milioni di euro. Oneri complessivi per circa 120 milioni di euro. Completamento previsto: 2015.

Tavola 21

PROGRAMMI DI ARMAMENTO TERRESTRE

Programma	**Oneri** *(in milioni di euro)*	**Termine**
Veicoli Blindati Medi VBM 8x8 FRECCIA	1.500	2016
VTLM (Veicolo Tattico Leggero Multiruolo)	202	2014
Ambulanze Protette	31	2014
VTMM (Veicolo Trasporto Medio Multiruolo)	120	2015
Sistemi C4I a sostegno dello strumento terrestre	(*) 45,4	---

(*) le risorse allocate si riferiscono soltanto agli esercizi finanziari 2015-2016.
Fonte: Ministero della difesa

Mezzi navali

Nuova portaerei - Nave CAVOUR

Programma relativo all'acquisizione di un'unità portaerei e del relativo supporto logistico, caratterizzata da elevate capacità di comando, controllo, comunicazioni e flessibilità di configurazione d'impiego dei mezzi aerei imbarcati (velivoli *Short Take Off and Vertical Landing* - STOVL - ed elicotteri). L'unità è, in particolare, idonea ad operare quale sede di comando per operazioni interforze ed internazionali e risulta connotata da elevata proiettabilità al fine di poter essere impiegata in un ampio spettro di operazioni, comprensive anche di quelle anfibie per le quali possiede capacità di trasporto di un'aliquota di mezzi e truppa. Gli stanziamenti previsionali allocati sul programma per gli esercizi finanziari 2015 e 2016 sono rispettivamente pari a 14,9 milioni di euro e 14,0 milioni di euro, di cui 13,7 milioni di euro relativi ai contributi pluriennali attivati dal 2006 al 2020. Oneri globali pari a circa 1.390 milioni di euro. Completamento programma allestimento previsto nel 2017.

Fregate antiaeree classe "ORIZZONTE"

Il programma, in cooperazione con la Francia, prevede lo sviluppo e la costruzione di una prima serie di due unità d'altura antiaeree classe "ORIZZONTE" e l'acquisizione del relativo

supporto logistico. Le nuove unità, caratterizzate da elevata interoperabilità ed integrabilità con le Forze Alleate, svolgeranno compiti di proiezione, difesa e protezione tridimensionale delle forze. Le poste finanziarie previsionali allocate sul programma negli esercizi finanziari 2015 e 2016 sono rispettivamente pari a 26,1 milioni di euro e 11,8 milioni di euro, di cui 10,1 milioni di euro relativi ai contributi pluriennali attivati dal 2006 al 2020. Oneri globali pari a circa 1.500 milioni di euro. Completamento previsto: 2017.

Fregate Europee Multi Missione - FREMM

Il programma, in cooperazione con la Francia, riguarda l'acquisizione di dieci Fregate europee multimissione in sostituzione delle Fregate cl. "LUPO" e "MAESTRALE". Oneri globali pari a circa 5.680 milioni di euro. Completamento previsto delle tranche in corso: 2020. Il programma è sostenuto con risorse a valere sul Ministero dello sviluppo economico (legge n. 266 del 2005, art. 1, comma 95 e successivi provvedimenti di finanziamento) mediante finanziamenti che prevedono stanziamenti diretti per 487 milioni di euro nel 2014, 513 milioni di euro nel 2015 e 332 milioni di euro nel 2016.

Sommergibili di nuova generazione U-212

Il programma, in cooperazione con la Germania, è relativo all'acquisizione di quattro sommergibili classe U-212 articolata su due serie, comprensiva del correlato supporto logistico iniziale. I battelli sono destinati a sostituire i più vetusti sommergibili classe ""SAURO"" in servizio. L'adozione degli stessi standard progettuali e costruttivi italo-tedeschi dei nuovi sommergibili dovrebbe consentire il conseguimento di una maggiore interoperabilità e della realizzazione di economie di scala, sia in fase di acquisizione che di esercizio, nei settori del supporto tecnico-logistico e dell'addestramento. Oneri globali previsti pari a circa 1.885 milioni di euro, così suddivisi:

- 970 milioni di euro per la prima serie, completamento previsto nel 2014;
- 915 milioni di euro per la seconda serie, completamento previsto nel 2016.

Le poste finanziarie previsionali allocate sul programma negli esercizi finanziari 2015 e 2016 sono rispettivamente pari a 122,5 milioni di euro e 84,0 milioni di euro, di cui 6,9 milioni di euro relativi ai contributi pluriennali attivati dal 2006 al 2020.

Programma navale per la tutela della capacità marittima della Difesa

Il programma concerne il rinnovamento e l'adeguamento dello strumento aeronavale mediante l'acquisizione di unità navali e del relativo supporto logistico per il mantenimento delle capacità marittime della Difesa. Le nuove unità, innovative dal punto di vista progettuale, sono caratterizzate da elevata versatilità operativa e flessibilità di impiego e sono destinate a sostituire una quota parte delle unità navali, appartenenti a 8 diverse classi, ormai prossime alle dismissione per sopraggiunto limite della vita operativa.

Completamento previsto: 2032. Il programma è sostenuto con risorse a valere sul Dicastero dello sviluppo economico (legge n. 147 del 2013, art. 1, comma 37). Le poste finanziarie previsionali allocate sul programma sono pari a 150 milioni per il 2015 e 290 milioni per il 2016.

Al riguardo si osserva che a fronte di un completamento del programma previsto per l'anno 2032, la disponibilità di risorse finanziarie in termini previsionali si limita ad esercizi finanziari 2015-2016.

Tavola 22

PROGRAMMI DI ARMAMENTO NAVALE

Programma	**Oneri** *(in milioni di euro)*	**Termine**
Nuova portaerei - Nave CAVOUR	1.390	2017
Fregate antiaeree classe "ORIZZONTE"	1.500	2017
Fregate Europee Multi Missione - FREMM	5.680	2020
Sommergibili di nuova generazione U-212	1.885	2016
Prolungamento vita operativa dei Caccia cl. "DE LA PENNE", Fregate cl. "MAESTRALE"	217	2014
Ammodernamento di mezza vita dei cacciamine classe "GAETA"	200	2020
Prolungamento vita operativa della nave scuola "Amerigo VESPUCCI"	19,5	2015
Sistemi C4I a sostegno dello strumento navale	(*) 6,6	---
Programma navale per la tutela della capacità marittima della Difesa	(*) 340	2032

(*) le risorse allocate si riferiscono soltanto agli esercizi finanziari 2015-2016.
Fonte: Ministero della difesa

Mezzi aerei

Sviluppo e sostegno del velivolo Joint Strike Fighter e predisposizioni nazionali.

Il programma in cooperazione con Usa, Regno Unito, Canada, Danimarca, Norvegia, Olanda, Australia, Turchia, e due SCP ("*Security Cooperative Participants*"- Singapore e Israele"), riguarda lo sviluppo, l'industrializzazione e supporto alla produzione (PSFD-*Production Sustainment and Follow-on Development*) di un velivolo multiruolo in sostituzione, a partire dal 2015, degli aeromobili attualmente in servizio Tornado, AM-X e AV-8B.

Il velivolo F-35 è un sistema d'arma aeronautico con caratteristiche di quinta generazione quali bassa osservabilità, integrazione di sistemi di scoperta, comunicazioni avanzate e "*situational awareness*", garanzia di elevata efficacia operativa, incrementata precisione di ingaggio e maggiore sicurezza complessiva per gli equipaggi. Il programma prevede che il velivolo sia assemblato anche in Italia ed alcune importanti parti siano costruite dall'industria nazionale. Inoltre, è previsto che la manutenzione sarà eseguita per i prossimi 40 anni nel sito nazionale di Cameri.

Le poste finanziarie previsionali allocate sul programma in parola negli esercizi finanziari 2015 e 2016 sono rispettivamente pari a 644,3 milioni di euro e 735,7 milioni di euro. Il progetto JSF è sviluppato nelle seguenti varianti:

- CTOL (*Conventional Take-Off and Landing*) a decollo ed atterraggio convenzionali;
- STOVL (*Short Take-Off and Vertical Landing*) a decollo corto ed atterraggio verticale per l'impiego sia su unità navali tipo LHA/LHD/CV (*Amphibious Assault Ships and Aircraft Carrier*) sia su piste austere;
- CV (*Carrier Variant*) per appontaggio su portaerei tradizionali dotate di catapulta.

Il programma ha lo scopo di rendere compatibili le esigenze operative dei Paesi partner. Inoltre, Israele prevede un acquisto complessivo di 75 JSF, di cui confermati al momento 19 con consegne dal 2015 al 2017; il Giappone ha firmato una *Letter of Agreement* a fine giugno 2012 per l'acquisizione di un primo lotto di 4 velivoli CTOL a partire dal 2017; la Corea del Sud ha selezionato l'F-35 ed è in trattative per un ordine di 40 velivoli CTOL.

L'Amministrazione riferisce che l'esigenza della partecipazione italiana al programma deriva dalla necessità di dotare le forze aeree della Marina e dell'Aeronautica militare di un sistema d'arma idoneo ad assolvere, tra le diverse missioni eseguibili, i compiti di precipua competenza in seno a coalizioni internazionali (ONU, UE, NATO). Il velivolo F-35 è destinato a sostituire gli attuali 18 AV-8B+ della Marina, 136 AMX e 99 Tornado dell'Aeronautica a

decorrere dal 2015 fino al 2027.

Le capacità tecniche ed operative del sistema d'arma consentiranno alle due Forze armate di svolgere i rispettivi compiti con maggiore efficacia, dotandosi di un numero inferiore di velivoli con la riduzione degli assetti di oltre la metà rispetto al numero totale dei AV-8B+, AMX e Tornado. Il procedimento seguito si è svolto secondo le seguenti fasi:

- 9 aprile 2009: in esito al parere favorevole delle Commissioni difesa dei due rami del Parlamento (8 aprile 2009) sul programma, è approvata l'acquisizione di 131 velivoli e la realizzazione di una linea nazionale di assemblaggio e la verifica finale *Final Assembly and Check Out* (FACO), di prevista evoluzione in una capacità di manutenzione *Maintenance, Repair, Overhaul and Upgrade* (MRO&U). Per FACO e MRO&U è stato emesso il decreto del Ministro della difesa di approvazione del programma pluriennale SMD n. 2/2009;
- 27 maggio 2009: la Corte dei conti ha registrato il d.m. del 9 aprile 2009;
- 18 giugno 2010: è stato firmato il contratto FACO con il raggruppamento temporaneo di imprese costituito da *AleniaAermacchi – Lockheed Martin.*
- 26 marzo 2012: Il Ministro della difesa ha disposto la riduzione da 131 a 90 dei velivoli da acquisire.

L'Italia ha aderito al programma con i seguenti accordi intergovernativi con gli USA:

- 23 dicembre 1998: MOA (*Memorandum of Agreement*) per la fase concettuale-dimostrativa (CDP - *Concept Demonstration Phase*) svoltasi dal 1997 al 2001;
- 24 giugno 2002: MOU (*Memorandum of Understanding*) per la fase di sviluppo *System Development & Demonstration* (SDD) iniziata a ottobre 2001 e di cui si prevede la fine nel 2017;
- 7 febbraio 2007: MOU per la fase di produzione, supporto in servizio e sviluppi successivi denominata *Production, Sustainment & Follow-On Development* (PSFD) attivata dagli Usa nel 2006, per l'intero ciclo di vita dell'F-35 (fino al 2046).

L'Italia, allo scopo di armonizzare in ambito europeo i requisiti e le aspirazioni nazionali con il piano della logistica globale JSF, il c.d. *European Footprint*, ha inoltre sottoscritto i seguenti accordi:

- 30 marzo 2006, "*Production & Sustainment MOU*" fra Italia ed Olanda, accordo teso alla realizzazione in Italia di una struttura per la produzione e il supporto (*Final Assembly & Check Out* -FACO) dei velivoli delle due nazioni, e alla realizzazione in Olanda di una capacità di *Maintenance, Repair, Overhaul & Upgrade* (MRO&U) dei motori e di taluni sotto-assiemi (*Line Replaceable Unit* - LRU) del velivolo;
- 20 settembre 2013, *Exchange of Letters* (EoL) fra Italia ed Olanda per confermare ed implementare quanto descritto nel P&S MOU.

A seguito delle attività di contenimento della spesa pubblica avviate dal Governo italiano a partire dal 2011, il Ministro della difesa ha determinato la riduzione dei velivoli italiani da acquisire da 131 a 90, suddivisi in 60 CTOL per l'AM e 30 STOVL equamente distribuiti tra Marina e Aereonautica militare. Ad oggi sono stati posti in essere contratti per l'acquisizione di 3 velivoli CTOL nel lotto di produzione *Low Rate Initial Production* 6 (LRIP 6 – consegne 2015/16) e 3 velivoli CTOL nel lotto di produzione LRIP 7 (consegne 2016). Inoltre sono stati posti in essere contratti per l'acquisizione dei soli componenti a lunga lavorazione (c.d. *long lead items*) per i lotti LRIP 8 e LRIP 9 (consegne per entrambi nel 2017).

L'attività contrattuale è regolata dal PSFD MOU. Previa autorizzazione e per conto di tutti i *Partners* del programma, i contratti vengono affidati dal JSF *Program Office*, con sede in *Arlington* (Virginia, USA), alle ditte capo commessa: *Lockheed Martin* per i velivoli, gli equipaggiamenti e il supporto logistico e *Pratt & Whitney*, per i motori. Si tratta di contratti di diritto pubblico statunitense, regolati dalle specifiche pubblicazioni della serie *Defense Federal Acquisition Regulations* (FARs/DFARs).

È in esecuzione il piano di realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie all'impiego del sistema d'arma, che prevede inoltre la collocazione di due gruppi di volo STOVL – uno per la Marina e l'altro per l'Aereonautica militare – presso la base di Grottaglie.

La diminuzione e diluizione degli acquisti nazionali, ha comportato risparmi complessivi dell'ordine di circa 4 miliardi di euro. Il programma italiano ha un costo complessivo stimato di circa 14,1 miliardi di euro che include:

- la quota nazionale, circa il 2 per cento, delle spese di progetto e sviluppo (SDD MOU);
- le spese di acquisizione dei velivoli, equipaggiamenti e supporto logistico iniziale, nonché la quota nazionale, circa il 3 per cento, degli oneri condivisi non ricorrenti di produzione, supporto e aggiornamento (PSFD MOU);
- l'adeguamento dei siti nazionali destinati ad ospitare il F-35: Amendola, Grottaglie, Decimomannu, Ghedi e Nave Cavour;
- la realizzazione della FACO e la sua trasformazione in MRO&U regionale.

La società capo commessa per il programma è la *Lockheed Martin* (LM) di *Fort Worth*, TX. Il sistema propulsivo, F-135, è invece prodotto dalla *Pratt & Withney* (P&W) mentre *Rolls Royce* (RR) contribuisce sostanzialmente alla produzione dei moduli *lift fan* per la versione ad atterraggio verticale. Attualmente circa 40 aziende italiane, tra cui le principali industrie aeronautiche e motoristiche, Alenia Aermacchi (AA) ed Avio, sono coinvolte attivamente nel programma essendo ingaggiate nei piani di partecipazione industriale (*Industrial Participation Plan* – IPP) dei *prime contractors* statunitensi (LM e P&W), avendo ricevuto già commesse o essendo in corsa per opportunità future.

L'Amministrazione stima che i ritorni industriali, includendo anche le opportunità associate alla predisposizione della FACO, alle basi nazionali e alle forniture di macchine utensili di precisione per la produzione, ammontino indicativamente a circa 11,6 miliardi di euro. La stima è ad avviso del Ministero, da ritenersi prudenziale in quanto, ad oggi, opportunità industriali sono state quantificate limitatamente alle sole fasi di sviluppo, produzione ed alla costruzione di infrastrutture; la partecipazione dell'industria nazionale alle fasi di supporto logistico e di sviluppo successivo invece non è stata ancora definita.

Sempre secondo quanto riferito dall'Amministrazione i ritorni industriali conseguiti ad oggi, approssimativamente un miliardo di euro, sarebbero finora in linea con le previsioni e le proiezioni per il futuro si sarebbero mantenute relativamente stabili negli ultimi 2 anni.

Ulteriori opportunità, ancora da definire, potranno poi scaturire sia dalla fase di *sustainment* che dalla vendita del JSF a Paesi esterni alla *partnership*.

Nel disegno strategico della Difesa, con l'arrivo del F-35, Cameri[14] è destinata a diventare un *hub* tecnologico per l'aviazione militare a livello internazionale. Per questo motivo si è perseguito il progetto di impiantarvi una *Final Assembly and Check Out* (FACO) per il sistema d'arma JSF, ovvero uno stabilimento per l'assemblaggio finale dei velivoli. L'impianto è stato poi convenientemente dedicato anche alla produzione delle ali, commessa industriale di maggiore volume per l'industria nazionale. Lo stabilimento di Cameri è dimensionato per assemblare i velivoli italiani e quelli di altre nazioni, nonché per la manifattura della parte di struttura più pregiata e più significativa del velivolo, ovvero ali e parte della fusoliera centrale, per 835 esemplari. Mentre i lavori di allestimento del sito di Cameri proseguono per conseguire la piena capacità produttiva, sono già state avviate le operazioni di assemblaggio dei velivoli italiani nella linea FACO: a luglio 2013 il primo velivolo CTOL italiano ha iniziato l'assemblaggio, seguito dal secondo velivolo a novembre 2013. La FACO è intesa diventare l'ente per la manutenzione (MRO&U – *Maintenance, Repair, Overhaul & Upgrade*), in

[14] Cameri si trova in provincia di Novara, in prossimità di Malpensa ed al centro del triangolo industriale Milano-Genova-Torino. È sede da oltre vent'anni del 1° Reparto Manutenzione Velivoli (1°RMV) dell'Aereonautica militare, ente che ha la responsabilità della gestione e manutenzione delle flotte di velivoli di più elevate prestazioni (il Tornado e *l'Eurofighter*) e che è in grado di eseguire lavorazioni industriali agli standard delle migliori industrie aereonautiche nazionali, avendo già implementato forme di cooperazione e partenariato Difesa-Industria.

parallelo alle attività di produzione, in una prima fase per la flotta italiana e, in prospettiva, per l'intera area euro-mediterranea.

Secondo quanto riferisce l'Amministrazione, il ritorno occupazionale correlato al Programma F-35 era inizialmente stimato intorno ai 10.000 posti di lavoro (studio di Finmeccanica 2008), comprensivi sia di produzione industriale sia di supporto tecnico/logistico. In seguito alla riduzione da 131 a 90 velivoli, da una indagine svolta con le industrie di settore, il ritorno occupazionale diretto (attività delle filiere produttive di beni e servizi che soddisfano le commesse) è stimato tra 3.700/6.900 posti di lavoro comprensivi, sia di produzione industriale sia di supporto tecnico/logistico del sistema d'arma. Gli estremi dell'intervallo sono associati agli scenari relativi al supporto tecnico/logistico della sola flotta italiana o delle flotte dell'area euro-mediterranea. Il volume occupazionale, che rimane l'obiettivo del programma di concerto con il piano di fornire il supporto manutentivo alle flotte dell'area euro-mediterranea, è periodicamente aggiornato alle linee di tendenza attuali, con dati forniti da Finmeccanica e AIAD (Federazione aziende italiane per l'aerospazio, la difesa e la sicurezza). Di seguito si riportano in tabella gli ulteriori programmi di armamento previsti per il settore aereonautico.

Tavola 23

PROGRAMMI DI ARMAMENTO AEREONAUTICO

Programma	**Oneri** *(in milioni di euro)*	**Termine**
Sviluppo e sostegno del velivolo Joint Strike Fighter (F35) e predisposizioni nazionali	14.100	2027
Velivolo da combattimento Eurofighter 2000 (F-2000)(**)	21.100	2021
Velivoli da combattimento MRCA – TORNADO (**)	1.200	2015
Velivoli da trasporto C-130J	(*) 36,1	2018 (***)
Velivoli Rifornitori B-767	950	2016
Velivoli imbarcati AV-8B	376	2024
Velivoli da pattugliamento marittimo (MPA)	360	2019
Velivoli da addestramento M-346	(*)240	---
Velivoli da trasporto C-27J	80	2017
Elicotteri NH-90 - Industrializzazione e produzione	(*) 3.895	2021
Elicotteri EH-101	1.155	2019
Elicotteri da Trasporto Medio dell'EI (ETM)	974	2018
Elicotteri HH101 - CSAR	(*) 740	2018
Elicotteri medi dell'A.M. (EMAM)	285	2016
Sistemi C4I a sostegno dello strumento aereo	71,2	---
Elicotteri da combattimento A-129 (OT & SPIKE)	200	2016

(*) Le risorse allocate si riferiscono soltanto agli esercizi finanziari 2015-2016.
(**) Il Programma è in parte sostenuto con risorse a valere sul Ministero dello sviluppo economico.
(***) Il termine indicato riguarda soltanto una parte del programma.
Fonte: Ministero della difesa

Ulteriori programmi di armamento riguardano i sistemi satellitari, sistemi interforze, ecc. Si tratta di sistemi diversi di difesa, alcuni dei quali basati sull'osservazione strategica militare, approntati anche in collaborazione con altri Paesi, e consentono anche impieghi da parte della Protezione civile.

Gestione degli alloggi di servizio

Il processo di trasformazione dello Strumento militare nazionale in corso da alcuni anni e le conseguenti ripercussioni nel settore della protezione sociale hanno determinato un adeguamento della "gestione" del patrimonio immobiliare della Difesa[15], per rispondere alle

[15] 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.

esigenze delle famiglie del personale sia militare che civile[16]. Lo Stato Maggiore della Difesa sta sviluppando le attività di seguito descritte.

Alienazione degli immobili

La legge n. 244 del 2007, "legge finanziaria 2008", prevede l'alienazione di alloggi di servizio non più funzionali alle esigenze della Difesa (in numero non inferiore a 3.000). Al riguardo, sono stati individuati n. 3.022 alloggi da alienare (n. 2.247 per l'Esercito italiano, n. 398 per la Marina e n. 377 per l'Aereonautica militare), il cui elenco, formalizzato il 22 novembre 2010 dalla Direzione dei lavori e del demanio con il Decreto Direttoriale n. 14/2/5/2010, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 70 del 26 marzo 2011. Attualmente, la citata Direzione sta ultimando l'invio delle proposte di acquisto delle abitazioni.

Le risorse provenienti dalla vendita degli alloggi di servizio, sono state riassegnate alle Forze armate a partire dall'esercizio finanziario 2012 sulla base della loro effettiva programmazione.

Tavola 24

RIPARTIZIONE RIASSEGNAZIONI DERIVANTI DALLA VENDITA DEGLI ALLOGGI DEMANIALI AI SENSI DELL'ART. 287, COMMA 2 D.LGS. 15 MARZO 2010, N. 66

(in milioni)

Esercizio	Risorse effettivamente riaffluite	SME	SMM	SMA	SMD
2012	3.602.717,00	2.407.310,00	794.455,00	400.952,00	0,00
2013*	20.907.977,00	14.021.590,00	6.283.162,00	603.225,00	0,00
Totale	**24.510.694,00**	**16.428.900,00**	**7.077.617,00**	**1.004.177,00**	**0,00**

* A tale quota occorre aggiungere ulteriori 22,2 milioni, già affluiti nel corso del 2013, indirizzatisul cap. 7120 che saranno oggetto di attività programmatica nel corso del 2014

Fonte: Ministero della difesa

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 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 decreto, che tiene conto di diversificati fattori (reddito, vicissitudini familiari, caratteristiche estrinseche ed intrinseche dell'alloggio, etc.).

Per quanto concerne il notevole contenzioso registrato nei diversi comprensori abitativi delle Forze armate, la Direzione dei lavori e dell'Agenzia del demanio si è fatta carico della trattazione degli stessi al fine di coordinarsi con l'Avvocatura generale dello Stato e di definire una linea difensiva omogenea in ambito interforze.

Nel 2012, il TAR Lazio ha depositato le sentenze con le quali ha accolto parzialmente il ricorso (presentato da alcuni utenti) per il solo profilo di impugnazione con il quale era stata censurata l'applicazione in via provvisoria dei canoni rideterminati o non era stata fornita "adeguata istruttoria e motivazione" in sede di notifica dei canoni definitivi. Conseguentemente, lo Stato Maggiore della Difesa, riesaminata la problematica, ha inviato agli Stati Maggiori di

[16] L'esigenza alloggiativa complessiva della Difesa 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).

Forza Armata modelli *standard* di schede tecniche e di comunicazione per notificare correttamente i canoni definitivi. I Comandi periferici hanno in corso le necessarie attività tecnico-amministrative.

Recupero coattivo degli alloggi condotti da utenti "sine titulo non protetti"

L'Amministrazione ha manifestato l'intenzione di recuperare gli alloggi detenuti da utenti "*sine titulo*" non protetti (utenti non aventi titolo alla concessione di alloggi di servizio) per soddisfare le esigenze alloggiative del personale in servizio avente diritto. In tale contesto è stata costituita una Cellula di coordinamento interforze con il compito di definire i formati di comunicazione da inoltrare ai citati utenti "*sine titulo*" non protetti, successivamente inviati dagli Stati Maggiori di Forza Armata agli utenti interessati.

Lo Stato Maggiore della Difesa ha elaborato le graduatorie e gli elenchi per il recupero coattivo (per gli alloggi di servizio connessi all'incarico e gli alloggi di servizio di temporanea sistemazione per le famiglie dei militari) suddivisi per Forza Armata e circoscrizione abitativa e ha rimesso all'Organo di direzione politica la valutazione ai fini delle conseguenti decisioni.

Dismissione delle strutture non più operative a livello centrale e periferico

La fonte normativa di riferimento principale è rappresentata dal d.lgs. n. 66 del 2010 Codice dell'ordinamento militare, che – come peraltro avvenuto in altri settori – ha operato un'armonizzazione della legislazione vigente in materia e una semplificazione delle procedure di dismissione degli immobili militari. In particolare, l'art. 307, comma 10 (che ha recepito l'art. 14-*bis,* comma 3, della legge 133 del 2008), prevede che il Ministero della difesa possa emanare decreti, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di individuare gli immobili militari da alienare, valorizzare, permutare e gestire, secondo le procedure indicate dalla richiamata normativa.

In particolare, gli immobili resi disponibili dagli Stati Maggiori di Forza Armata, sono segnalati da parte dello Stato Maggiore della Difesa e della Direzione generale dei lavori e del demanio (GENIODIFE), per la predisposizione di specifici decreti di valorizzazione. Per quanto precede, sono stati sottoscritti Protocolli d'Intesa con alcuni Enti locali che in alcuni casi hanno prodotto specifici Accordi di Programma di natura attuativa. In particolare, questi atti possono prevedere la cessione di infrastrutture ad Enti territoriali, avendo quale contropartita risorse per la:

- rilocazione delle residuali funzioni militari ivi presenti;
- implementazione dei relativi interventi infrastrutturali di adeguamento/realizzazione di altre infrastrutture in località viciniori.

Tali procedimenti hanno risentito – tra l'altro – delle note carenze finanziarie, soprattutto a carico degli enti territoriali e delle diverse *policy* adottate a seguito degli avvicendamenti tra amministrazioni in sede locale. Inoltre, l'Amministrazione ha dovuto registrare spesso una difficoltà oggettiva a comporre i diversi interessi territoriali, anche contrastanti, che hanno reso difficile la realizzazione effettiva dei progetti, originariamente previsti. Lo stesso art. 307, infatti, prevede numerose procedure, che nel corso degli anni, si sono arricchite di ulteriori varianti, con l'introduzione di nuove disposizioni, dal contenuto prevalentemente procedurale.

La legge n. 244 del 2012 "Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia", ha previsto una riduzione delle strutture organiche della Difesa pari a circa il 30 per cento. Al riguardo gli Stati Maggiori di Forza Armata hanno istituito specifici tavoli tecnici per l'individuazione di immobili che si renderanno disponibili, per effetto delle disposizioni ordinative e dell'accentramento delle residuali funzioni. Tali immobili, ritenuti non più utili per finalità istituzionali, potranno essere – analogamente a quanto già avvenuto per il citato bacino di 1.600 infrastrutture – segnalati all'Agenzia del demanio, ai sensi della legge n. 135 del 2012. Nel merito, l'Amministrazione precisa che il decreto attuativo (d.lgs. n. 7 del 2014) ha apportato una modifica dell'art. 307 del d.lgs. n. 66

del 2010, inserendo un nuovo comma, che prevede la c.d. "valorizzazione d'onore". In particolare, ai sensi del citato istituto, il Ministero della difesa, d'intesa con l'Agenzia del demanio, potrà promuovere la concessione d'uso, a titolo gratuito, a privati (per la durata massima di 10 anni) di beni immobili militari già individuati e proposti per le finalità indicate dall'art. 56-*bis* della legge n. 98 del 2013, che non siano stati chiesti dai Comuni, o dagli altri Enti locali.

Per completezza di informazione, si evidenzia che la recente legge di Stabilità (legge n. 147 del 2013, art. 1, comma 530-*bis*) ha previsto che l'Agenzia del demanio possa avvalersi di Difesa Servizi S.p.A., mediante apposita convenzione, per un supporto tecnico-specialistico nel settore delle dismissioni.

La norma precisa che gli immobili non più utilizzati dal Ministero della difesa per finalità istituzionali e suscettibili di valorizzazione e che non possono essere oggetto di conferimento ai fondi immobiliari, rientrano nella disponibilità dell'Agenzia del demanio, per le attività di alienazione, di gestione e di amministrazione, potendosi a tal fine avvalere di Difesa Servizi S.p.A..

4.6. 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 2013 la proroga delle missioni internazionali è stata disposta con i seguenti provvedimenti legislativi:

- decreto-legge del 2012, convertito con modificazioni, dalla legge n. 12 del 2013, per il periodo dal 1° gennaio al 30 settembre, che ha recato uno stanziamento di 935,5 milioni di euro, di cui 832 milioni per la Difesa;
- decreto-legge n. 114 del 2013, convertito con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2013, per il periodo dal 1° ottobre al 31 dicembre, che ha recato uno stanziamento di 266,1 milioni di euro, di cui 218,3 milioni per la Difesa, compreso un milione di euro circa quale contributo a favore delle associazioni combattentistiche di cui all'art. 2195 del decreto legislativo n. 66del 2010.

Pertanto, nel corso dell'anno sono state stanziate risorse per le missioni di internazionali pace pari a 1.201,6 milioni di euro, di cui 1.050,3 milioni per il soddisfacimento di esigenze riconducibili alla Difesa, suddivisi in:

- 359,5 milioni per spese di personale;
- 690,8 milioni per spese di esercizio/funzionamento.

A tali oneri si aggiungono quelli sostenuti per l'approntamento del personale e dei mezzi prima dell'impiego nei teatri operativi (addestramento, manutenzione dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti, visite medico-specialistiche, ecc.) e quota parte degli oneri sostenuti e da sostenere, all'atto del rientro in Patria, per il ricondizionamento e il ripristino dell'efficienza dei mezzi e materiali, nonché per il recupero psico-fisico del personale.

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, da un lato, ha dato certezza sulla entità delle risorse finanziarie, dall'altro, ha evidenziato problematiche relative all'immediata disponibilità dei fondi, registrando uno sfasamento temporale tra l'emanazione dei provvedimenti normativi di proroga e la disponibilità delle correlate risorse 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[17].

[17] A tal fine, 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

In taluni casi, l'Amministrazione ha dovuto anticipare risorse ascritte agli ordinari stanziamenti di bilancio, destinati alla copertura di altre esigenze "istituzionali", temporaneamente transitate in "riserva di programmazione"; ciò al fine di consentire la prosecuzione delle operazioni internazionali senza soluzione di continuità e non inficiare l'operatività e la sicurezza degli assetti impiegati, assicurando, nello specifico, l'esecuzione delle attività indifferibili ed urgenti, quali il sostegno logistico ed operativo del personale e dei mezzi impiegati nei vari teatri operativi, i trasporti strategici sia con vettori civili che militari, le assicurazioni del personale, le attività di cooperazione civile-militare, nonché la corresponsione del trattamento economico al personale.

In conclusione, fermo restando il delineato meccanismo di finanziamento, permane l'esigenza di una maggiore tempestività nella finalizzazione degli stanziamenti recati dai decreti di proroga. Tenuto conto, peraltro, che gli stessi confluiscono indistintamente sui capitoli del bilancio ordinario, sarebbe, altresì, auspicabile che per l'avvenire la quota dei consumi intermedi stanziata *ad hoc* per le missioni internazionali fosse esclusa dai volumi finanziari per il calcolo della percentuale di eventuali riduzioni di spesa.

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 all'esito di apposite variazioni amministrative o dalle stesse disponibilità attribuite dai DL di proroga missioni che, una volta affluite al bilancio della Difesa, possono essere reindirizzate verso le attività transitate temporaneamente in "riserva di programmazione" per consentire il finanziamento di improcrastinabili esigenze relative al fuori area.

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica: *1.1. La nuova Politica Agricola Comune (PAC) 1.2. Iniziative programmate di revisione della spesa*
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi 2.2. Gli Enti vigilati e le società partecipate*
3. I risultati finanziari e contabili: *3.1.Analisi della spesa 3.2. Strumenti di flessibilità 3.3 Analisi della gestione dell'entrate extratributarie 3.4 la situazione dei debiti pregressi*
4. Questioni gestionali di particolare interesse associate alle missioni e ai programmi *4.1. Le quote latte 4.2. La prevenzione e la repressione delle frodi nel comparto agroalimentare 4.3. La valorizzazione di prodotti agricoli sani e sicuri: a) Expo 2015 b) le iniziative assunte riguardo alla "Terra dei fuochi" 4.4. Il contenzioso con Federconsorzi 4.5 Il piano di rientro dell'ASSI (ex Unire)*

Considerazioni di sintesi

Il settore dell'agricoltura e della pesca rappresenta - nel suo complesso - quasi il 17 per cento del PIL nazionale e corrisponde a circa 267 miliardi di euro[1].

La frammentazione dell'offerta e il crescente aumento del livello di concentrazione della domanda di prodotti agricoli, condizionata dall'industria di trasformazione e, soprattutto, dalla grande distribuzione, contraddistinguono il sistema produttivo italiano.

I più recenti interventi normativi intervengono sulle "*relazioni economiche tra gli operatori della filiera connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale*"[2] e sulle "*crescenti tensioni fra il mondo della produzione agro-alimentare e quello della distribuzione in relazione alle concrete modalità di contrattazione delle condizioni di acquisto dei prodotti da distribuire*"[3].

Le politiche agricole del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF) si trovano oggi ad affrontare nuove sfide per:

- riequilibrare i rapporti di mercato fra gli attori della filiera agroalimentare;
- garantire una maggiore stabilità ai redditi agricoli;
- rispondere alla crescente volatilità dei mercati;
- rendere maggiormente competitiva l'agricoltura.

---

[1] V. punto 3 della Direttiva annuale del 24 luglio 2013, recante "*Indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per il 2013*" e "*Linee programmatiche presentate dal Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali dinanzi alle Commissioni riunite Agricoltura di Camera e Senato, in data 12 giugno 2013*".

[2] Art. 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con legge n. 27 e art. 1 del decreto MiPAAF 19 ottobre 2012, n. 199.

[3] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Relazione annuale sull'attività 2013, pag. 27 e segg.

La nuova Politica Agricola Comune (PAC) può rappresentare l'occasione per favorire l'aggregazione dell'offerta; migliorare le relazioni tra gli attori della filiera; aumentare la competitività dell'agricoltura italiana sui mercati comunitari ed internazionali.

Fondamentale appare l'attività di impulso intestata in capo al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF) a sostegno delle imprese agricole, chiamate oggi ad operare in un mercato globalizzato nel quale è aumentata sensibilmente la concorrenza fra Paesi esportatori di materie prime agricole; sono più frequenti e amplificate, rispetto al passato, le oscillazioni dei prezzi dei principali prodotti agricoli; è mutata ed è divenuta più complessa la domanda di prodotti agricoli da parte dei consumatori.

Nel 2013 gli stanziamenti definitivi di competenza iscritti nel bilancio del MiPAAF ammontano a 1.545,5 milioni di euro; il 96,52 per cento degli stesi risulta impegnato. La Missione che assorbe di più gli stanziamenti definitivi di competenza rispetto al totale del Ministero risulta la Missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca per il 64,7 per cento.

Nell'ambito degli assetti ordinamentali e gestionali spetta al Ministero promuovere l'impiego di strumenti innovativi di mercato in un'ottica di riqualificazione e di revisione dei programmi di spesa specie per quanto riguarda l'articolazione degli enti strumentali e delle società partecipate, dove la componente più rilevante delle spese correnti continua ad essere costituita dalle spese di funzionamento e in particolare dalla voce "oneri per il personale".

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

La direttiva 24 luglio 2013, recante gli indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per il 2013[4] (adottata a seguito del ritiro della direttiva annuale 25 gennaio 2013, n. 929, ritiro disposto dall'Amministrazione dopo che il competente Ufficio di controllo preventivo della Corte dei conti aveva formulato appositi rilievi istruttori)[5], individua, in coerenza con le linee programmatiche presentate dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestale al Parlamento in data 12 e 18 giugno 2013 quattro priorità politiche: promozione dello sviluppo, della competitività e della qualità nel settore agricolo e agroalimentare; tutela degli interessi nazionali in ambito di unione europea e internazionale e sostegno alla competitività dell'agricoltura e delle aree rurali; nuova *governance* del territorio rurale e montano; riqualificazione e razionalizzazione della spesa.

Scopo della direttiva è, come noto, quello di assicurare il raccordo tra le priorità dell'indirizzo politico di Governo e la programmazione strategica e operativa connessa all'azione amministrativa del Ministero.

Nelle more di adozione del dPCM di riorganizzazione del Ministero (il dPCM 27 febbraio 2013, n. 105[6]), la direttiva annuale tiene conto del trasferimento delle funzioni e delle risorse dell'ex Agenzia per lo Sviluppo del Settore Ippico (ASSI) al Ministero e all'Agenzia delle dogane e dei monopoli e, più in generale, delle modificazioni dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione intervenute per effetto dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 41 del 2012 e del decreto ministeriale 10 agosto 2012 di riorganizzazione degli uffici dirigenziali non generali[7].

---

4 Direttiva adottata con d.m. 24 luglio 2013 n. 8773 e registrata alla Corte dei conti il 14 agosto 2013.

5 I rilievi istruttori, formulati dalla Corte dei conti, riguardavano: a) la mancata indicazione per ciascun obiettivo delle risorse trasferite a terzi in base alle categorie di appartenenza; b) la mancata individuazione degli *outcome*; c) l'ambiguità, la disomogeneità e la genericità degli indicatori; d) il fatto che *"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"*.

6 DPCM pubblicato nella G.U. n. 218 del 17 settembre 2013.

7 Direttiva adottata con d.m. prot. n. 15641.

La nota integrativa al bilancio di previsione per il 2013 e per il triennio 2013/2015, disciplinata dall'art. 21, comma 11, lettera a) della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, essendo lo strumento essenziale attraverso il quale ciascun Ministero - in coerenza con il quadro di riferimento socioeconomico ed istituzionale in cui quale opera e con le priorità politiche assegnate - illustra i criteri di formulazione delle previsioni finanziarie in relazione ai programmi di spesa, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori per misurarli - contiene il piano degli obiettivi per missioni e programmi.

Sul piano della programmazione strategica, segnali innovativi potranno derivare dalla nuova Politica Agricola Comune, ispirata a principi di modernizzazione, oltre che dall'introduzione di misure di semplificazione e di flessibilità in grado di attivare reazioni più pronte ai segnali di mercato.

1.1. La nuova Politica Agricola Comune (PAC)

La nuova Politica Agricola Comune si inserisce nella strategia decennale di "Europa 2020" per la crescita e lo sviluppo dell'Unione europea.

A giugno 2013 si è chiuso l'accordo politico per la riforma della Politica Agricola Comune, al termine di un dibattito durato circa due anni, al quale ha fatto seguito l'approvazione di cinque regolamenti[8] a dicembre.

La nuova Politica Agricola Comune nasce dalla necessità di garantire un ragionevole livello di reddito agli agricoltori e di evitare così l'abbandono della terra attraverso l'introduzione, in sostanza, di meccanismi di intervento volti ad assicurare "reti di sicurezza" (*safety net*) a sostegno degli agricoltori.

Nel disegno di riforma gli aiuti concessi agli agricoltori andranno a confluire entro il 2019 verso un unico sistema di pagamento, che - attualmente - si articola in pagamenti diretti "di base", indipendenti dalle quantità e dai livelli di produzione, ai quali si vanno a sommare forme di pagamento "complementare". Il sostegno è, dunque, diretto ai produttori e non ai prodotti.

La nuova Politica Agricola Comune continua essenzialmente a reggersi su due componenti: il primo e il secondo pilastro.

Il primo pilastro comprende misure di sostegno al mercato e i pagamenti diretti, che oggi rappresentano la principale fonte di finanziamento comunitario per l'agricoltura. Per poter beneficiare dei pagamenti diretti ogni agricoltore è tenuto a rispettare la "condizionalità".

Per condizionalità si intende l'insieme dei "criteri di gestione obbligatori" (CGO), già previsti dalla normativa europea, nonché il mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali fissate a livello nazionale. Gli agricoltori che ricevono pagamenti diretti devono, dunque, osservare delle pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente[9].

Le politiche del primo pilastro sono stabilite a livello comunitario; Stati e regioni intervengono all'interno di una cornice stabilita a livello comunitario. Il primo pilastro è finanziato totalmente dall'UE. Il Fondo di finanziamento è il FEAGA.

Il secondo pilastro sostiene politiche di sviluppo rurale (PSR) a programmazione pluriennale ed è cofinanziato dagli Stati membri. Nell'esperienza italiana, le politiche vengono programmate e gestite a livello regionale. Il Fondo di finanziamento è il FEASR.

Merita di essere segnalata la possibilità riconosciuta agli Stati di prevedere programmi di sviluppo rurale nazionali accanto a programmi regionali e di spostare risorse finanziarie, fino al 15 per cento dei relativi massimali, dal primo al secondo pilastro e viceversa.

---

[8] Reg. n. 1305 del 2013 per le politiche di sviluppo rurale; Reg. n. 1306 del 2013 per l'implementazione di misure a carattere orizzontale (finanziamento, gestione e monitoraggio); Reg. n. 1307 del 2013 per i pagamenti diretti; Reg. n. 1308 del 2013 per l'organizzazione comune del mercato (OCM); Reg. n. 1310 del 2013 per la fase transitoria della programmazione.

[9] Tra le pratiche si citano ad esempio il mantenimento dei prati-pascoli; la diversificazione colturale per aziende con superfici a seminativo maggiore di 10 ettari, la preservazione di un'area di interesse ecologico per aziende con superficie a seminativo superiore a 15 ettari, il benessere degli animali.

La nuova Politica Agricola Comune può, dunque, rappresentare l'occasione per raggiungere i seguenti obiettivi: misure volte a favorire l'aggregazione dell'offerta; creare le condizioni per migliorare le relazioni tra gli attori della filiera, riequilibrando i rapporti di forza e la ripartizione del valore aggiunto; aumentare la competitività dell'agricoltura italiana sui mercati comunitari ed internazionali.

1.2. Iniziative programmate di revisione della spesa

Tagli significativi al bilancio del MiPAAF si sono realizzati per effetto delle manovre degli ultimi anni. Con il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, al MiPAAF sono state ridotte risorse finanziarie per oltre 168 milioni di euro, ai quali vanno sommati 5,4 milioni di curo, derivanti da tagli di cui al decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 nonché dalla riorganizzazione ministeriale[10].

Anche i fondi destinati a interventi/investimenti a favore di enti di ricerca e imprese, a seguito dei massicci interventi di razionalizzazione e contenimento delle spese degli ultimi anni[11], sono stati oggetto di tagli progressivi che hanno visto ridurre gli stanziamenti secondo la seguente serie storica 2010-2013:

Tavola 1
(in milioni)

Anno	Stanziamento
2010	82,5
2011	62,1
2012	54,5
2013	49,2

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Le previsioni di spesa complessive individuate nel bilancio 2014-2016 per i predetti interventi/investimenti, rettificate con gli accantonamenti preordinati a variazioni negative di bilancio[12], sono le seguenti:

Tavola 2
(in milioni)

Anno	Previsioni di spesa
2014	49,7
2015	44,2
2016	40,2

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Il gruppo di lavoro "verticale" istituito per il MiPAAF ha formulato alcune proposte in tema di revisione di trasferimenti alle imprese, di locazioni passive e spese per l'informatica che dovrebbero comportare risparmi di spesa per 2,5 milioni nel 2014; di 2,8 milioni nel 2015 e di 2,8 milioni nel 2016.

[10] Con d.P.R. 14 febbraio 2012, n. 41, e successivamente con dPCM 27 febbraio 2013, n. 105 sono stati disposti significativi tagli agli organici ministeriali.

[11] V. l'art. 49*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98, in tema di *"revisione della disciplina dei trasferimenti alle imprese "*.

[12] La nota metodologica del programma di *spending review* chiarisce che gli interventi diretti al conseguimento di risparmi dovranno essere addizionali rispetto alle misure già previste dalla legge di stabilità.

Nell'ambito delle misure di razionalizzazione della spesa improduttiva, gli artt. 1, 7 ed 8 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, hanno disposto significative misure di revisione.

Più specificatamente, l'art 1, comma 21, del citato DL contiene importanti misure di riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi. L'allegato 1 del DL prevede a carico del MiPAAF una riduzione di 2,5 milioni di euro per il 2012 e di 9 milioni di euro per gli anni a seguire.

L'Amministrazione ha riferito di aver provveduto per il 2013 alla riduzione lineare di 9 milioni di euro dei pertinenti capitoli di spesa per consumi intermedi e di aver, quindi, realizzato la propria programmazione in coerenza con gli stanziamenti approvati dalla legge di bilancio 2013.

L'art. 7, comma 12, del richiamato DL n. 95 del 2012, stabilisce che, ai fini del concorso al raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica, le amministrazioni centrali dello Stato sono tenute ad assicurare, a decorrere dall'anno 2013, una riduzione della spesa in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto.

L'allegato 2 dello stesso DL n. 95 del 2012, prevede, in particolare, a carico del MiPAAF le seguenti riduzioni di spesa in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto:

Tavola 3
(in milioni)

Saldo netto da finanziare			Indebitamento netto		
2013	**2014**	**2015**	**2013**	**2014**	**2015**
15,8	8,5	10,4	13,6	8,5	10,4

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

In attuazione dell'art. 10, comma 2, del DL n. 98 del 2011 e dell'art. 1, comma 1, DL 13 agosto 2011, n. 138, il dPCM 28 settembre 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:

Tavola 4
(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

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

L'art. 8, commi 3 e 4, del richiamato DL n. 95 del 2012, ha introdotto ulteriori riduzioni dei trasferimenti a carico dello Stato nei confronti di enti e organismi inseriti nel conto consolidato delle PP.AA. definito dall'ISTAT.

L'art. 1, commi 71 e 73, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013) ha, poi, rideterminato a carico del MiPAAF le riduzioni della spesa, di cui all'art. 8, comma 4, del decreto-legge n. 95 del 2012, n. 135, per ciascuno degli anni del triennio 2013-2015 in 3.6 milioni di euro.

Pertanto, le riduzioni di cui all'art. 8, comma 4, del citato DL n. 95 del 2012, originariamente quantificate come segue:

Tavola 5
(in migliaia)

	Anni			
	2012	**2013**	**2014**	**2015 e ss.**
CRA - Cap. 2083	962,45	2.566,52	2.566,52	2.566,52
INRAN - Cap. 2081/1	708,77	1.890,05	1.890,05	1.890,05
INEA - Cap. 2081/2	1.224,40	3.265,08	3.265,08	3.265,08
Riduzioni ex art. 8, comma 4 DL 95/2012	**2.895,62**	**7.721,65**	**7.721,65**	**7.721,65**

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

per effetto del combinato disposto dell'art. 1, commi 71 e 73, vengono ad essere rideterminate nei termini di seguito indicati:

Tavola 6
(in migliaia)

	Anni			
	2013	**2014**	**2015**	**2016 e ss.**
CRA - Cap. 2083	1.741,60	1.741,60	1.741,60	2.566,52
INRAN - Cap. 2081 pg 1	1.890,05	1.890,05	1.890,05	1.890,05
INEA - Cap. 2081/2	-			3.265,08
Riduzioni ex art. 8, comma 4 del DL 95/2012 rideterminate per effetto del combinato disposto art. 1, commi 71 e 73, legge di stabilità 2013	**3.631,65**	**3.631,65**	**3.631,65**	**7.721,65**

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

L'articolo 1, comma 71, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013) ha disposto significativi ritorni finanziari al MIPAAF sotto forma di distribuzione di riserve, autorizzando l'Istituto per lo sviluppo agroalimentare (ISA) S.p.A., interamente partecipato dal MiPAAF *"a versare all'entrata del bilancio dello stato la somma di 16,2 milioni di euro entro il 31 gennaio 2013, 8,9 milioni di euro entro il 31 gennaio 2014 e 7,8 milioni di euro entro il 31 gennaio 2015"*.

Pertanto, nel 2013 l'ISA ha versato sul cap. di entrata 3590 complessivamente 24,4 milioni di euro.

Ad integrazione delle richiamate disposizioni di legge, l'art. 16, comma 8, del DL 24 aprile 2014, n. 66 ha testualmente previsto: *"l'Istituto per lo sviluppo agroalimentare (ISA) S.p.A., interamente partecipato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, è autorizzato a versare all'entrata del bilancio dello Stato la somma di 10,7 milioni di euro entro il 31 luglio 2014"*[13].

In linea con i rinnovati obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica e di *spending review*, individuati da un più ampio processo di riqualificazione della spesa pubblica, avviato con il Commissario straordinario per la revisione della spesa, il disegno di legge AS 1328, recante *"Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)"*, contiene una delega al Governo per la riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

[13] V. Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, maggio 2014, dove è precisato che l'ISA è stato autorizzato a versare all'entrata del bilancio dello Stato 47,2 milioni nel 2012; 25,4 milioni nel 2013; 28,8 nel 2014; 7,8 nel 2015 (pag. 156).

Il riordino ispirato a criteri di efficienza e di valorizzazione delle professionalità e prevede la destinazione del 50 per cento dei risparmi di spesa generati al finanziamento di politiche a favore del settore agroalimentare.

In particolare si prevedono i seguenti interventi: riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA); razionalizzazione del Consiglio per la ricerca e sperimentazione in agricoltura (CRA), che assorbirà anche le funzioni dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) che viene soppresso; potenziamento dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare, ISMEA, al quale vengono demandate le funzioni di ISA S.p.A., che viene soppressa.

Con l'obiettivo ulteriore di razionalizzare la normativa in materia agroalimentare e pesca, il collegato agricoltura delega il Governo ad adottare decreti per aggiornare la normativa, abrogando quella obsoleta, organizzando le disposizioni per settori omogenei o per materie, coordinando le norme e risolvendo eventuali incongruenze e antinomie.

Tra le principali novità introdotte c'è la creazione di un marchio per il *Made in Italy* agroalimentare, che contribuirà a rendere più semplice per i consumatori di tutto il mondo il riconoscimento dei prodotti autenticamente italiani.

Con lo stesso provvedimento si istituisce un credito di imposta per le aziende che investano in infrastrutture logistiche e distributive all'estero per i prodotti italiani. L'obiettivo è colmare uno dei principali *gap* che frena le esportazioni del *Made in Italy*, ovvero l'assenza di forti piattaforme distributive italiane fuori dai confini nazionali.

Sul fronte della semplificazione si interviene sui controlli, attraverso un rafforzamento del coordinamento delle attività degli organi di vigilanza, il divieto della duplicazione degli accertamenti e l'interscambio dei dati informatici.

Al fine di aumentare la competitività del comparto agroalimentare italiano nel suo complesso sono fissati interventi di sostegno a favore del ricambio generazionale e dell'imprenditoria giovanile. L'obiettivo è sostenere le piccole e micro imprese condotte da *under* 40 attraverso mutui agevolati che consentano investimenti nella produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, alleviando i problemi di accesso al credito. Sono previsti finanziamenti per l'innovazione tecnologica nel settore primario, sostegno all'agricoltura sociale e ai prodotti a filiera corta, nonché all'allineamento dell'ordinamento nazionale agli orientamenti comunitari in materia di gestione del rischio in agricoltura e di regolazione dei mercati.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Con dPCM 27 febbraio 2013, n. 105[14] è stato adottato, ai sensi dell'articolo 2, comma 10*ter*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali. Contestualmente, è stato abrogato il d.P.R. 14 febbraio 2012, n. 41 di riorganizzazione del Ministero[15].

Il nuovo Regolamento di organizzazione ha rideterminato la dotazione organica del Ministero, che, seppure incrementata nel 2012 del contingente di personale proveniente dalla soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ASSI), ha portato ad una riduzione dei posti di funzione dirigenziale e del personale non dirigenziale[16].

---

[14] Pubblicato nella G.U. n. 218 del 17/09/2013.

[15] Riduzione operata ai sensi del decreto-legge n. 138 del 2011.

[16] Il d.P.R. 14 febbraio 2012, n. 42, pubblicato il 18 aprile 2012, recante modifiche al dPR 14 maggio 2001, n.303 riguarda l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del MiPAAF, nonché la disciplina dell'Organismo indipendente di valutazione delle performance, a norma dell'art. 14 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Tavola 7

Organici personale dirigente	2010	2011	2012	2013
Organici Uffici dirigenziali I fascia	11	11	10	10
Organici Uffici dirigenziali II fascia	69	62	50	55
Totale organico posizioni dirigenziali	**80**	**73**	**60**	**65**

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Tavola 8

Organici personale non dirigente	2010	2011	2012	2013
Personale ruolo ad esaurimento	0	0	0	0
Area III	877	783	705	787
Area II	812	738	664	731
Area I	18	18	16	17
Totale organico personale non dirigenziale	**1.707**	**1.539**	**1.385**	**1.535**

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Con d.m. 23 febbraio 2014 si è completato il processo di riorganizzazione ministeriale e si è proceduto all'individuazione degli uffici dirigenziali non generali[17]. Nel 2013 non è stato ancora adottato il provvedimento di attribuzione delle fasce di graduazione della retribuzione di posizione per gli uffici dirigenziali di livello generale. Con d.m. 7 marzo 2014, n. 5133, sono stati fissati, fermo restando quanto previsto dall'art. 7, comma 6, del dPR n. 303 del 2001, i trattamenti economici da corrispondere al personale degli uffici di diretta collaborazione. Tuttavia il provvedimento non tiene conto delle criticità segnalate dal competente ufficio di controllo della Corte dei conti riguardo alla definizione "*in via preventiva*" dei criteri per la rideterminazioni dei compensi dei collaboratori degli uffici di diretta collaborazione; "*compensi che vanno attribuiti secondo le funzioni che si vanno ivi a svolgere e non con riguardo alla professionalità dell'interessato richiesta per l'affidamento dell'incarico*"[18].

Le strutture periferiche del Ministero fanno capo al Corpo forestale dello Stato (CFS) e al Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela e della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF).

La riorganizzazione degli uffici territoriali rientra anche tra gli obiettivi del Nucleo di Analisi e Valutazione della Spesa (NAVS)[19].

Il CFS è forza di polizia dello Stato ad ordinamento civile specializzata nella tutela dell'ambiente, nonché nel controllo del territorio con particolare riferimento alle aree rurali e montane. Posto alle dirette dipendenze del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, ma con organizzazione e organico distinti da quelli del Ministero, il Corpo costituisce uno dei 5 Centri di Responsabilità del Ministero medesimo.

Il Corpo è altresì alle dipendenze funzionali del Ministero dell'interno per le questioni inerenti l'ordine e la sicurezza pubblica ed è struttura operativa nazionale di protezione civile.

La legge 3 febbraio 2011, n. 4, all'art. 4, comma 7, inserisce il Corpo forestale dello Stato nelle Sezioni di polizia giudiziaria al fine di rafforzare la prevenzioni e la repressione degli illeciti in materia agro ambientale.

Il CFS ha organizzazione ed organico distinti da quelli del Ministero. La normativa sul personale è quella relativa al "Comparto Sicurezza".

L'Amministrazione ha riferito che da gennaio 2008 a dicembre 2013 sono stati chiusi 149 uffici.

[17] Il d.m. 23 febbraio 2014 sostituisce il d.m. n. 12081 del 2 agosto 2012, con il quale erano stati individuati gli uffici dirigenziali non generali, ai sensi del d.P.R. n. 41 del 14 febbraio 2013.

[18] Nota dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti 6909 del 7 marzo 2014.

[19] Nella relazione annuale 2013 presentata in data 28 gennaio 2014 il Nucleo ha presentato una proposta per l'articolazione in "azioni" del bilancio del Ministero, al fine di rappresentare in maniera più dettagliata le finalità dei programmi di spesa.

Relativamente al personale si riportano nelle seguenti tavole i prospetti riepilogativi riferiti al quadriennio 2010-2013. Oltre al personale di ruolo, il Corpo forestale dello Stato dispone anche di unità di personale assunte ai sensi della legge n. 124 del 1985, per la gestione delle aree naturali protette affidate allo Stato.

Tavola 9

CORPO FORESTALE DELLO STATO - ORGANICI PERSONALE DIRIGENTE

Qualifica	Ruolo	Dotazione organica	Personale in servizio al 31.12.2010	Personale in servizio al 31.12.2011	Personale in servizio al 31.12.2012	Personale in servizio al 31.12.2013
Dirigente generale	Dirigenti	2	2	2	2	2
Dirigente superiore		21	16	13	13	19
Primo dirigente		122	78	69	81	70

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Tavola 10

CORPO FORESTALE DELLO STATO - ORGANICI PERSONALE NON DIRIGENTE

Dotazione organica	Personale in servizio al 31.12.2010	Personale in servizio al 31.12.2011	Personale in servizio al 31.12.2012	Personale in servizio al 31.12.2013
9.215	8.181	8.028	7.773	7.607

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Tavola 11

CORPO FORESTALE DELLO STATO - ORGANICI PERSONALE DIRIGENTE E NON DIRIGENTE

		Dotazione organica	Personale in servizio al 31.12.2010	Personale in servizio al 31.12.2011	Personale in servizio al 31.12.2012	Personale in servizio al 31.12.2013
Totale		**9.360**	8.277	8.112	7.869	7.698
Personale assunto *ex-lege* 124/1985			1.402	1.382	1.354	1.341

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

La dotazione organica consta di 9.360 unità nei vari ruoli con una progressiva riduzione, nell'ultimo quadriennio, del personale in servizio che si è attestato, al 31 dicembre 2013, in 7.698.

La legge di stabilità per l'anno 2014 ha previsto uno stanziamento di 1,5 milioni di euro per ciascuno dei tre anni 2014, 2015 e 2016, per l'assunzione di personale operaio a tempo determinato.

Con decreto ministeriale 4 luglio 2013 è stato ricostituito - a seguito di pubblica procedura selettiva - l'Organismo indipendente di valutazione della performance (OIV), il cui mandato triennale era scaduto ad aprile 2013.

L'Organismo ha riferito che anche nel corso del 2013 l'Amministrazione non è riuscita a rispettare la tempistica dettagliata nel crono-programma contenuto nel d.m. 30 settembre 2010 – tempistica concernente l'approvazione del sistema di misurazione e valutazione della performance – a causa essenzialmente del ritardo nell'adozione della direttiva 24 luglio 2013, recante gli indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per il 2013; dell'insediamento della nuova autorità politica soltanto in data 28 aprile 2013; del rinnovo dei

vertici apicali del dicastero; della nuova organizzazione del MiPAAF – con dPCM. 27 febbraio 2013, n. 105 - e della conseguente acquisizione in capo al Ministero delle competenze prima attribuite alla soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ASSI ex UNIRE).

Sempre l'OIV ha fatto presente che l'Amministrazione ha provveduto all'aggiornamento del Piano triennale della performance 2013-2015, approvato con d.m. 27 luglio 2013, che ha dato piena attuazione al Decreto legislativo n. 33 del 2013 in tema di trasparenza.

2.2. Gli Enti vigilati e le società partecipate

Il processo di riordino, volto a razionalizzarne le funzioni e ad evitare inutili duplicazioni degli enti strumentali e delle Società partecipate e/o vigilate dal Ministero, ha comportato nel 2013 la riduzione del numero degli enti vigilati che da 9 sono passati a 6, di cui uno in liquidazione – l'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania[20].

Appartengono alla categoria degli Enti pubblici non economici:

- l'Istituto nazionale di economia agraria - I.N.E.A.;
- il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura - C.R.A.;
- l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA;
- l'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania (soppresso e in liquidazione) - EIPLI.

Sono Enti pubblici economici:

- l'Ente nazionale risi;
- l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare - ISMEA.

Rientrano, invece, nella categoria delle Società partecipate:

- l'Istituto per lo sviluppo agroalimentare S.p.A. - ISA;
- l'Unirelab S.r.l.;
- Buonitalia S.p.A. (soppressa e in liquidazione).

Il disegno di legge AS 1328, recante "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca collegato alla manovra di finanza pubblica", è volto ad eliminare aree di sovrapposizione o di contiguità tra enti, così da realizzare forme di cooperazione, se non di integrazione, nonché ad evitare ed evitare che la progressiva costante flessione del contributo statale, destinato a coprire le spese di funzionamento, venga compensata dai contributi a carattere straordinario, che sempre più spesso vengono ad assumere carattere continuativo.

Le spese di funzionamento risultanti dall'ultimo bilancio di esercizio approvato evidenziano quanto segue:

[20] V. Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, maggio 2014, pag. 135 e segg.

Tavola 12

INEA	
Uscita per gli organi dell'ente	198.612,66
Oneri per il personale	12.922.725,93
Uscite per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	4.845.252,05
TOTALE	**17.966.590,64**
CRA	
Uscita per gli organi dell'ente	464.086,44
Oneri per il personale	81.869.586,04
Uscite per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	20.886.437,92
TOTALE	**103.220.110,40**
AGEA	
Uscita per gli organi dell'ente	556.171,16
Oneri per il personale	17.920.153,79
Uscite per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	6.291.196,92
TOTALE	**24.767.521,87**
ENTE NAZIONALE RISI	
Uscita per gli organi dell'ente	157.433,00
Oneri per il personale	2.789.576,00
Uscite per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	1.753.481,00
TOTALE	**4.700.490,00**
ISMEA	
Uscita per gli organi dell'ente	446.540,00
Oneri per il personale	4.475.203,00
Uscite per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	81.905.742,00
TOTALE	**86.827.485,00**

I dati sopraindicati relativi agli oneri per il personale non sono comprensivi di IRAP
Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

La componente più rilevante delle spese correnti continua ad essere costituita dalle spese di funzionamento degli Enti e in particolare dalla voce: "oneri per il personale".

Come risulta dalla tavola che segue, l'incidenza dei pagamenti disposti a favore degli enti strumentali rispetto al totale dei pagamenti si va riducendo nel triennio, passando dal 12 per cento nel 2011, all'11 per cento nel 2012 e al 10,6 per cento nel 2013.

Tavola 13
(in milioni)

Pagato totale	**2011**	***Incid. % sul pag. tot. Ministero***	**2012**	***Incid. % sul pag. tot. Ministero***	**2013**	***Incid. % sul pag. tot. Ministero***
Pagato totale enti e delle società partec.e vig.	196,19	*12,19*	170,85	*11,04*	151,56	*10,61*
Pagato totale Ministero	**1.609,43**	***100,00***	**1.547,06**	***100,00***	**1.427,97**	***100,00***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al riguardo, è da notare che nel 2013 gli stanziamenti della categoria IV - trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche - sono passati da 294,1 milioni di euro nel 2012 a 147,6 milioni di euro riducendosi di circa la metà, mentre quelli della categoria XXII - contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche - sono aumentati del 6,2 per cento passando da 88,2 milioni di euro a 93,8 milioni di euro.

Gli stanziamenti del totale delle due categorie vanno ad incidere sulla spesa totale del Ministero per il 15,44 per cento sugli stanziamenti iniziali e di 15,62 per cento sugli stanziamenti definitivi.

Tavola 14
(in milioni)

Categorie	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza
Totale categoria IV (parte corrente)	146,61	147,57
Totale categoria XXII (parte capitale)	47,57	93,78
Totale complessivo categoria IV e XXII	**194,18**	**241,34**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tavola 15
(in milioni)

	Stanziamento iniziale di competenza	*Inc % su totale Ministero*	Stanziamento definitivo di competenza	*Inc % su totale Ministero*
Totale complessivo categoria IV e XXII	194,18	*15,4*	241,34	*15,62*
Totale Ministero	**1.257,51**		**1.545,53**	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Passando all'esame delle funzioni esercitate dagli enti su indicati si fa presente quanto segue.

Il Consiglio per la Ricerca e la sperimentazione in Agricoltura (CRA)[21] ha competenza scientifica generale nel settore agricolo, agroindustriale, ittico e forestale, finalizzata alla ricerca nel settore agricolo.

Ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come successivamente modificato dall'art. 1, comma 269, lett. a), della legge 24 dicembre 2012, n. 228, sono state attribuite al CRA le funzioni ed i compiti già affidati all'INRAN[22].

La principale criticità dell'Ente, già evidenziata dalla Sezione controllo Enti della Corte dei conti[23] e nella relazione sulla performance 2011"[24], riguarda la situazione di forte "instabilità della *governance*, conseguente al protrarsi dei ritardi nella nomina degli organi di indirizzo", che ha portato al Commissariamento dell'ente dal 2011 al 2012, impedendo l'adozione di scelte di carattere strategico determinanti per la vita dell'ente stesso.

L'INEA svolge attività di ricerca socio-economico in campo agricolo-industriale, forestale e della pesca, in ambito nazionale, comunitario e internazionale, al fine di concorrere all'elaborazione delle linee di politica agricola, agro-industriale e forestale e nazionale.

Ai sensi dell'art. 6 del regolamento CEE n. 79 del 1965, l'Ente è stato designato quale organo di collegamento tra lo Stato Italiano e l'Unione Europea per la creazione e la gestione della Rete d'Informazione Contabile Agricola (RICA) e fa parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN).

Dall'insieme dei dati riguardanti le sedi, il personale e gli incarichi di collaborazione, la Sezione controllo Enti della Corte dei conti[25] ha rilevato che *"emerge una struttura alquanto sovradimensionata e rigida in contrasto con la flessibilità che dovrebbe connotare un istituto di ricerca, allo scopo di adeguarsi alla variabilità dei progetti"*.

L'AGEA è subentrata, a decorrere dal 16 ottobre 2000, in tutti i rapporti attivi e passivi alla soppressa Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo - AIMA - e, sin dalla sua istituzione, è stata connotata per la presenza sia delle funzioni di "Organismo di coordinamento", per l'erogazione degli aiuti comunitari in Italia, sia di quelle di "Organismo

[21] Istituito con il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 454 in attuazione dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997 n. 59.
[22] Ai sensi dell'articolo 11, decreto legislativo n. 454 del 1999.
[23] Con determinazione n. 105 del 2013 per l'esercizio 2011.
[24] Redatta ai sensi dell'art.10, comma1, lett. b) del d.lgs. n. 150 del2009.
[25] Con determinazione n. 46 del 2013 per l'esercizio 2011.

pagatore" nelle more della costituzione di organismi pagatori in ambito regionale[26] (attualmente riconosciuti ed operanti in numero di 8, cui si aggiungono altri 3 a livello nazionale, per complessivi 11).

Ad AGEA spetta la gestione: del fascicolo aziendale[27], inclusa la Banca dati di coordinamento, oggetto di interscambio con gli Organismi pagatori; del sistema integrato di gestione e controllo (SIGC)[28]; del sistema informativo geografico (GIS); del Sistema Informativo Agricolo Nazionale - SIAN, ai fini dell'erogazione degli aiuti PAC[29]; del Registro nazionale dei titoli all'aiuto di cui al Reg. (CE) n. 1782/2003.

L'AGEA è, inoltre, Ente responsabile dell'attuazione dei controlli obbligatori *ex post*, previsti dal regolamento (CE) n. 485/2008 e dall'art. 1, comma 1048, della legge n. 296 del 2006 e responsabile, nei confronti dell'Unione Europea, degli adempimenti connessi alla gestione degli aiuti derivanti dalla Politica Agricola Comune (PAC), nonché "rappresentante unico" dello Stato italiano nei confronti della Commissione europea per le questioni relative al Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e al Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR); L'ENTE gestisce altresì gli ammassi pubblici, i programmi di miglioramento della qualità dei prodotti agricoli per gli aiuti alimentari e per la cooperazione economica con altri Paesi.

Circa i rapporti tra AGEA e MiPAAF, il legislatore con l'art. 12 del decreto-legge n. 95/2012, aveva, in un primo tempo, disposto il trasferimento IN capo al Ministero di parte delle funzioni svolte dall'AGEA in qualità di Organismo di coordinamento. Al MiPAAF erano state, in particolare, attribuite le funzioni svolte ai sensi dei Regolamenti (CE) n. 1290 del 2005 del Consiglio e n. 885 del 2006 della Commissione, concernenti l'applicazione armonizzata della normativa comunitaria e la tenuta dei rapporti finanziari tra l'Unione europea e gli Organismi pagatori.

Successivamente, l'art. 1, comma 295, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014) ha ripristinato il precedente assetto delle competenze, attribuendo all'Agenzia tutte le competenze in materia di coordinamento degli Organismi pagatori PAC[30].

L'Agenzia si avvale di enti strumentali controllati (in particolare SIN e AGECONTROL) ai quali delega talune funzioni in regime convenzionale[31].

---

[26] Ai sensi del d.lgs. n. 165 del 1999.

[27] Il fascicolo aziendale viene sottoscritto dal produttore ed è l'unico strumento valido per la presentazione di qualsiasi domanda di aiuto a superficie.

[28] L'AGEA è "Autorità competente", ai sensi del Titolo II, capitolo IV del regolamento (CE) n. 1782/2003 per il coordinamento dei controlli di cui al Sistema Integrato di Gestione e Controllo (SIGC), che COSTITUISCE il sistema dei controlli stabilito dalla riforma della Politica Agricola Comune (art.13, comma 4, del d.lgs. n. 99 del 2004).

[29] L'AGEA è anche Ente responsabile del coordinamento della gestione del Sistema Informativo Agricolo Nazionale - SIAN (articolo 14, comma 9, del d.lgs. n. 99 del 2004).

[30] Sul trasferimento di attribuzioni dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA) al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MiPAAF), disposto con l'art. 12 del decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012, la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali con deliberazione n. 11/2013 "Relazione annuale 2013", si è riservata di compiere proprie valutazioni all'esito dell'operazione di riorganizzazione.
La stessa Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, con deliberazione n. 3 del 2013 "Irregolarità e frodi nel FEAGA/FEASR gestite da AGEA con riguardo alle Regioni Campania e Sicilia", ha rilevato che "una percentuale molto rilevante, pari al 91,6 per cento, è costituita da importi da recuperare a cura di AGEA, mentre solo l'8,4 per cento è relativo ad importi da recuperare a cura degli altri Organismi pagatori. Tale situazione è verosimilmente riconducibile, non solo alla circostanza che il numero delle Regioni gestite da AGEA costituisce il 60 per cento del totale, ma anche al fatto che nelle Regioni di competenza AGEA sono presenti quasi tutte quelle meridionali, caratterizzate da una forte concentrazione di irregolarità".

[31] Il sistema degli enti strumentali collegati all'AGEA comprendeva anche la società *TELAER S.p.A.*, addetta ai sistemi di telerilevamento, partecipata al 49 per cento (con l'ulteriore 51 per cento in capo a SIN spa), messa in liquidazione per effetto della scadenza al 31 maggio 2013 della convenzione che ne regola i rapporti con l'AGEA; il *Consorzio anagrafi animali CO.AN.AN*, partecipato al 51 per cento da SIN S.p.A., soppresso e messo in liquidazione dall'art. 14 del decreto-legge n. 158 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2012.

La SIN S.p.A. è una società costituita in applicazione della legge n. 231/2005, è partecipata al 51 per cento dall'AGEA e preposta alla gestione del SIAN – Sistema informativo agricolo nazionale.

L'AGECONTROL S.p.A., il cui portafoglio azionario è interamente posseduto dall'AGEA, effettua per AGEA controlli "di primo livello"; controlli "di secondo livello", nei confronti dei soggetti ai quali AGEA ha delegato specifici compiti/servizi; controlli "ex-post", ai sensi del Reg.(CE) n. 485/2008, volti ad accertare la realtà e la regolarità delle operazioni che fanno parte, direttamente o indirettamente, del sistema di finanziamento del FEAGA.

L'Amministrazione ha, poi, riferito che, grazie al miglioramento – registrato almeno da un biennio - dei sistemi di controllo e del rispetto del tasso soglia di errore del 2 per cento, ha potuto beneficiare, ai sensi dell'art. 31 bis del regolamento UE n. 1368/2011[32], di un regime semplificato dei controlli sulle superfici nella misura dell'1 per cento anziché del 5 per cento[33].

Particolare attenzione merita il richiamo operato dalla Sezione Enti della Corte dei conti[34] in tema di *"rettifiche e correzioni finanziarie"*, affinché si evitino perdite di finanziamenti UE. L'onere imposto dalla Commissione per comportamenti gestionali degli Organismi di pagamento non conformi alla regolamentazione comunitaria ha, difatti, determinato perdite a carico dell'Italia pari a 183 milioni nel triennio 2009-2011 (pur sempre rilevanti anche se in netta diminuzione se raffrontata ai 961 milioni "restituiti" alle casse dell'UE nel precedente triennio 2006-2009).

L'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia, Lucania ed Irpinia - EIPLI - istituito con d.lgs. del Capo provvisorio dello Stato 18 marzo 1947 n. 281[35] e poi sottoposto a gestione commissariale, è l'ente preposto alla progettazione e all'esecuzione delle opere idrauliche di seconda categoria relative ai bacini interregionali.

Con legge 24 dicembre 2012 n. 228 (legge di stabilità per il 2013) si è previsto che fino alla definitiva soppressione dell'Ente[36] e, comunque, non oltre il 30 settembre 2014, restano sospese le procedure esecutive e le azioni giudiziarie nei confronti dell'Eipli.

Con determinazione n. 59 del 2013 sugli esercizi 2007-2011, la Sezione controllo Enti ha rilevato che:

1) *"l'incertezza normativa che ha caratterizzato l'ordinamento dell'Ente, da sedici anni in gestione commissariale finalizzata alla soppressione dell'Ente, si è riflettuta pesantemente sul piano della gestione, che non ha risposto alle esigenze di economicità, efficacia ed efficienza richieste all'amministrazione di risorse pubbliche di rilevanza essenziale come quelle idriche;*
2) *la gestione commissariale - i cui compiti il mandato legislativo individua precipuamente nella ricognizione della situazione debitoria e nella definizione di un piano di rientro - si è caratterizzata per la mancanza di chiarezza e di trasparenza sia sotto il profilo contabile sia sotto quello gestionale ;*
3) *la scarsa certezza nella contabilizzazione dei residui è stata tra le cause della mancata approvazione dei bilanci, per tutto il periodo in esame, sia da parte del Collegio dei revisori - con riferimento al parere di competenza - sia da parte del Ministero vigilante;*
4) *il dissesto finanziario dell'Ente non appare in via di soluzione, pur a fronte degli ingenti contributi straordinari da parte dello Stato[37], mentre la spesa per gli organi,*

[32] Il regolamento modifica il regolamento CE n. 1122/2009 della Commissione.

[33] Detto regime semplificato dei controlli diventerà pienamente applicabile dal 1° gennaio 2014 in base ai regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1305, 1306, 1307, 1308, 1310 del 17 dicembre 2013

[34] Con determinazione n. 32 del 2013 sugli esercizi 2009-2011.

[35] E, poi, confermato ai sensi del d.P.R. 16 luglio 1977 n. 616, a seguito del trasferimento alle Regioni delle materie "irrigazione e trasformazione fondiaria", con d.P.R. 18 aprile 1979.

[36] La soppressione è disposta dall'art. 21, comma 10, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

[37] Risulta la concessione di un contributo straordinario di 5 milioni nel 2007, per concorrere al risanamento dell'Ente, quale anticipo sullo stanziamento di 30 milioni del Ministero dell'Economia e subordinato all'approvazione del Piano di riassetto finanziario, organizzativo e di sviluppo dell'Ente e la concessione con decreto del 2 agosto 2012 di 24,4

quella per le consulenze e quella per il personale - quest'ultima nel 2010 e nel 2011 ha superato l'80 per cento del totale delle uscite correnti - non hanno subito riduzioni corrispondenti alle disposizioni normative sul loro contenimento".

Con il d.lgs. n. 419 del 1999 la Cassa per la formazione della proprietà contadina è stata accorpata nell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare ISMEA, che ha assorbito le relative funzioni.

L'Istituto, inserito nel Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), è stato istituito con il decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 e fa parte del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173.

L'ISMEA Persegue l'obiettivo di favorire il processo di modernizzazione delle imprese agricole e di promuovere ed attuare gli interventi a favore dell'imprenditoria giovanile agricola, attraverso l'acquisto e la rivendita di terreni con patto di riservato dominio[38].

L'Ente nazionale risi provvede all'attuazione dei regimi di aiuto comunitari da corrispondere alle sementi di riso e alla produzione di determinate varietà di riso, nonché a quant'altro è disposto dalle normative CEE e nazionali.

L'Ente concorre con i propri servizi alle operazioni di essiccazione, di stoccaggio, di analisi merceologiche e alla tempestiva divulgazione di dati e notizie costantemente aggiornati all'evoluzione del mercato del riso.

BUONITALIA S.p.A. è stata ammessa alla procedura di concordato preventivo ed è attualmente in liquidazione.

L'art. 12, comma 18 bis, del decreto-legge n. 95 del 2012 nel sopprimere la Società Buonitalia S.p.A., ha stabilito che "*Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministro dello Sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, da emanare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è disposto il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane di Buonitalia S.p.A. in liquidazione all'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane di cui al presente comma*".

Il d.i. 28 febbraio 2013, adottato in attuazione dell'art. 12, ha rinviato a un successivo decreto l'approvazione della tabella di corrispondenza del personale trasferito. Successivamente, l'art. 1, comma 478, della legge di stabilità per il 2014 ha consentito l'inquadramento del personale, anche in posizione di soprannumero rispetto alla dotazione organica dell'ente, riassorbibile con le successive vacanze.

3. I risultati finanziari e contabili

3.1. Analisi della spesa

Nel 2013, gli stanziamenti di competenza ammontano a 1.257,5 milioni (stanziamento iniziale) e a 1.545,5 milioni (stanziamenti definitivi) con una variazione in aumento pari al 22,90 per cento.

Nella tavola che segue sono riportati gli stanziamenti definitivi di competenza, gli impegni, i pagamenti e i residui distinti per missioni nel triennio.

Dai dati si evince che per il 2013, la missione che assorbe di più gli stanziamenti definitivi di competenza rispetto al totale del Ministero risulta la missione 9 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca per il 64,7 per cento.

Tavola 16

milioni a saldo del contributo MiPAAF, finalizzato all'abbattimento del debito, a seguito dell'approvazione con decreto commissariale del 13 ottobre 2010 del Piano industriale 2011-2015 dell'Ente.

[38] Vedi anche Sezione controllo enti della Corte dei conti, Determinazione n. 2 del 2014 sull'esercizio 2012.

(in milioni)

Missione	Stanziamento definitivo di competenza			Impegni Lordi			Pagato totale			Residui Finali		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
007.Ordine pubblico e sicurezza	191,2	164,0	167,6	176,2	161,4	159,3	181,5	164,8	157,4	11,0	6,2	8,0
008.Soccorso civile	170,1	149,2	144,1	153,2	146,9	145,4	159,1	148,2	142,2	13,4	9,3	11,7
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	856,7	947,6	999,2	850,1	940,5	992,5	1.015,5	994,1	905,8	459,9	260,5	317,2
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	246,0	223,6	212,4	223,3	213,0	209,2	226,1	217,9	202,3	17,3	9,0	14,8
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	21,8	23,3	19,3	18,8	19,6	15,4	18,9	18,2	17,4	3,5	4,2	1,6
033.Fondi da ripartire	5,4	3,8	3,0	5,4	3,8	2,9	8,4	3,8	2,9	0,0	0,0	0,0
Totale	**1.491,2**	**1.511,5**	**1.545,5**	**1.427,0**	**1.485,1**	**1.524,8**	**1.609,4**	**1.547,1**	**1.428,0**	**505,1**	**289,2**	**353,3**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La missione 9, inoltre, evidenzia un'alta percentuale di residui finali (89,8 per cento) rispecchiando il trend percentuale del triennio.

La realizzazione di ciascun programma di spesa è stata affidata ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa. I Centri di Responsabilità amministrativa sono: Gabinetto; 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; Corpo Forestale dello Stato.

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. n. 41 del 2012 e al dPCM 27 febbraio 2013, n. 105, conciliandosi con il modello delineato dalla riforma contabile.

Di seguito sono riportati, in termini assoluti e percentuali, gli stanziamenti definitivi, gli impegni, i pagamenti e i residui, distinti per centri di responsabilità e categoria.

Tavola 17

RIPARTIZIONE PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

CdR	1:GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO							
Categorie	Stanziamenti definitivi		Impegni Lordi		Pagato totale		Residui totali	
Redditi di lavoro dipendente	7.053	89,1	5.858	89,1	5.845	86,5	26	6,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*419*	*5,3*	*350*	*5,3*	*350*	*5,2*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	821	10,4	716	10,9	894	13,2	408	92,8
SPESE CORRENTI	**7.874**	**99,4**	**6.574**	**100,0**	**6.738**	**99,7**	**434**	**98,8**
Investimenti fissi lordi	45	0,6	2	0,0	19	0,3	5	1,2
SPESE IN CONTO CAPITALE	**45**	**0,6**	**2**	**0,0**	**19**	**0,3**	**5**	**1,2**
SPESE FINALI	**7.919**	**100,0**	**6.576**	**100,0**	**6.758**	**100,0**	**440**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**7.919**	**100,0**	**6.576**	**100,0**	**6.758**	**100,0**	**440**	**100,0**

CdR	2:DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI E DELLO SVILUPPO RURALE							
Categorie	**Stanziamenti definitivi**		**Impegni Lordi**		**Pagato totale**		**Residui totali**	
Redditi di lavoro dipendente	11.468	2,4	12.339	2,6	12.324	3,0	27	0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	*697*	*0,1*	*751*	*0,2*	*751*	*0,2*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	7.968	1,7	7.713	1,6	4.049	1,0	8.731	4,5
Trasferimenti di parte corrente	112.224	24,0	112.019	23,9	110.712	27,3	6.388	3,3
di cui alle amministrazioni pubbliche	*105.180*	*22,5*	*105.052*	*22,4*	*104.113*	*25,7*	*3.801*	*2,0*
Altre uscite correnti	264	0,1	259	0,1	182	0,0	107	0,1
SPESE CORRENTI	**131.923**	**28,2**	**132.330**	**28,2**	**127.267**	**31,4**	**15.252**	**7,9**
Investimenti fissi lordi	126.104	26,9	126.073	26,9	74.836	18,5	142.273	73,3
Trasferimenti di parte capitale	210.208	44,9	210.208	44,9	203.056	50,1	36.662	18,9
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*80.650*	*17,2*	*80.650*	*17,2*	*69.017*	*17,0*	*23.073*	*11,9*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**336.312**	**71,8**	**336.281**	**71,8**	**277.892**	**68,6**	**178.935**	**92,1**
SPESE FINALI	**468.235**	**100,0**	**468.611**	**100,0**	**405.158**	**100,0**	**194.187**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**468.235**	**100,0**	**468.611**	**100,0**	**405.158**	**100,0**	**194.187**	**100,0**

CdR	3:DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITA' AGROALIMENTARE E DELLA PESCA							
Categorie	**Stanziamenti definitivi**		**Impegni Lordi**		**Pagato totale**		**Residui totali**	
Redditi di lavoro dipendente	32.575	6,6	28.970	5,9	28.487	6,1	661	0,5
di cui imposte pagate sulla produzione	*1.093*	*0,2*	*1.383*	*0,3*	*1.383*	*0,3*	*0*	*0,0*
Consumi intermedi	24.693	5,0	22.483	4,6	18.577	4,0	8.864	7,3
Trasferimenti di parte corrente	345.710	69,5	344.784	70,3	323.833	69,0	62.111	51,3
di cui alle amministrazioni pubbliche	*42.316*	*8,5*	*41.945*	*8,6*	*41.091*	*8,8*	*35.234*	*29,1*
Altre uscite correnti	1.024	0,2	939	0,2	2.579	0,5	129	0,1
di cui interessi passivi	*6*	*0,0*	*5*	*0,0*	*5*	*0,0*	*0*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**404.002**	**81,3**	**397.176**	**81,0**	**373.477**	**79,6**	**71.765**	**59,3**
Investimenti fissi lordi	14.758	3,0	14.707	3,0	19.411	4,1	12.121	10,0
Trasferimenti di parte capitale	78.422	15,8	78.394	16,0	76.236	16,3	37.121	30,7
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*13.126*	*2,6*	*13.126*	*2,7*	*8.313*	*1,8*	*7.557*	*6,2*
Altre spese in conto capitale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**93.180**	**18,7**	**93.101**	**19,0**	**95.647**	**20,4**	**49.242**	**40,7**
SPESE FINALI	**497.182**	**100,0**	**490.277**	**100,0**	**469.124**	**100,0**	**121.007**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**497.182**	**100,0**	**490.277**	**100,0**	**469.124**	**100,0**	**121.007**	**100,0**

CdR	4:ISPETTORATO CENTRALE DELLA TUTELA DELLA QUALITA' E REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI							
Categorie	**Stanziamenti definitivi**		**Impegni Lordi**		**Pagato totale**		**Residui totali**	
Redditi di lavoro dipendente	39.415	81,9	36.890	81,3	36.829	81,8	142	4,4
di cui imposte pagate sulla produzione	*2.402*	*5,0*	*2.236*	*4,9*	*2.235*	*5,0*	*1*	*0,0*
Consumi intermedi	7.116	14,8	6.944	15,3	7.113	15,8	1.965	61,2
Altre uscite correnti	408	0,8	408	0,9	435	1,0	61	1,9
SPESE CORRENTI	**46.940**	**97,6**	**44.242**	**97,5**	**44.377**	**98,5**	**2.168**	**67,6**
Investimenti fissi lordi	1.164	2,4	1.154	2,5	662	1,5	1.041	32,4
Trasferimenti di parte capitale	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
di cui alle Amministrazioni pubbliche	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*	*0*	*0,0*
SPESE IN CONTO CAPITALE	**1.164**	**2,4**	**1.154**	**2,5**	**662**	**1,5**	**1.041**	**32,4**
SPESE FINALI	**48.104**	**100,0**	**45.395**	**100,0**	**45.039**	**100,0**	**3.208**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**48.104**	**100,0**	**45.395**	**100,0**	**45.039**	**100,0**	**3.208**	**100,0**

CdR	5:CORPO FORESTALE DELLO STATO							
Categorie	**Stanziamenti definitivi**		**Impegni Lordi**		**Pagato totale**		**Residui totali**	
Redditi di lavoro dipendente	440.879	84,1	431.461	84,0	418.337	83,4	16.014	46,4
di cui imposte pagate sulla produzione	*24.301*	*4,6*	*26.197*	*5,1*	*25.414*	*5,1*	*832*	*2,4*
Consumi intermedi	42.983	8,2	42.415	8,3	42.945	8,6	9.549	27,7
Trasferimenti di parte corrente	71	0,0	70	0,0	70	0,0	0	0,0
di cui alle amministrazioni pubbliche	*71*	*0,0*	*70*	*0,0*	*70*	*0,0*	*0*	*0,0*
Altre uscite correnti	2.831	0,5	2.662	0,5	2.650	0,5	195	0,6
di cui interessi passivi	*9*	*0,0*	*9*	*0,0*	*2*	*0,0*	*9*	*0,0*
SPESE CORRENTI	**486.764**	**92,9**	**476.609**	**92,7**	**464.002**	**92,5**	**25.758**	**74,7**
Investimenti fissi lordi	35.320	6,7	35.317	6,9	35.886	7,2	8.725	25,3
Trasferimenti di parte capitale	2.004	0,4	2.004	0,4	2.004	0,4	0	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	**37.324**	**7,1**	**37.321**	**7,3**	**37.890**	**7,5**	**8.725**	**25,3**
SPESE FINALI	**524.087**	**100,0**	**513.929**	**100,0**	**501.892**	**100,0**	**34.483**	**100,0**
SPESE COMPLESSIVE	**524.087**	**100,0**	**513.929**	**100,0**	**501.892**	**100,0**	**34.483**	**100,0**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi di competenza per le spese di personale (categoria I), pari a 502,5 milioni, risultano in diminuzione rispetto all'esercizio precedente (504,6 milioni nel 2012); aumentano, invece, le spese relative ai consumi intermedi (categoria II), da 63,6 milioni nel 2012 a 83,6 milioni nel 2013[39].

Facendo un raffronto con il solo esercizio finanziario 2012, lo stanziamento definitivo di competenza si è leggermente elevato, passando da 1.511 milioni nel 2012 a 1.545,5 milioni nel 2013 (+2,28 per cento), mentre gli impegni lordi sono passati da 1.485 milioni nel 2012 a 1.525 milioni nel 2013 (+2,69 per cento). La riduzione della massa spendibile (stanziamenti definitivi di competenza+residui iniziali) è del 9,02 per cento. I pagamenti in conto residui fanno registrare un consistente decremento (-47,35 per cento), mentre i residui finali passano da 289,2 milioni di euro del 2012 a 353,3 milioni di euro nel 2013 con una variazione percentuale pari al 22,17 per cento.

Esaminando i diversi Centri di responsabilità del Ministero riportati nella tavola che segue, si evince che le dotazioni più rilevanti sono assegnate al C.d.R. 5 - Corpo forestale dello Stato e al C.d.R. 3 - Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare e della pesca e al C.d.R. 2 Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, rispettivamente per il 33,91 per cento, 32,17 per cento e 30,30 per cento.

[39] La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha rilevato quanto segue:

- (Deliberazione n. 3/2014/G "*Indagine sulla Attuazione delle disposizioni per il contenimento della spesa, di cui all'art.2, commi 618, 619, 620, 621, della legge n.244 del 24 dicembre 2007 (Legge finanziaria per il 2008): spese ordinarie e straordinarie per la manutenzione degli immobili utilizzati a fini istituzionali dai Ministeri- Gestione relativa al periodo 2008-2012")* non può essere fornito un dato complessivo dell'ammontare della spesa non essendo pervenuti i dati relativi alle spese di manutenzione ordinaria, essendo parziali le informazioni sulle spese per manutenzione straordinaria.
- (Deliberazione n. 2/2014/G "*Adempimenti volti a dare attuazione agli obiettivi di contenimento della spesa inerente al fabbisogno allocativo delle Amministrazioni statali*") le uniche strutture che nell'ambito del MiPAAF sono state interessate dal Piano predisposto dall'Agenzia del demanio e che hanno posto in essere attività di contenimento della spesa per canoni di locazione sono l'Ispettorato Centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari e il Corpo Forestale dello Stato;
- (Deliberazione n. 3/2013/G "L'*attività contrattuale delle amministrazioni statali attraverso il mercato elettronico; benefici in termini di costi, nonché con riguardo alle tempistiche e alle esigenze di trasparenza delle relative procedure di acquisto")* difficoltà nella programmazione degli acquisti.

Tavola 18
(in migliaia)

Macroaggregato	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Lordi	Pagato totale	Residui definitivi iniziali	Residui finali
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro					
funzionamento	7.873,88	6.574,18	6.738,48	805,14	434,20
investimenti	44,73	1,78	19,46	42,30	5,35
Totale	**7.918,61**	**6.575,96**	**6.757,94**	**847,45**	**439,54**
Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale					
funzionamento	19.659,16	20.300,55	15.813,77	6.904,25	7.139,73
interventi	112.259,86	112.025,29	111.426,02	9.541,53	8.108,19
investimenti	335.977,22	335.946,33	277.601,45	131.622,32	178.889,85
oneri comuni di parte corrente	4,25	4,25	27,05	27,05	4,25
oneri comuni di conto capitale	334,45	334,45	290,08	37,14	45,15
Totale	**468.234,93**	**468.610,87**	**405.158,39**	**148.132,29**	**194.187,17**
Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare e della pesca					
funzionamento	54.145,22	49.548,44	46.751,06	7.867,64	9.943,45
interventi	345.504,67	344.601,12	323.768,86	42.020,87	61.751,03
investimenti	42.640,69	42.561,57	44.195,65	48.231,94	36.334,44
altre spese in c/capitale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
oneri comuni di parte corrente	4.352,50	3.026,51	2.956,64	11,07	70,02
oneri comuni di conto capitale	50.539,05	50.539,05	51.451,49	13.897,12	12.907,59
Totale	**497.182,12**	**490.276,68**	**469.123,70**	**112.028,64**	**121.006,53**
Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari					
funzionamento	46.907,44	44.241,58	44.376,93	3.084,81	2.167,52
investimenti	1.164,43	1.153,57	662,48	569,26	1.040,83
oneri comuni di parte corrente	32,17	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	**48.104,04**	**45.395,15**	**45.039,40**	**3.654,07**	**3.208,35**
Corpo forestale dello Stato					
funzionamento	469.626,50	460.998,40	449.928,96	11.038,81	20.269,97
interventi	15.718,63	15.600,17	14.064,01	4.063,59	5.486,99
investimenti	35.319,76	35.316,98	35.886,32	9.434,10	8.724,72
oneri comuni di parte corrente	1.418,48	10,03	8,72	0,00	1,30
oneri comuni di conto capitale	2.004,06	2.003,56	2.003,56	0,00	0,00
Totale	**524.087,42**	**513.929,14**	**501.891,57**	**24.536,49**	**34.482,98**
Totale	**1.545.527,12**	**1.524.787,80**	**1.427.971,00**	**289.198,94**	**353.324,57**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per 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 33,91 per cento, risulta rilevante la quota degli stanziamenti destinata alle spese di "funzionamento", che sono pari al 30,39 per cento delle risorse totali Ministero e al 89,61 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 al 79,21 per cento del totale C.d.R., per un ammontare di 415,1 milioni) ed a spese per consumi intermedi (pari al 5,20 per cento del totale C.d.R., per un ammontare di 27,3 milioni).

Tavola 19

C.D.R. 5 - CORPO FORESTALE DELLO STATO - SPESA DI FUNZIONAMENTO

(in milioni)

Esercizio	Funzionamento		*di cui:* Redditi da lavoro dipendente		*di cui:* Consumi intermedi	
	Funzionamento	*% di scostamento su anno precedente*	**Redditi da lavoro dipendente**	*% di scostamento su anno precedente*	**Consumi intermedi**	*% di scostamento su anno precedente*
2010	**594,18**		519,77		35,13	
2011	**557,04**	*-6,25*	492,72	*-5,20*	31,44	*-10,52*
2012	**486,56**	*-12,65*	426,55	*-13,43*	30,61	*-2,62*
2013	**469,63**	*-3,48*	415,16	*-2,67*	27,34	*-10,70*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A seguito della soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico — ASSI – ex art. 23 quater, comma 9, del DL n. 95 del 2012, nonché delle modifiche introdotte nell'organizzazione amministrativa dal dPCM 27 febbraio 2013, n. 105, il programma 9.6[40] è stato ridenominato a decorrere dal 2014, in *"Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione"*.

Nell'analisi delle spese si rileva nel 2013 un aumento degli stanziamenti iniziali di competenza (13,3 per cento) rispetto al 2012; aumentano gli stanziamenti definitivi (2,2 per cento) e gli impegni (5,6 per cento). Il pagato competenza rimane pressoché uguale al 2012 (+0.4).

La tavola che segue mostra la situazione dei residui per missioni:

Tavola 20

(n migliaia)

Missione	Residui	Anni		
		2011	**2012**	**2013**
007.Ordine pubblico e sicurezza	Residui Iniziali	21.435,58	11.001,22	6.210,27
	Pagato conto residui	13.239,60	7.783,41	5.126,80
	Res N Form Totali	7.883,06	4.367,30	7.087,44
	Economie di impegno	4.803,18	1.611,44	176,33
	Economie in c/residui	5.098,50	2.369,77	198,21
	Residui finali	11.001,22	6.210,27	7.973,03
	di cui Residui Finali Stanz	*2.232,56*	*121,14*	*111,89*
008.Soccorso civile	Residui Iniziali	21.543,93	13.422,95	9.300,54
	Pagato conto residui	14.593,27	8.826,52	7.955,44
	Res N Form Totali	8.774,17	7.529,39	11.153,18
	Economie di impegno	1.586,98	2.080,84	695,33
	Economie in c/residui	2.301,87	2.825,27	821,44
	Residui finali	13.422,95	9.300,54	11.676,85
	di cui Residui Finali Stanz	*526,32*	*15,48*	*180,81*
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Residui Iniziali	961.110,16	459.912,09	260.112,91
	Pagato conto residui	344.802,30	232.544,49	116.046,03
	Res N Form Totali	179.394,55	178.890,96	202.774,74
	Economie di impegno	320.841,59	132.561,03	26.243,01
	Economie in c/residui	335.813,22	145.803,60	29.688,01
	Residui finali	459.912,09	260.454,95	317.205,84
	di cui Residui Finali Stanz	*38.078,77*	*71.272,03*	*21.378,30*

[40] Nell'ambito della missione 9 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca".

Missione	Residui	Anni		
		2011	2012	2013
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Residui Iniziali	22.390,42	17.255,00	9.025,68
	Pagato conto residui	14.024,63	11.419,32	6.342,59
	Res N Form Totali	11.255,23	6.444,96	13.221,78
	Economie di impegno	1.761,27	2.070,37	925,76
	Economie in c/residui	2.366,02	3.254,97	1.071,77
	Residui finali	17.255,00	9.025,68	14.833,10
	di cui Residui Finali Stanz	1.363,54	305,82	3.037,93
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Residui Iniziali	4.692,34	3.549,51	4.549,54
	Pagato conto residui	2.165,71	1.902,18	2.727,04
	Res N Form Totali	2.082,90	3.304,41	777,55
	Economie di impegno	826,21	415,37	636,14
	Economie in c/residui	1.060,03	744,25	964,30
	Residui finali	3.549,51	4.207,49	1.635,75
	di cui Residui Finali Stanz	1.059,75	816,83	0,93
033.Fondi da ripartire	Residui Iniziali	2.992,65	0,00	0,00
	Pagato conto residui	2.992,65	0,00	0,00
	Res N Form Totali	0,00	0,00	0,00
	Economie di impegno	0,00	0,00	0,00
	Economie in c/residui	0,00	0,00	0,00
	Residui finali	0,00	0,00	0,00
	di cui Residui Finali Stanz	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Per quel che concerne la situazione dei residui perenti (economie in c/residui), nel 2013 si registra una netta diminuzione (-79,63 per cento) rispetto all'anno precedente; stessa condizione si verifica per la missione 18 che diminuisce del 67,07 per cento rispetto al 2012.

Per quanto riguarda i residui finali di stanziamento (lettera f) - missione 9 - vi è un notevole miglioramento rispetto al 2012 con una variazione in diminuzione del 70 per cento; nella missione 18 si registra, invece, un significativo peggioramento dei residui finali di stanziamento con una variazione in aumento dell'893,37 per cento.

La tavola di seguito analizza la spesa complessiva del Ministero per quanto riguarda l'attività contrattuale:

Tavola 21

SPESA COMPLESSIVA DEL MINISTERO RICONDUCIBILE ALL'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

(in euro)

Modalità di scelta del contraente	Impegni in conto competenza 2013	
Acquisti in autonomia	**Spese correnti**	**Spese in conto capitale**
Dialogo competitivo	1.501,85	
Procedure aperte	10.956.746,48	29.490,00
Procedure ristrette	759.318,24	950.540,96
Procedure negoziate	1.350.568,24	
non in economia	8.858.898,64	210.321,88
in economia	12.854.135,56	5.596.607,91
Affidamenti diretti	79.201,45	
Acquisti tramite organismi *in house*	8.330.167,94	7.561.996,57
Convenzioni con organismi *in house*	6.100.513,60	445.308,70
Acquisti tramite CONSIP		
Accordi quadro	197.532,96	
Accordi quadro OIV (Vino)	78.901,35	
Convenzioni Consip	18.421.516,51	1.693.133,73
Mercato elettronico	2.792.029,03	986.443,83
	70.781.031,85	**17.473.843,58**

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

3.2. Strumenti di flessibilità

L'art. 6, comma 14, del decreto-legge n. 95 del 2012 ha introdotto significative forme di flessibilità, consentendo *"al fine di preordinare nei tempi stabiliti le disponibilità di cassa occorrenti per disporre i pagamenti, con decreto del Ministro competente, da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti, in ciascun stato di previsione della spesa"* variazioni compensative di sola cassa tra capitoli, 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.

Tale possibilità è stata, poi, estesa anche agli esercizi finanziari 2012, 2013 e 2014 per effetto dell'art. art. 9, comma 11, del DL 30 dicembre 2013, n. 150, convertito nella legge 27 febbraio 2014, n. 15.

Al fine di consentire il rientro dallo scostamento dagli obiettivi di contenimento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni entro il limite definito in sede europea, per l'anno 2013, l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, convertito nella legge 13 dicembre 2013, n. 137, ha stabilito che le disponibilità di competenza e di cassa relative alle spese del bilancio dello Stato sono accantonate e rese indisponibili per ciascun Ministero secondo quanto indicato nell'allegata tabella B, in modo da assicurare complessivamente un miglioramento dell'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni di 595 milioni di euro per il medesimo anno.

La Tabella B prevede accantonamenti a carico del MiPAAF per 2,5 milioni di euro.

Il comma 3 dello stesso art. 3 del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120 ha previsto la sospensione della facoltà di disporre variazioni compensative di sola cassa per i capitoli interessati dagli accantonamenti così disposti.

3.3. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

Le entrate extratributarie del MiPAAF fanno capo esclusivamente al Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità di cui si dà conto nella successiva tavola:

Tavola 22

(in migliaia)

Capitolo di Entrata		Previsioni Iniziali Cassa	Versamenti Totali	Accertato	Riscosso Totale
2474	Entrate di pertinenza del MiPAAF	0,00	439,74	437,80	500,57
2475	Proventi derivanti dalla gestione dei beni gestiti dall'ufficio biodiversità	3.300,00	3.471,81	3.463,62	3.471,81
2476	Entrate e proventi vari derivanti dall'amm.. dei patrimoni silvo-pastorali	450,00	424,41	424,41	424,41
2537	Versamento delle risorse finanziarie di pertinenza della soppressa ASSI	0,00	2.425,56	2.425,56	2.425,56
2538	Versamento in entrata dei flussi finanziari generati dalle scommesse ippiche di agenzia	75.200,00	36.023,22	0,00	36.023,22
3373	Sanzioni amministrative pecuniarie relative alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari	0,00	1.698,74	2.209,14	1.701,99
3414	Somme relative ai compensi dovuti dai terzi	100,00	44,61	44,61	44,61
3443	Recupero dei crediti del MiPAAF liquidato dalla Corte dei conti per danno erariale	0,00	24,85	0,00	24,85
3581	Somme dovute dai contraenti per spese di copia, stampa, carta bollata	10,00	7,91	7,91	7,91
3582	Entrate derivanti dal versamento dei compensi dovuti dai costitutori di varietà vegetali	2.000,00	2.158,82	2.158,82	2.158,82
3583	Versamento da parte dei titolari delle autorizzazioni all'immissione in commercio	11.000,00	10.723,85	10.696,69	10.723,85
3584	Contributo dovuto dai richiedenti per il funzionamento delle commissioni di degustazione	0,00	25,48	25,48	25,48
3585	Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio	0,00	98,21	98,21	98,21

	Capitolo di Entrata	Previsioni Iniziali Cassa	Versamenti Totali	Accertato	Riscosso Totale
3586	Rimborsi e concorsi diversi dipendenti da spese relative al MiPAAF	3.000,00	837,22	12.350,08	840,13
3588	Entrate derivanti dal versamento delle tariffe ai fini del rilascio dei certificati	50,00	90,90	90,90	90,90
3590	Entrate eventuali e diverse concernenti il MiPAAF	51.000,00	56.984,30	56.237,67	57.185,75
3591	Entrate derivanti dal versamento delle quote corrisposte da parte dei centri di imballaggio delle uova	0,00	5,03	5,03	5,03
3643	Versamenti di somme da erogare al personale del MiPAAF	0,00	9.211,79	9.211,79	9.211,79
3793	Canoni corrisposti dagli assegnatari in temporanea concessione di alloggi	50,00	92,84	92,84	92,84
3988	Contributi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati	6.000,00	10.175,50	10.175,50	10.175,50
	Totale	**152.160,00**	**134.964,80**	**110.156,05**	**135.233,23**

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati RGS

In relazione ai capitoli di entrata, a fronte di previsioni iniziali di cassa per 152.16 milioni (+82.64 per cento rispetto al 2012) e definitive per 175,18 milioni (-34.35 per cento), si è realizzata una entrata/versamenti) pari a 134,96 milioni (-55,24 per cento).

L'articolo 2, commi 615 e 616, della legge 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), ha previsto che, a decorrere dall'anno 2008, non si dà 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 tra le quali rientrano le autorizzazioni di spesa connesse ai capitoli 7742/2 e 1406/5 -, ad eccezione degli stanziamenti destinati a finanziare le spese della categoria "redditi da lavoro dipendente"; negli stati di previsione dei Ministeri sono istituiti appositi fondi da ripartire con decreti del Ministro competente nel rispetto delle finalità stabilite dalle stesse disposizioni legislative.

A tale riguardo, il successivo comma 617 della medesima legge prevede che la dotazione dei predetti fondi sia determinata nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili nell'anno 2006 ai pertinenti capitoli dell'entrata del bilancio dello Stato, da rideterminare annualmente 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.

Ciò premesso, nel caso del MiPAAF, il "capitolo fondo" destinato ad accogliere tali risorse, nell'ambito del programma 6.1 "*Fondi da assegnare*", è il cap. 2314 "*Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla legge finanziaria per il 2008*", per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello stato; capitolo, peraltro, rimodulabile e quindi soggetto agli accantonamenti e tagli derivanti dall'applicazione delle clausole di salvaguardia.

Le riassegnazioni delle entrate sui capitoli del Ministero[41] hanno interessato cinque missioni per un importo complessivo pari a 37,4 milioni di euro. In particolare le maggiori entrate riassegnate hanno riguardato il programma Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità (missione 18) con 14,1 milioni (37,73 per cento del totale).

[41] Effettuate ai sensi del d.P.R. 10 novembre 1999, n. 469 "*Regolamento recante norme di semplificazione del procedimento per il versamento di somme all'entrata e la riassegnazione alle unità previsionali di base per la spesa del bilancio dello Stato, con particolare riferimento ai finanziamenti dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59*".

Tavola 23

RIASSEGNAZIONI DI ENTRATE - 2013

(in migliaia)

Missione	Programma	Competenza (Bilancio)	% sul totale
007.Ordine pubblico e sicurezza	Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	5.765,59	15,43
008.Soccorso civile	Interventi per soccorsi	9.592,31	25,66
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale	430,60	1,15
	Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale	3.830,35	10,25
	Politiche competitive, della qualita" agroalimentare, della pesca e mezzi tecnici di produzione	3.183,01	8,52
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversita'	14.103,68	37,73
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	65,06	0,17
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	405,89	1,09
Totale		**37.376,48**	**100,00**

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.4. La situazione dei debiti pregressi

La situazione dei debiti pregressi del Ministero, in particolare per il triennio 2008-2010, non ha presentato fenomeni rilevanti, come rappresentato nella tavola seguente. Nel 2011 si evidenzia invece una consistente crescita del debito pregresso che arriva a 1,6 milioni circa. Questo incremento diventa particolarmente elevato nel 2012 (32,8 milioni) poiché l'ammontare ingloba anche la situazione debitoria dell'ex ASSI (32,1 milioni).

Tavola 24

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
2012	32.761.825	n. 40124 del 15.05.2013	32.761.825	

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

L'art. 5 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, ha previsto la possibilità di presentare piani di rientro delle situazioni debitorie pregresse ai fini dell'estinzione dei debiti delle Amministrazioni centrali per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, maturati alla data del 31 dicembre 2012, a fronte dei quali non sussistono residui passivi anche perenti.

A seguito della ricognizione effettuata dall'Amministrazione, sono emerse situazioni debitorie pari a 33,5 milioni di euro, relativamente alle quali 32,1 milioni di euro si riferiscono alle attività della soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI e concernono

residui passivi che non sono confluiti nel bilancio del Ministero. Il restante importo, pari a 1,3 milioni di euro, è riconducibile principalmente a situazioni debitorie del Corpo Forestale dello Stato (utenze, noleggi, attività di formazione ecc.) e per la residua parte ai servizi in gestione unificata del Ministero (fitti passivi, spese per noleggio macchinari ecc.).

4. Questioni gestionali di particolare interesse associate alle missioni e ai programmi

4.1. Le quote latte

Già in sede di referto sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2012[42] si era evidenziato un esborso complessivo nei confronti dell'Unione europea di oltre 4,4 miliardi di euro.

Per il periodo precedente la campagna lattiera 1995/96, la relazione sul rendiconto 2012 aveva rilevato - sulla base delle risultanze dell'indagine condotta dalla Sezione Controllo Stato con deliberazione n. 20/2012/G "*Quote latte: la gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo stato in luogo degli allevatori per eccesso di produzione*" - che "*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 - risultava superare la cifra di oltre 2 milioni di euro*".

La mancata, rapida riscossione del debito, si osservava, "*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 ... Questo modo di procedere consente di mantenere sommerso un debito a carico del bilancio statale*".

Per la gravità della situazione emersa, l'indagine sulle misure conseguenziali adottate dalle amministrazioni interessate, ha formato oggetto di apposito referto.

Infatti, con deliberazione n. 11/2013/G "*Quote latte: la gestione delle misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate nel recupero del prelievo a carico degli allevatori*", la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha, in particolare, fissato un termine di[43]:

–sei mesi per la comunicazione alla Corte dei conti e al Parlamento delle misure consequenziali adottate;

–trenta giorni per la comunicazione dei provvedimenti comunque adottati dalle amministrazioni che decidano di non ottemperare ai rilievi formulati[44].

Nel caso di specie, la Sezione centrale di controllo sulla gestione ha riscontrato notevoli criticità sulle modalità di gestione degli interventi, individuando, altresì, le cause dei ritardi nei recuperi e le responsabilità dei molteplici soggetti istituzionali operanti nel settore.

"*L'accollo da parte dello Stato dell'onere del prelievo*" si legge nella relazione "*si configura come violazione non solo della regolamentazione dell'Unione europea ma, altresì, degli obiettivi della sua politica economica, indirizzati all'efficiente organizzazione del mercato lattiero-caseario, al suo assetto strutturale in linea con la necessità di contenere le produzioni ed alla tutela della libera concorrenza tra i produttori del settore*".

Il 20 giugno 2013 la Commissione europea ha disposto l'avvio, ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di un'ulteriore procedura di infrazione per i mancati recuperi[45].

---

[42] pagg. 384 e seguenti.

[43] Ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20/1994, come modificato dall'articolo 1, comma 172, della legge n. 266 del 2005.

[44] Ai sensi dell'articolo 3, comma 64, della legge n. 244 del 2007.

[45] Procedura di infrazione n. 2013 del 2092.

E', inoltre, intervenuta la decisione del 17 luglio 2013 della Commissione europea, sfavorevole all'Italia, relativa all'aiuto di Stato SA.33726 (11/C), avente ad oggetto la proroga semestrale della settima rata del programma di rateizzazione previsto dalla legge n. 119/2003.

Relativamente ai periodi dal 1995/1996 al 2001/2002, per i quali è stata accordata la possibilità della rateizzazione[46], l'Amministrazione ha riferito che nel 2013 il numero delle aziende debitrici risulta pari a circa 22.249 aziende, rispetto alle 22.893 aziende dell'anno precedente ed alle 25.123 aziende del 2005. Nell'ultimo anno sono state accolte 255 nuove richieste di rateizzazione per un importo di 13 milioni di euro.

Limitatamente a tali periodi[47], l'importo complessivo del prelievo ancora dovuto ammonta a 997 milioni di euro, di cui 357 sono in corso di riscossione rateale (pari ad appena il 35,80 per cento).

L'importo residuo di 640 milioni di euro comprende 365 milioni attualmente non esigibili e 93 non più recuperabili. Le somme rimaste a carico dell'erario ammontano, quindi al 71,56 per cento.

Nella tavola che segue viene evidenziato l'importo del prelievo esigibile non rateizzato, quanto è stato effettivamente pagato e quanto risulta ancora non pagato.

Tavola 25
(in milioni)

Periodo 1995/2009	**Prelievo esigibile non rateizzato**			
	Imputazioni	**Prelievo dovuto**	**Prelievo pagato**	**Prelievo da pagare**
Totale complessivo	58.184	1.020,21	229,83	790,38

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Per quanto riguarda il prelievo non pagato, nelle successive tavole viene riportato lo stato del contenzioso, evidenziando la parte non contestata, la parte del prelievo contestato ad oggi esigibile a seguito dell'emanazione di sentenze di conferma del prelievo imputato, la parte del prelievo ancora oggetto di contenzioso e la parte che risulta invece irrecuperabile.

Tavola 26
(in milioni)

Periodo 1995/2009	**Prelievo da pagare**							
	Procedimento amministrativo in corso				**Azione legale in corso**			
	Imputaz.	**Prelievo dovuto**	**Prelievo pagato**	**Prelievo da pagare**	**Imputaz.**	**Prelievo dovuto**	**Prelievo pagato**	**Prelievo da pagare**
Totale complessivo	3.702	208,02	2,00	206,01	10.112	599,49	15,13	584,37

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

[46] Prevista dalla decisione del Consiglio del 16 luglio 2003 recante disposizioni "*sulla compatibilità con il mercato comune di un aiuto che la Repubblica italiana intende concedere ai suoi produttori di latte*".
[47] Periodi dal 1995/1996 al 2001/2002.

Tavola 27
(in milioni)

Periodo 1995/2009	Prelievo ancora imputato,	Non contestato	Prelievo Confermato esigibile	Contenzioso in atto - esigibile (*)	Contenzioso in atto- sospeso	Prelievo Irrecuperabile (**)
	importo	importo	importo	importo	importo	importo
Totale	1.543,13	66,03	423,69	300,66	594,92	157,83

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
(*) con rigetto di sospensiva o senza decisione
(**) per fallimento e/o incapacità definitiva di versare e/o sentenza di annullamento

Il prelievo attualmente esigibile e non interamente riscosso viene riportato nella tavola che segue, suddiviso in prelievo non contestato, con contenzioso in atto ma privo di sospensive, contestato ma confermato dal giudice, evidenziando la parte di questo prelievo che è pagata e la parte ancora da pagare.

Tavola 28
(in milioni)

Periodo 1995/2009	Non contestato				Contenzioso in atto - Esigibile				Sentenza di conferma			
	Imputaz.	Prelievo dovuto	Prelievo pagato	Prelievo da pagare	Imputaz.	Prelievo dovuto	Prelievo pagato	Prelievo da pagare	Imputaz.	Prelievo dovuto	Prelievo pagato	Prelievo da pagare
Totale complessivo	39.437	196,41	130,38	66,03	5.744	355,43	54,78	300,66	13.003	468,37	44,68	423,69

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Infine, per quanto riguarda le attività di riscossione in atto, seguendo un approccio omogeneo con quanto richiesto annualmente, ai sensi dell'art. 27, par. 6, del Reg. (CE) 595/2004, si rappresenta nella successiva tavola lo stato attuale della riscossione relativamente al prelievo riscosso o in riscossione.

Tavola 29
(in milioni)

Periodo 1995/2009	Prelievo imputato ai produttori			Prelievo riscosso senza rateizzazione	Rateizzaz. legge 119/2003	Rateizzaz. legge 33/2009	Prelievo ancora imputato, non rateizzato
	importo imputato	importo annullato (*)	importo ancora imputato	importo	importo	importo	importo
Totale	2.306,37	45,60	2.260,77	268,43	356,71	92,50	1.543,13

Fonte: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
(*) da sentenze passate in giudicato

Relativamente al prelievo rateizzato, le richieste accolte dalle amministrazioni regionali e tuttora valide e che prevedono almeno 9 rate, riguardano 11.430 produttori, per un importo della rata pari a 25,8 milioni. Di questi, 11.145 produttori risultano in regola con il versamento per un importo pari a 25,0 milioni. Dei restanti produttori, 37 non hanno ancora versato l'ottava rata; nei loro confronti è stato revocato il beneficio della rateizzazione e sono state attivate le procedure di riscossione coattiva.

A nove anni di distanza dall'avvio della rateizzazione, le aziende alle quali è stato revocato il beneficio concesso sono complessivamente 498, con un debito rateizzato di 18,5 milioni, di cui 4,5 milioni riscossi attraverso le rate versate prima della revoca.

Successivamente alla revoca sono stati riscossi 2,8 milioni, pertanto il debito in riscossione è di 11,1 milioni in capo a 192 aziende.

Quanto al prelievo dovuto dai produttori che non hanno usufruito della opportunità della rateizzazione, l'attività di riscossione è in corso con le modalità definite con legge n. 33 del 2009.

Tale procedura prevede che la riscossione avvenga previa intimazione al produttore del versamento del prelievo esigibile, vale a dire il prelievo non pagato e non sospeso né annullato da provvedimenti giurisdizionali, offrendo anche la possibilità di rateizzare il debito, con rimborso gravato di interessi.

4.2. La prevenzione e la repressione delle frodi nel comparto agroalimentare

Al Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari, è affidato il programma *1.4 Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale (9.5).*

L'Ispettorato, attraverso la lotta alle frodi e, più in generale, con azioni di prevenzione e di contrasto agli illeciti, svolge un ruolo di tutela dei consumatori e di salvaguardia dei produttori da fenomeni di sleale concorrenza mediante controlli sulla qualità, genuinità e identità dei prodotti agroalimentari e dei mezzi tecnici di produzione agricola, finalizzati alla prevenzione e repressione delle frodi e degli illeciti.

L'ICQRF è inoltre l'"*Autorità italiana ex officio*" competente, ai sensi del Reg UE n. 1151/2012 e del d.m. operativo 14 ottobre 2013, a prevenire o fermare l'uso illegale di denominazioni di origine protetta ed indicazioni geografiche protette commercializzate in Italia, nonché per assicurare la comunicazione tra autorità incaricate dagli altri Stati Membri per far cessare l'uso illegale di denominazioni di origine protette e di indicazioni geografiche protette italiane sul territorio UE.

Nel corso dell'anno 2013 è stato svolto un totale di circa 36.000 controlli nei confronti di oltre 24.000 operatori, dei quali approssimativamente il 15,4 per cento è risultato irregolare.

Il valore obiettivo dell'indicatore legato all'azione istituzionale descritta è stato fissato per il 2013 in 2.000 controlli complessivi. Al riguardo si fa presente che si tratta di un obiettivo fortemente sottostimato rispetto al consolidato *trend* degli ultimi anni.

Sono stati oggetto di verifica circa 55.000 prodotti, risultati irregolari nell'8,9 per cento dei casi (9,4 per cento il valore registrato nel 2012) e sono stati prelevati, per le successive verifiche di laboratorio, circa 9.300 campioni.

A seguito dei controlli, sono state inoltrate all'Autorità giudiziaria da parte degli Uffici Ispettivi oltre 290 notizie di reato e redatte oltre 5.000 contestazioni amministrative. Sono stati effettuati 500 sequestri, sia amministrativi che penali, per un valore economico complessivo di oltre 36,7 milioni di euro.

4.3. La valorizzazione di prodotti agricoli sani e sicuri: a) Expo 2015 b) le iniziative assunte riguardo alla "Terra dei fuochi"

La valorizzazione di prodotti agricoli sani e sicuri è uno degli elementi ispiratori dell'evento espositivo "EXPO 2015" e delle iniziative assunte a salvaguardia di un'ampia zona territoriale, denominata "Terra dei fuochi"[48] per i roghi che hanno contraddistinto lo smaltimento abusivo dei rifiuti.

[48] Il fenomeno interessa ampie aree del territorio campano nel quadrilatero compreso tra il litorale *domitio*, l'agro aversano-atellano, l'agro acerrano-nolano e vesuviano e la città di Napoli.

EXPO 2015 S.p.A. nasce come società di scopo[49], istituita con la precipua finalità di realizzare, organizzare e gestire l'evento "*EXPO Milano 2015*", in adempimento degli impegni assunti nei confronti del *Bureau International des Expositions* - BIE - dal Governo della Repubblica Italiana e dagli enti presentatori della candidatura di Milano ad ospitare l'Esposizione Universale 2015.

Il tema scelto per l'evento "*Feeding the Planet, Energy for Life - Nutrire il Pianeta. Energie per la vita*" intende valorizzare il diritto ad una alimentazione sana, sicura e sufficiente per tutti gli abitanti della Terra.

Tra gli elementi posti a fondamento dell'iniziativa meritano di essere segnalati, per la parte che qui interessa, la tutela del suolo agricolo e la promozione di tecniche di coltivazione dei terreni rispettose dell'ambiente e della salute dei consumatori.

Un'efficace repressione delle frodi alimentari e la creazione, per quanto riguarda la politica agricola italiana, di un marchio per il *Made in Italy* agroalimentare potranno contribuire a rendere più semplice per i consumatori di tutto il mondo il riconoscimento dei prodotti autentici e genuini.

L'esigenza di rafforzare gli strumenti di tutela tutt'ora esistenti e di crearne altri, laddove necessario, è tanto più avvertita ove si considerino gli avvenimenti più recenti che hanno contraddistinto la vicenda, denominata "Terra dei fuochi" e reso necessario un pronto intervento da parte di tutte le autorità istituzionalmente interessate a prevenire, combattere o sanzionare comportamenti illeciti, se non delittuosi.

Con direttiva dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute, recante *"Indicazioni per lo svolgimento delle indagini tecniche per la mappatura dei terreni della Regione Campania destinati all'agricoltura di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136"*[50] sono state fornite le prime prescrizioni per avviare le indagini tecniche per la mappatura, anche mediante strumenti di telerilevamento, dei terreni della Regione Campania destinati all'agricoltura, al fine di accertare l'eventuale esistenza di effetti contaminanti a causa di sversamenti e smaltimenti abusivi anche mediante combustione.

4.4. Il contenzioso con Federconsorzi

Con sentenza 14 ottobre 2011 la Corte di appello di Roma ha accertato che il credito vantato dalla Federconsorzi - Federazione Italiana dei Consorzi Agrari S.c. a r.l. - in quanto cessionaria dei crediti maturati da 58 Consorzi agrari provinciali, a titolo di rimborso delle spese sostenute nel dopoguerra e fino al 1967 per la gestione degli ammassi obbligatori nei confronti del Ministero, era *"alla data del 30 giugno 2004 di complessive lire 991.135.946.282 pari ad 511.878.997,39 euro oltre ulteriori interessi pari al tasso ufficiale di sconto aumentato del 4,40 per cento capitalizzato semestralmente maturato e maturando dal 1° luglio 2004 fino alla data dell'effettivo pagamento"*.

Il MiPAAF ha proposto ricorso per Cassazione avverso la sentenza della Corte di Appello, contestando le modalità di determinazione del credito.

Con ordinanza interlocutoria 28 febbraio 2014, n. 4801, la prima Sezione civile della Corte di Cassazione ha sollevato in via pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea questione interpretativa[51] sulla compatibilità di alcune disposizioni di legge[52], che

[49] EXPO è una società pubblica partecipata per il 40 per cento dal Ministero dell'economia e delle finanze, per il 20 per cento ciascuno da Regione Lombardia e dal Comune di Milano, e per il 10 per cento ciascuna dalla Provincia di Milano e dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA) di Milano; la sua durata è fissata fino al 31 dicembre 2020 (art. 3 Atto costitutivo).

[50] Direttiva pubblicata il 24 dicembre 2013.

[51] Ai sensi dell'art. 267 TFUE.

[52] Art. 12, comma 6, del DL 2 marzo 2012, n. 16, convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44.

limitano l'importo e la capitalizzazione degli interessi, con le direttive europee in tema di lotta contro i ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali[53].

4.5. Il piano di rientro dell'ASSI (ex Unire)

L'art. 23*quater* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (nel riprodurre il testo dell'art. 3, comma 9, del decreto-legge 27 giugno 2012, n. 87, non convertito) ha disposto la soppressione dell'Agenzia per lo Sviluppo del Settore Ippico (ASSI – ex UNIRE).

Le attività istituzionali già facenti capo all'Agenzia sono state interamente ricondotte nell'ambito del MiPAAF, ad eccezione delle competenze relative alla certificazione delle scommesse sulle corse dei cavalli ai fini del pagamento delle vincite dovute agli scommettitori, che sono state affidate all'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

In attuazione dell'art. 23*quater* sono stati adottati il dPCM 21 gennaio 2013[54] e il d.m. 31 gennaio 2013[55] per l'attribuzione delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie[56].

Nel bilancio 2013 del MiPAAF sono stati, quindi, stanziati 250,07 milioni di euro riferiti esclusivamente alla gestione di competenza e cassa 2013. Tuttavia, non è stata prevista la confluenza dei residui attivi e passivi della soppressa Agenzia.

Il dPCM 27 febbraio 2013, n. 105 di riorganizzazione del Ministero ha, poi, attribuito le funzioni ex ASSI alla Direzione generale per la promozione della qualità agroalimentare e dell'ippica nell'ambito del Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca.

Ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, sono emerse situazioni debitorie pari a 33,5 milioni, relativamente alle quali 32,2 milioni si riferiscono alle attività della soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI[57].

Con d.m. (Ministero Economia e Finanze) n. 40124/2013[58] sono stati stanziati 38,8 milioni, di cui 32,2 milioni destinati alle situazioni debitorie ex ASSI e i restanti ai debiti del Corpo Forestale dello Stato e ai debiti connessi ai servizi in gestione unificata del Ministero.

L'Amministrazione ha riferito di aver poi inserito nel piano ulteriori situazioni debitorie[59], dando avvio a luglio 2013 all'iter per il perfezionamento del piano[60].

Il monitoraggio dell'attuazione del piano di rientro andrà effettuato nell'ambito del Nucleo di valutazione e spesa istituito per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali[61].

---

[53] Direttive europee 2000/35/CE e 2011/7/UE, recepite con i d.lgs. n. 231 del 2002 e n. 192 del 2012.

[54] Il dPCM 21 gennaio 2013, *recante "Approvazione della tabella di corrispondenza per l'inquadramento nei ruoli del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli del personale della soppressa Agenzia per lo sviluppo ippico"* è stato pubblicato nella nella G.U. 20 marzo 2013, n. 67.

[55] Il d.m. 31 gennaio 2013 *"Trasferimento delle funzioni e delle risorse dell'ex ASSI al MiPAAF e all'Agenzia delle dogane e dei monopoli"* è stato pubblicato nella Gazz. Uff. 29 marzo 2013, n. 75.

[56] Fino alla data di adozione dei decreti attuativi, l'ordinaria amministrazione dell'ASSI - gestione temporanea - è stata svolta dal dirigente delegato con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali del 17 agosto 2012. Con decreto n. 487 dell'11 marzo 2013, nelle more della direttiva sull'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2013, nonché dell'emanazione del dPCM relativo alla riorganizzazione del MiPAAF e dei successivi decreti attuativi, la gestione delle funzioni dell'ex ASSI trasferite al Ministero stesso è stata affidata al Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare e della pesca.

[57] L'art. 4, comma 4, del d.m. 31 gennaio 2013 stabilisce che *"L'importo di 30 milioni di euro per l'anno 2013 potrà essere incrementato nel corso del 2013 a seguito di ulteriori risparmi di spesa o di incasso dei residui attivi inseriti nel rendiconto dell'ex ASSI al 14 agosto 2012, nonché sulla base della quota di spettanza dell'ex ASSI dell'incremento di gettito di cui al comma 5 dell'art. 30*bis *del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185"*.

[58] Il d.m. n. 40124/2013, registrato dalla Corte dei conti il 23 maggio 2013, reg. 4, foglio 239, ha provveduto al riparto del fondo di cui all'articolo 1, comma 50 della legge 266/2005, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

[59] In conformità con le circolari MEF - RGS 12 aprile 2013, n. 18 e giugno 2013, n. 27.

[60] Con decreto interministeriale che sarà inviato alle Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

[61] Ai sensi dell'art. 39 della legge n. 196 del 2009.

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI E DEL TURISMO

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi; 2.2. La riorganizzazione degli organi collegiali; 2.3. Società partecipate, Enti pubblici, Agenzie, Fondazioni, Associazioni e altri Organismi comunque denominati sottoposti alla vigilanza del Ministero*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Gestione delle spese:* 3.1.1. Criticità emerse dall'esame del rendiconto; *3.2. Gestione delle entrate extratributarie.*
4. Le missioni e i programmi: *4.1. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo; 4.2. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale; 4.3. Tutela dei beni archeologici; 4.4. Tutela dei beni archivistici; 4.5. Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria; 4.6. Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; 4.7. Valorizzazione del patrimonio culturale; 4.8. Tutela del patrimonio culturale; 4.9. La missione "Ricerca e innovazione" e il programma "Ricerca in materia di beni e attività culturali"; 4.10. Stato di attuazione degli interventi finanziati con i Fondi europei:* 4.10.1 Programmi, progetti e attività del MIBACT nel quadro della politica di coesione europea 2007-2013 e 2014-2020; 4.10.2 Stato di attuazione degli interventi nell'area archeologica di Pompei e del Grande Progetto Pompei

Considerazioni di sintesi

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, anche nell'esercizio in esame, in un quadro economico caratterizzato dalla perdurante riduzione dei finanziamenti pubblici.

A fronte della stabilità registrata nel precedente esercizio, gli stanziamenti iniziali (1.546,78 milioni) segnano, infatti, un riduzione di oltre l'8 per cento rispetto al 2012 mentre gli stanziamenti definitivi (1.692,16 milioni) registrano una flessione di oltre il 6,4 per cento; netta risulta la riduzione nell'arco dell'ultimo quinquennio che si avvicina al 20 per cento.

Nel confronto con gli esercizi pregressi, restano ancora 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, con le risorse disponibili, ai soli interventi di emergenza.

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.

Sotto il profilo organizzativo, il nuovo regolamento elaborato dal Ministero si limita, tuttavia, ad introdurre disposizioni modificative della disciplina dell'organizzazione al fine di adeguare la struttura ministeriale alle dotazioni organiche - ridotte, in misura consistente, dal decreto-legge n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012) - non incidendo in maniera significativa nella ridefinizione delle dimensioni, del ruolo e delle attribuzioni degli uffici.

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.

Meritano una attenta considerazione anche la pluralità di organismi di diversa configurazione ed autonomia sottoposti alla vigilanza del Ministero 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.

Quanto al ricorso alle Società, delle quali la legge di stabilità per il 2014 ha previsto la possibilità di predisporre un piano di ristrutturazione e razionalizzazione, l'ampio spettro delle attività loro affidate va valutato, in un ottica di *spending review*, alla luce della rilevanza delle attività di supporto tecnico amministrativo svolte per il Ministero e della possibile sovrapposizione con le competenze della struttura ministeriale.

Relativamente alle Fondazioni - spesso antiche e consolidate Istituzioni culturali operanti nel settore e trasformate in Enti di diritto privato con il fine di eliminare rigidità organizzative e rendere possibile l'acquisto di risorse private in aggiunta a quelle statali - emerge, nel complesso, una ancora insufficiente quota di risorse proprie e una consistente dipendenza da contribuzioni pubbliche; risorse, queste, che nell'attuale fase recessiva, tendono a diminuire costantemente.

Per quanto riguarda i diversi programmi di spesa, in coerenza con l'esigenza di contenere il costo delle strutture e le spese di funzionamento, gli obiettivi previsti si ispirano ad un approccio manageriale al bene culturale, attuabile in un ottica di *marketing*, attraverso una strategica collaborazione fra cultura e impresa per dare il via ad una serie di interventi mirati non solo a conservare e tutelare il patrimonio artistico e culturale, ma anche a produrre servizi in grado di rendere l'offerta maggiormente attraente e orientata ai bisogni dei fruitori italiani e stranieri.

In tale direzione si segnalano, nell'ambito del programma *Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo,* l'utilizzo delle risorse stanziate nel Fondo unico per lo spettacolo nonché di quelle destinate ad altri contributi per il settore, in ordine alle quali rilevante sarà l'impatto delle novità introdotte per il settore dello spettacolo dal vivo, dal decreto-legge 8 agosto 2013 n. 91 "Valore Cultura", convertito in legge n. 112 del 7 ottobre 2013 (istituzione del *tax credit* per le attività musicali, risanamento e riforma delle Fondazioni lirico-sinfoniche e complessiva rideterminazione dei principi del sistema della contribuzione per i settori della musica, della prosa, della danza, del circo e dello spettacolo viaggiante).

Significativo è risultato inoltre il contributo della Direzione generale della valorizzazione del patrimonio culturale, a carico del relativo programma di spesa, nel quale si segnalano: le nuove linee guida per l'affidamento in concessione dei servizi di accoglienza al pubblico negli Istituti e nei luoghi della cultura statali (visite guidate, *bookshop*, caffetterie e punti di ristoro), presente solo in una piccola parte del complesso degli Istituti culturali; l'avvio di una consultazione pubblica *on line* sul sito istituzionale dal titolo "Il museo che vorrei" per conoscere le reali aspettative dei cittadini; l'organizzazione dell'evento "Una notte al museo" con aperture serali straordinarie di luoghi d'eccellenza della cultura tra musei e aree archeologiche statali.

Nella stessa direzione si segnalano, inoltre, nell'ambito del programma sulla *Tutela dei beni archivistici*, la promozione e l'attuazione del Sistema Archivistico Nazionale (SAN) quale un punto di accesso integrato al patrimonio archivistico italiano e, nell'ambito del Programma

sulla *Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria* le cui risorse vengono in gran parte assorbite da contributi pubblici, i nuovi criteri per la concessione dei contributi statali agli Istituti culturali (legge n. 534 del 1996) previsti nella legge di stabilità per il 2014 ed improntati a principi di trasparenza e pubblicità nell'assegnazione dei finanziamenti statali. Di rilievo anche le risorse stanziate per finanziare il progetto per un intervento straordinario di sostegno al settore delle biblioteche, pari a 6,6 milioni, rispondente alle necessità di tutela del patrimonio librario e avente ad oggetto interventi di carattere strutturale e di sicurezza delle sedi di un numero rilevante di biblioteche nazionali.

Di particolare importanza infine l'utilizzo delle risorse comunitarie tra cui i Fondi impegnati per il Grande progetto Pompei, 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*).

Nell'ambito del piano delle opere (con una dotazione di 85 milioni di euro) sono stati pubblicati bandi relativi a 14 interventi il cui costo complessivo ammonta a poco oltre 30 milioni, 7 dei quali sono stati aggiudicati e di cui 5 con cantieri in corso (per un valore complessivo di 6,5 milioni).

Sono invece ancora allo stadio della progettazione le altre attività previste nel progetto.

Di rilievo, nel corso del 2013, la nuova *governance* del progetto disposta dal DL n. 91 del 2013 cd. "Valore Cultura" per imprimere ulteriore accelerazione all'attuazione degli interventi previsti ed assicurare un più efficace coordinamento tecnico ed amministrativo necessario alla loro realizzazione.

E' stata a tal fine disposta la separazione della Soprintendenza archeologica di Pompei da quella di Napoli (con la conseguente istituzione di una nuova Soprintendenza ai beni archeologici di Napoli) ed è stato inoltre nominato un "Direttore generale di progetto" (e di un Vice Direttore generale vicario) e successivamente costituita un'"Unità Grande Pompei" dotata di autonomia amministrativa e contabile.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MIBACT), 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, essendosi nello stesso unificate 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) ed avendo assunto 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.

Alle competenze in materia di beni culturali si sono aggiunte nel 2013 anche quelle in materia di turismo precedentemente esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (legge n. 71 del 2013 e dPCM del 21 ottobre 2013).

Le responsabilità oggi affidate al MIBACT si inquadrano nell'odierno assetto costituzionale ed appaiono coerenti con l'attuale scenario socio–economico.

Quanto al primo aspetto, gli attori delle politiche culturali e turistiche sono lo Stato e le Regioni che agiscono nel quadro delle competenze delineato dall'art. 117 della Costituzione, nel cui ambito la tutela dei beni culturali appartiene alla competenza esclusiva dello Stato, mentre le competenze in materia di turismo e la valorizzazione dei beni culturali, la promozione e l'organizzazione di attività culturali – comprensive dello spettacolo e delle attività cinematografiche – sono attribuite alla legislazione concorrente.

Tra gli obiettivi che il Governo intende perseguire anche per il settore del turismo si rinviene, peraltro, la ridefinizione delle competenze attraverso la riforma del titolo V che

attribuisca allo Stato le attività di promozione, indirizzo e coordinamento delle politiche turistiche.

In relazione al secondo profilo, concernente l'attuale scenario socio-economico, la cultura e il turismo appaiono decisivi per il rilancio del Paese e fortemente interconnessi in quanto è proprio dalla tutela e valorizzazione del suo immenso patrimonio culturale (musei, monumenti, bellezze naturali, prodotti tipici e artigianali) che scaturisce e si rafforza il turismo.

Anche nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2014 un contributo alla ripresa economica viene loro assegnato in termini di attrazione di risorse e creazione di nuovi posti di lavoro.

In tale quadro, nella Direttiva per l'azione amministrativa, accanto alla necessaria opera di tutela del patrimonio artistico per non perdere la possibilità di consolidare il vantaggio competitivo del Paese, una particolare attenzione è stata posta, da un lato, alla riforma dell'intera gestione del sistema turistico nazionale (anche in termini infrastrutturali) e, dall'altro, ad una gestione economica dei beni artistici e culturali, nell'intento di assicurare forme efficienti di gestione pubblica e individuando forme di gestione mista o in affidamento a privati che possano coinvolgere anche le realtà territoriali.

Il patrimonio storico, artistico, paesaggistico italiano, proprio per la sua grande ricchezza e per l'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 di tali indirizzi si rinviene negli atti di programmazione che, in coerenza con l'esigenza di contenere il costo delle strutture e le spese di funzionamento, propongono un approccio manageriale al bene culturale, attuabile in un'ottica di *marketing*, attraverso una strategica collaborazione fra cultura e impresa per dare il via ad una serie di interventi mirati non solo a conservare e tutelare il patrimonio artistico e culturale, ma anche a produrre servizi in grado di rendere l'offerta maggiormente attraente e orientata ai bisogni dei fruitori italiani e stranieri.

Il quadro congiunturale dell'economia italiana e le misure di riequilibrio strutturale dei conti pubblici – 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.

Gli obiettivi strategici, espressione delle citate priorità politiche, fruiscono in gran parte delle risorse assegnate alla missione *"Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche"* (1,381 miliardi) suddivise per programmi e Centri di Responsabilità.

Il programma *"Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo"* assorbe, nel 2013, oltre 428 milioni dei quali circa 80 a favore del cinema e oltre 347 milioni destinati al finanziamento dello spettacolo dal vivo.

Segue per consistenza il programma *"Tutela delle belle arti, dell'architettura e delle arti contemporanee"* con 271,4 milioni, dei quali più della metà destinati al supporto all'attività di tutela e fruizione del patrimonio e vigilanza sulle soprintendenze speciali e i poli museali e circa 79 milioni destinati alla tutela del paesaggio.

Le risorse stanziate nel programma *"Tutela dei beni archeologici"* (202 milioni; in diminuzione rispetto al 2012) si concentrano nell'obiettivo volto ad assicurare l'efficienza della Direzione generale e degli uffici periferici ed in particolare alla erogazione degli stipendi e alla programmazione e accreditamento delle risorse economiche di funzionamento; appena 2,1

milioni risultano invece destinati all'obiettivo strategico volto a rendere operativa l'archeologia preventiva.

In relazione alla tutela dei beni archivistici, sono stati assegnati al relativo Programma circa 130 milioni, dei quali 32,4 milioni per l'obiettivo strategico avente ad oggetto la realizzazione e lo sviluppo del sistema archivistico nazionale; 26,6 milioni alla razionalizzazione e riqualificazione delle sedi e 38,9 milioni alla tutela e fruizione del patrimonio anche attraverso interventi di censimento, ordinamento, inventariazione, prevenzione e restauro.

La tutela dei beni librari (121,2 milioni) si concentra nell'obiettivo volto a migliorare l'offerta culturale (55,9 milioni) attraverso l'attività degli Istituti autonomi e delle biblioteche e attraverso la corresponsione di contributi alle Istituzioni culturali e finanziamenti per le attività degli Istituti periferici del Ministero (62,9 milioni).

Alla valorizzazione del patrimonio culturale sono destinati 22,5 milioni quasi interamente dedicati all'obiettivo strategico volto a promuovere una migliore conoscenza da parte del pubblico di visitatori nei luoghi della cultura e indirizzare, coordinare e promuovere attività e servizi diretti alla conoscenza del patrimonio. In tale ambito si inseriscono anche le attività di indirizzo e controllo nei confronti dell'Ales S.p.A..

La tutela infine del patrimonio culturale fruisce di oltre 193,7 milioni con i quali la Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale provvede a programmare gli interventi a favore dei beni e delle attività culturali finanziati con Fondi ordinari e Fondi Lotto nonché ad approvare gli interventi da realizzare con i finanziamenti dedicati ad Arcus S.p.A.

Il programma *"Ricerca in materia di beni e attività culturali"*, appartenente alla relativa missione *"Ricerca e innovazione"*, fruisce di 41,9 milioni ripartiti trasversalmente tra le diverse Direzioni generali del Ministero e si articola in obiettivi strategici diretti al finanziamento delle scuole di alta formazione, alla gestione e implementazione del sistema informativo generale del catalogo, alla ricerca e sviluppo di nuove metodologie e interventi di restauro, a sistemi innovativi di fruizione del patrimonio archivistico e bibliotecario, alla semplificazione delle procedure amministrative.

Tutte le strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione sono state chiamate, inoltre, dalla Direttiva generale ad impegnarsi in una rigorosa attività di programmazione e gestione delle risorse disponibili, comprese quelle di provenienza comunitaria, per migliorare, qualificare e razionalizzare la spesa stessa anche attraverso l'utilizzazione di strumenti e metodologie per un costante monitoraggio delle attività e dei flussi finanziari nonché per una più ampia diffusione della cultura del risultato, della valutazione e della trasparenza.

Sotto tale ultimo profilo, si segnalano le iniziative adottate in attuazione della legge n. 190 del 2012 e i decreti legislativi attuativi e in attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013.

In relazione alle misure adottate per prevenire la corruzione e le altre forme di illecito, il Ministro ha nominato con decreto dell'11 dicembre 2012 il Responsabile della prevenzione della corruzione che ha proposto all'organo di indirizzo politico-amministrativo il Piano triennale della prevenzione della corruzione (PTPC) 2013-2015. Tale piano, adottato con decreto del 3 aprile 2013 e successivamente aggiornato e integrato, è stato trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica e alla Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni pubbliche (CiVIT, ora ANAC) e pubblicato sul portale del Ministero per i beni e le attività culturali, nella sezione "Trasparenza, Valutazione e Merito".

Nell'ottica del raggiungimento di un'efficace e concreta politica di repressione del fenomeno corruttivo, il PTPC 2013-2015 ha previsto, in via sperimentale e programmatica, strumenti di prevenzione e l'attuazione di meccanismi concreti di intervento per incidere direttamente sulla disciplina delle incompatibilità, sulle disposizioni che regolano la responsabilità disciplinare, oltre ad interventi sui codici di condotta, sulla formazione del personale e sulla rotazione degli incarichi, sul livello di trasparenza dell'azione amministrativa.

In merito al grado di attuazione del d.lgs. n. 33 del 2013 relativo al riordino della disciplina riguardante gli obblighi della pubblicità, nel corso del 2013, l'attività dell'Amministrazione si è concentrata nella ristrutturazione della sezione dedicata alla trasparenza all'interno del sito istituzionale ed in una conseguente rimodulazione dei contenuti proposti.

Nel contempo è proseguita l'azione dell'Amministrazione nell'ambito della formazione e nella programmazione della Giornata della Trasparenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (tenuta in data 19 dicembre 2013).

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione degli assetti organizzativi

Sotto il profilo organizzativo, l'attuale struttura del Ministero si riconduce al d.P.R. n. 91 del 2009 e 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 iniziative che coinvolgono interessi interregionali o nazionali o facenti capo a più Amministrazioni.

Spetta, inoltre, ai Direttori generali, la vigilanza sulle tre Società che operano per il Ministero[1] e sulle Fondazioni e Società non partecipate[2].

Il Segretario generale e le Direzioni generali esercitano infine la vigilanza su 7 Istituti centrali[3], 4 Istituti nazionali[4] e 11 Istituti dotati di autonomia speciale[5].

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.

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.

Di rilievo appare inoltre il rapporto tra le Direzioni regionali e le strutture periferiche presenti nel territorio regionale con le Regioni e gli Enti locali che, in linea con le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, si articola in molti ambiti di cooperazione: dalla valorizzazione alla pianificazione paesaggistica.

In tale ambito un ruolo importante sta svolgendo il MIBACT 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] Arcus, Ales, Società Cinecittà-Luce (ora Istituto Luce-Cinecittà).

[2] Triennale di Milano, Quadriennale di Roma, Biennale di Venezia, Fondazione MAXXI, SIAE.

[3] 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.

[4] 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.

[5] Sovrintendenze speciali per i beni archeologici (Roma, Napoli e Pompei), sovrintendenze speciali per il patrimonio storico, artistico, ed 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.

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, non si sono registrate modifiche fino all'esercizio 2012 rispetto alla struttura definita nel d.P.R. n. 91 del 2009.

Tale situazione risulta profondamente modificata nel corso dell'esercizio 2013 a seguito 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 sono stati di un certo rilievo: gli incarichi dirigenziali generali passano da 29 a 23 e gli Uffici dirigenziali di livello non generale da 194 a 162, mentre la dotazione organica del personale di livello non dirigenziale passa da 21.232 posti a 18.947 (con una diminuzione di 2.285 posti).

Ulteriori modifiche alla dotazione organica si riconducono al trasferimento al Ministero del personale in servizio presso l'Ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del consiglio dei Ministri, in attuazione della citata legge 71 del 2013 che ha incrementato di un posto la dotazione organica dei dirigenti di prima fascia, di quattro posti la dotazione dei dirigenti di seconda fascia e di 48 unità la dotazione del personale non dirigenziale di seconda e terza fascia.

Sempre con riferimento al personale non dirigenziale, nel corso del 2013 (d.i. del 24 aprile 2013) sono state trasferite al Ministero 55 unità di personale provenienti da Cinecittà Luce S.p.A., posta in liquidazione ai sensi della legge n. 111 del 2011, inquadrati, a decorrere dal 2014, nelle fasce seconda e terza.

Relativamente, infine, al personale dirigenziale un ulteriore incremento della dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia si riconduce alla recente istituzione della soprintendenza per i beni archeologici di Napoli prevista dal DL n. 91 del 2013 (convertito dalla legge n. 112 del 2013).

Sulla base di tale più recente dotazione organica il Ministero ha approvato il nuovo regolamento di riorganizzazione degli assetti ministeriali e dell'Organismo indipendente della *performance*.

Il piano elaborato dal Ministero si limita tuttavia ad introdurre disposizioni modificative della disciplina dell'organizzazione dello stesso al fine di adeguare la struttura ministeriale alle dotazioni organiche e di individuare nell'ambito della struttura stessa, sia l'OIV sia la struttura dirigenziale di livello generale cui attribuire le competenze in materia di turismo, rinviando la revisione complessiva dell'apparato ministeriale, da realizzare anche sulla base delle indicazioni della "Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del Ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa".

La riduzione degli uffici di livello dirigenziale generale, a fronte di un organico ridotto di sei unità, è stata operata configurando l'incarico di direttore dell'OIV di livello non generale ai sensi dell'art. 19, comma 5 del d.lgs. n. 165 del 2001 nell'ambito del contingente di dirigenti di seconda fascia assegnati al Gabinetto – scelta peraltro non coerente con le funzioni di valutazione dei dirigenti generali e di controllo strategico assegnate all'organismo – e riducendo il numero degli uffici dirigenziali generali sul territorio da 17 a 12 mediante la previsione di un incarico di seconda fascia a 5 Direzioni territoriali[6] (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Molise, Umbria).

Per l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale il regolamento demanda ad un successivo decreto ministeriale di natura non regolamentare.

Dall'attuazione del regolamento ministeriale derivano risparmi di spesa pari a più di 71 milioni dei quali 653.000 ascrivibili ai dirigenti di prima fascia, 2,8 milioni ai dirigenti di seconda fascia e 67,6 milioni dal personale non dirigenziale.

---

[6] La scelta si basa sostanzialmente sulla dimensione della struttura (numero Comuni, superficie territoriale, popolazione residente), numero di Uffici periferici presenti nella Regione, entità numeriche dei beni e delle aree tutelate.

Tale risparmio, di natura strutturale, si riconduce sostanzialmente alla mera riduzione degli uffici dirigenziali conseguente al contenimento delle dotazioni organiche; non appare quindi il risultato di una analisi volta a ridefinire le dimensioni, il ruolo e le attribuzioni degli uffici, in modo tale da garantire il migliore svolgimento dei compiti assegnati da attuare attraverso l'unificazione delle strutture logistiche e strumentali e la rivisitazione delle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali.

A fronte della nuova pianta organica, si restringerà ulteriormente la distanza, registrata nei precedenti esercizi, con il personale effettivamente in servizio anche per effetto delle assunzioni nel biennio 2012–2013 in attuazione della legge n. 125 del 2013 e della legge n. 214 del 2011 con cui il Ministero è stato autorizzato - al fine di assicurare l'espletamento delle funzioni di tutela, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale - all'assunzione di nuovo personale specializzato, anche dirigenziale, attingendo da graduatorie in corso di validità (28 dirigenti di seconda fascia e 543 dipendenti, a fronte di 528 cessazioni di cui 9 dirigenti e 519 dipendenti).

Nettamente inferiore alla nuova dotazione organica è il numero dei dirigenti di prima fascia (13 dirigenti a fronte di una dotazione organica di 24) cui si aggiungono 13 incarichi dirigenziali di livello generale da allineare alla nuova struttura degli uffici.

Leggermente inferiore alla dotazione organica risulta anche il numero dei dirigenti di seconda fascia in servizio (165 dirigenti a fronte di una dotazione organica di 167 dirigenti) cui si aggiungono 8 incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 da allineare alla nuova pianta organica.

Quanto al personale non dirigenziale in servizio (18.446 nel complesso), risulta inferiore alla nuova dotazione organica (19.050). Va peraltro precisato che la riduzione della stessa è stata effettuata operando una compensazione interna che ha comportato una diminuzione 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 nell'organico del personale tecnico-specialistico (archeologi, storici dell'arte, architetti, archivisti, bibliotecari e amministrativi), determinando, rispetto alle presenze in servizio al 2013, un possibile esubero nella area I.

Sempre in tema di personale in servizio, occorre considerare, da un lato, il numero delle unità comandate in entrata (316 unità), solo in parte compensate dal flusso in uscita (172 unità), e, dall'altro, il trasferimento delle unità in servizio presso l'Ufficio per le politiche del turismo della Presidenza del consiglio dei Ministri (a fronte di un incremento della dotazione organica di 53 unità, sono passate al MIBACT 33 unità), ancora in attesa di essere inquadrate nei ruoli del Ministero sulla base della tabella di equiparazione da approvarsi con dPCM.

Il contingente di personale attribuito al Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale – che risponde funzionalmente al Ministro – ammonta a 273 unità che si suddividono in: 86 unità in posizione di extra organico del Ministero della Difesa, gravanti, per le spese fisse del personale, sullo stato di previsione della spesa del Ministero e 187 unità in posizione di organico del Ministero della Difesa gravanti direttamente sullo stato di previsione della spesa del Dicastero medesimo.

2.2. 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[7], cui si affiancano gli organi collegiali operanti presso la Direzione generale per lo spettacolo dal vivo e la Direzione generale per il cinema[8].

---

[7] 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

Il Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici ha operato nel corso del 2013 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 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 ed attualmente non sono più operanti alla luce dell'articolo 12, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95; le attività svolte dagli Organismi non prorogati sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle Amministrazioni nell'ambito delle quali operano.

Analoga la situazione degli altri organi collegiali del Ministero (organi operanti presso la Direzione generale per lo spettacolo dal vivo e la Direzione generale per il cinema e organismi di cui all'art. 6, comma 1, lettere a), d), e), f) e g) del d.P.R. 14 maggio 2007, n. 89[9]) di cui è stata prevista la proroga con il 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".

La necessità di ottenere il ripristino degli organi collegiali soppressi a seguito della *spending review* era stata indicata tra le priorità del Governo alla luce, da un lato, della natura tecnica dei pareri obbligatori resi nella materia, in particolare nel settore dello spettacolo dal vivo, e, dall'altro, dalla difficoltà registrata dal Consiglio superiore dei beni culturali e paesaggistici nello svolgimento della propria attività in una formazione incompleta in quanto privata dei sette presidenti dei soppressi comitati.

Con il recente DL n. 91 del 2013, allo scopo di assicurare il regolare, efficace e tempestivo svolgimento delle attività di valutazione tecnica, il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo è stato autorizzato ad avvalersi, senza nuovi oneri per le finanze dello Stato, del Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici nonché di altri Comitati tecnico-scientifici ed Organismi consultivi, istituiti e nominati dal Ministro stesso in numero non superiore a sette; tali Organismi, tuttavia, operano senza oneri a carico della finanza pubblica salvo il rimborso delle spese di missione nel rispetto dei limiti di legge e degli stanziamenti di bilancio.

2.3. 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 nel miglioramento delle condizioni di fruibilità del patrimonio

congiuntamente con le Regioni, mentre i Comitati tecnico-scientifici hanno funzioni consultive nelle specifiche materie di competenza.

[8] 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 *films*.

[9] 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.

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 2011) che ha previsto la costituzione di una nuova Società a responsabilità limitata – l'Istituto Luce-Cinecittà S.r.l. - cui devono essere trasferite funzioni, attività e quindi risorse umane, strumentali e patrimoniali della preesistente Società, da individuare con decreto del MIBACT.

La Società è stata costituita nel novembre 2011 (con capitale sottoscritto e interamente versato dal MEF) e il citato decreto è stato pubblicato nell'agosto 2013; non è stato, invece, ancora costituito il collegio dei liquidatori della Società Cinecittà-Luce.

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 in conformità alle note di indirizzo emanate dal Ministro nel febbraio 2012.

Il programma delle attività è stato quindi presentato da Istituto Luce-Cinecittà S.r.l., mentre Cinecittà-Luce S.p.A. ha presentato un programma di costi per 4,98 milioni[10].

Il ritardo nell'adozione del decreto concernente l'individuazione delle funzioni, delle attività e delle risorse umane oggetto di trasferimento ha comportato, nel 2012, una duplicazione di oneri conseguente alla contemporanea gestione delle due Società.

Quanto alla nuova Società Istituto Luce-Cinecittà, il bilancio di esercizio 2012 si riferisce al primo anno operativo ed evidenzia un utile di 232.825 euro. Il valore della produzione, pari a 10,1 milioni, si riconduce in gran parte a contributi e sovvenzioni di esercizio provenienti dal Ministero (8,470 milioni pari ad oltre l'83 per cento) mentre i ricavi delle vendite e delle prestazioni (1,453 milioni) provengono soprattutto dallo sfruttamento dell'Archivio storico che, sulla base di quanto stabilito nell'accordo quadro con la Società Cinecittà-Luce S.p.A., è stato gestito dall'Istituto nel 2012.

I costi della produzione ammontano a 9,855 milioni quasi interamente assorbiti da spese per servizi che ricomprendono il costo del personale distaccato di Cinecittà-Luce S.p.A. addebitato all'Istituto Luce-Cinecittà per 4,6 milioni come previsto nell'accordo quadro.

La Società Arcus S.p.A. - costituita nel 2004 in attuazione della legge n. 291 del 2003, partecipata interamente dal MEF e vigilata dal MIBACT – nasce con lo scopo di promuovere e sostenere, sotto il profilo finanziario, tecnico-economico e organizzativo, progetti ed altre iniziative finalizzate alla realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali ed altre azioni a favore delle attività culturali e dello spettacolo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e degli Enti locali, alla luce del Titolo V della Costituzione[11].

La Società, della quale era stata prevista la liquidazione in attuazione dell'art. 12, comma 24 del DL n. 95 del 2012, è stata nuovamente ricostituita con il recente art. 39, comma 1-ter del DL n. 69 del 2013[12] ed è oggi retta da un Amministratore unico, nella persona del Presidente della Società.

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

---

[10] L'attività di Cinecittà S.p.A., è stata, quindi, di completamento delle iniziative già avviate, e ha riguardato l'attività di commercializzazione della *library*, e di tutte quelle attività che non risultavano ancora completate alla fine del 2011, e relative ai programmi di attività 2010 e 2011, nonché iniziative nel settore della distribuzione filmica e produzione documentaristica.

[11] Corte dei conti, Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 92 del 2012.

[12] L'art. 39, comma 1-ter, del DL n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013, anche alla luce delle modifiche normative in materia di Società pubbliche, ha abrogato la norma sulla liquidazione di Arcus, e ne ha previsto invece il rilancio, disponendo, inoltre, che "con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede alla revisione del regolamento di cui al decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 24 settembre 2008, n. 182, prevedendo anche la trasmissione al Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici dell'atto di indirizzo per la Società Arcus S.p.A., annualmente emanato con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti".

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.

Alla luce delle citate disposizioni, la Società Arcus S.p.A. ha gestito nel 2012 soltanto le risorse relative alle programmazioni già approvate[13].

In particolare l'attività progettuale si è focalizzata sull'attuazione dei programmi pluriennali approvati con il decreto interministeriale del 1 dicembre 2009 (annualità 2010, 2011 e 2012 per un ammontare di 197 milioni) e con quello del 13 dicembre 2010 (annualità 2011 e 2012 per un ammontare di 85 milioni). I progetti, in essi ricompresi, istruiti e deliberati sono stati 43 per 45,590 milioni mentre quelli contrattualizzati con la sottoscrizione delle relative convenzioni di finanziamento sono stati 65 per complessivi 84,977 milioni; i progetti chiusi nel 2012 sono stati 37 e le erogazioni effettuate pari a 74,3 milioni.

Programmazioni più recenti si riferiscono al decreto interministeriale dell'11 febbraio 2013, con cui è stato approvato il programma di finalizzazione di una parte degli utili riportati a nuovo per gli anni 2008/2009/2010 per 1,8 milioni di euro, mentre con decreto interministeriale dell'11 aprile 2013 è stata approvata la riprogrammazione degli interventi di prioritario interesse ed aventi carattere di urgenza per un importo complessivo pari ad euro 6,2 milioni, originati da economie risultanti dal completamento dei progetti oggetto di finanziamento dal 2004 al 2010.

Va al riguardo precisato che l'attività concretamente posta in essere dalla Società non consiste nell'esecuzione delle opere ma si estrinseca in compiti di promozione e di sostegno di progetti ed iniziative di investimento, sia per il restauro ed il recupero dei beni culturali, sia per altri interventi a favore delle attività culturali e nel settore dello spettacolo.

Più in particolare i compiti principali della Società attengono alla selezione dei progetti degli interventi da ammettere a finanziamento al fine di definire il programma delle opere da approvare con decreto ministeriale. Possono, inoltre, essere affidati alla Società, per conseguire obiettivi di maggiore economicità, efficienza ed efficacia del processo realizzativo degli interventi inclusi nel programma annuale, compiti e attività di sostegno, promozione, assistenza tecnica e finanziaria relativi alle diverse proposte ed iniziative ammesse al finanziamento, ferme restando le competenze delle Amministrazioni pubbliche in materia di progettazione ed esecuzione di opere, lavori pubblici, tutela, manutenzione e restauro di beni culturali.

Si tratta pertanto di compiti di valutazione tecnica e di ripartizione di finanziamenti non dissimili da quelli propri delle competenti direzioni generali del Ministero. La stessa decisione di porre in liquidazione la Società si fondava, infatti, non solo sulla incapacità di reperire ulteriori risorse sul mercato, ma anche sulla natura sostanzialmente pubblica dei nuovi organismi cui affidare compiti già propri della struttura ministeriale, con l'effetto di duplicare gli apparati amministrativi.

---

[13] L'analisi del bilancio della Società presenta un risultato di esercizio positivo pari a circa 930 mila euro (superiore all'utile registrato nel 2011). Da una disamina delle voci di spesa classificate tra i costi della produzione si evidenzia nel complesso una riduzione delle spese di funzionamento dovuta, in particolare, alle voci relative alle spese per il personale (anche alla luce della contenuta struttura organizzativa), mentre la crescita della voce ricavi (rappresentata dai compensi derivanti dall'attività di istruttoria e di monitoraggio svolta in relazione alla convenzioni stipulate) testimonia il continuo sviluppo delle attività progettuali. Le risultanze di bilancio continuano, tuttavia, a riflettere le peculiarità normative di Arcus S.p.A., quale Società pubblica che trae le prevalenti risorse da mutui accesi presso la Cassa Depositi e Prestiti, con accollo dei corrispondenti oneri di restituzione a carico del bilancio statale. I Fondi tratti dai mutui non costituiscono pertanto mezzi propri della Società, anche per lo specifico vincolo di destinazione ai progetti del programma interministeriale, con conseguente esposizione pressoché esclusiva nello stato patrimoniale, mentre della loro movimentazione viene data dimostrazione nella nota integrativa. Le risorse tratte dalla Cassa incidono sulle passività e sono esposte nella sottovoce "debiti verso terzi per progetti da finanziare", che segna, anche nell'esercizio 2012, una spiccata crescita collegata in gran parte ai più elevati stanziamenti ma che costituisce anche un indicatore sintomatico di un peggioramento del livello delle erogazioni.

In una logica di *spending review* resta pertanto ancora un obiettivo essenziale quello di rendere effettivo un compiuto sistema di indicatori e di informative per la misurazione dell'impatto degli interventi, che dimostri il valore aggiunto creato dall'azione della Società che ne giustifichi la sua persistente validità e costituisca strumento utile anche per sviluppare le funzioni di comunicazione istituzionale e di *marketing* strategico.

Il ricorso a Società partecipate è limitato alla Società "Arte Lavoro e Servizi - Ales S.p.A." della quale il MIBACT è titolare dell'intero azionariato.

La Società è stata costituita, ai sensi della legge n. 196 del 1997 e del d.lgs. n. 468 del 1998, il 17.12.1998, con partecipazione azionaria del 30 per cento dal MIBACT e del 70 per cento da "Italia Lavoro S.p.A.", con la missione di stabilizzare una parte degli addetti a lavori socialmente utili (LSU, oltre 400 unità) provenienti da alcune Società dismesse che avevano operato nel settore dei beni culturali nelle Regioni Lazio e Campania.

Nel giugno del 2009 la legge n. 69 del 2009 (art. 26) ha attribuito l'intero pacchetto azionario di Ales S.p.A. al Ministero che, per il tramite della Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, esercita i diritti dell'Azionista unico nel confronti della Società in sede di assemblea e, in primo luogo, per l'approvazione del bilancio e di tutti gli atti di particolare rilevanza.

Presso la Direzione generale è stato, inoltre, istituito un "Comitato di controllo analogo", che verifica preliminarmente gli atti di gestione di Ales S.p.A., rendendo la Società, di conseguenza, dipendente sotto il profilo organizzativo rispetto all'Amministrazione controllante e vincolata nell'attività di gestione ordinaria e straordinaria alle prescrizioni del Ministero.

Dalla sua istituzione Ales svolge servizi strumentali in favore del Ministero, assicurando, in primo luogo, la manutenzione ad alcuni monumenti e musei e aree archeologiche della Campania e del Lazio e un supporto significativo ai servizi di vigilanza presenti negli stessi spazi espositivi[14].

Sempre per l'espletamento di servizi strumentali in favore del Ministero, Ales opera, con personale ex LSU, anche in Abruzzo, Calabria, Puglia, Basilicata, Molise, Umbria, Sardegna, Toscana, Lombardia.

Nell'esercizio 2012 la Società ha portato a termine la fase di integrazione di ulteriori servizi precedentemente affidati al MIBACT a Società esterne per un totale di circa 300 risorse umane aggiuntive su tutto il territorio nazionale[15], nonché allo sviluppo di nuovi progetti, previsti nel piano industriale, tesi a generare ricavi per l'azienda dal mercato privatistico per i quali si è registrata nel 2012 una sostanziale stasi delle iniziative. Nella stessa direzione la Società ha comunque incrementato il numero di contratti e convenzioni relativi a nuovi servizi con alcuni degli Istituti del MIBACT dotati di autonomia amministrativa in due specifiche aree di interesse: le attività di supporto tecnico amministrativo[16] e le attività tecnico specialistiche per biblioteche e archivi[17].

Ulteriori ricavi provengono nel 2012 da un contratto concernente attività necessarie alla redazione di un progetto esecutivo propedeutico all'affidamento della licenza d'uso del marchio MBAC per attività di *merchandising* museale, nonché da un progetto formativo dedicato agli addetti di sorveglianza della Provincia di Roma.

---

[14] Tra le attività più rilevanti che Ales espleta sulla base di questo contratto, si segnalano: servizi di supporto alla vigilanza nel Pantheon, nel Museo Archeologico Nazionale di Napoli, nella Reggia di Caserta; servizi di manutenzione dei parchi archeologici di Ostia e Tivoli e di importanti complessi monumentali di Napoli, quali Palazzo Reale, la Reggia di Capodimonte, la Biblioteca nazionale di Napoli.

[15] I progetti acquisiti riguardano: "Riordino e informatizzazione degli archivi degli Istituti del MIBACT", " Servizio di *contact centre*", " Servizi di monitoraggio della sicurezza degli impianti", "Servizi di promozione e comunicazione del patrimonio", "Servizi di manutenzione aree archeologiche del nord della Sardegna".

[16] Convenzione con la Direzione generale per la valorizzazione (Supporto tecnico per la realizzazione e per la definizione di progetti strategici di valorizzazione e definizione dei livelli minimi delle attività di valorizzazione) e convenzione con la Direzione regionale per i beni paesaggistici del Lazio (Supporto amministrativo per le procedure di evidenza pubblica).

[17] Contratto con l'Archivio centrale dello Stato di Roma per servizi specialistici di riordino degli archivi.

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 pertanto integrato ed ampliato notevolmente, in linea 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 MIBACT).

Uno specifico ricorso all'Ales S.p.A. si rinviene anche nel 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 della suddetta Società per l'espletamento diretto di servizi tecnici.

Tale evoluzione rispecchia la gestione economica dell'Ales nel cui ambito cresce il valore della produzione riferito a ricavi per prestazioni di servizi fornite al Ministero che supera nel 2012 i 23,2 milioni (14 milioni nel 2011), cui corrisponde un aumento anche dei costi della produzione direttamente correlata all'integrazione dei nuovi servizi e, in gran parte ascrivibile alle spese per il personale.

L'esercizio chiuso evidenzia comunque un risultato positivo che, passando da una perdita di 1,1 milioni del 2010 e ad un modesto utile netto nel 2011, registra nel 2012 un utile di 462.503 euro.

Anche in tal caso, in un'ottica di *spending review*, l'ampio spettro delle attività affidate alla Società, va valutato, alla luce della rilevanza delle attività di supporto tecnico amministrativo svolte per il Ministero ed in relazione alla possibile sovrapposizione con le competenze affidate agli organi ministeriali[18] e soprattutto alle Regioni e agli Enti locali in materia di promozione e servizi al pubblico. Come sottolineato dall'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici (delibera n. 67 del 2011), va infine assicurato che, pur acquisendo la Società Ales la veste della Società *"in house"*, non vengano affidate funzioni ulteriori e diverse da quelle previste dallo Statuto.

Con riferimento alla complessiva struttura societaria, la recente legge di stabilità per il 2014 ha previsto la possibilità che il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con proprio decreto, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, predisponga un piano di ristrutturazione e razionalizzazione, anche mediante operazioni di fusione e di incorporazione, delle Società direttamente o indirettamente controllate e di quelle interamente detenute, che rispondono ai requisiti della legislazione europea in materia di *in house providing*.

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 degli anni passati, ha evidenziato più di una situazione di sofferenza finanziaria ed è stato 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[19].

---

[18] Con riferimento agli organi ministeriali si fa riferimento 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), che tuttavia svolge essenzialmente attività di coordinamento, e alle Direzioni regionali alcune delle quali finiscono per svolgere attività sostanzialmente nel settore della tutela.

[19] 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

La legge – che ha superato anche il vaglio di costituzionalità (sentenza n. 153 del 2011) – è intervenuta 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.

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.

Il perdurante stato di crisi, desumibile dal livello di indebitamento in cui versa la maggior parte delle Fondazioni[20] malgrado la rilevanza dei contributi provenienti dallo Stato sintetizzati nella seguente tavola 1, ha reso necessario un nuovo intervento normativo (DL n. 91 del 2013, cosiddetto "Decreto Valore Cultura", convertito in legge 7 ottobre 2013, n. 112) volto al risanamento delle Fondazioni lirico-sinfoniche che versano in situazioni di difficoltà economico-patrimoniale, nonché disposizioni per il sostegno finanziario agli Enti che operano nel settore dei beni e delle attività culturali.

Tavola 1

CONTRIBUTI ALLE FONDAZIONI LIRICO-SINFONICHE PROVENIENTI DALLO STATO

(in euro)

Fondazione Lirico Sinfonica	**FUS 2013** *impegnato*	**Contributi speciali**	**L. 388/2000 (PG 1)**	**TOTALE STANZIAMENTO impegnato**
Fondazione Teatro Comunale di Bologna	11.065.503,80		141.452,08	11.206.955,89
Fondazione Teatro Maggio Musicale Fiorentino	14.220.210,16		181.779,19	14.401.989,35
Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova	9.348.063,32	1.128.706,00	119.497,77	10.596.267,09
Fondazione Teatro alla Scala di Milano	26.735.349,93	1.748.783,00	341.762,20	28.825.895,14
Fondazione Teatro di S. Carlo in Napoli	12.586.201,24		160.891,40	12.747.092,64
Fondazione Teatro Massimo di Palermo	15.459.793,02		197.624,98	15.657.418,00
Fondazione Teatro dell'Opera di Roma	19.005.120,74	1.748.783,00	242.945,46	20.996.849,20
Fondazione Teatro Regio di Torino	13.083.931,71		167.253,97	13.251.185,67
Fondazione Teatro Lirico "G. Verdi" di Trieste	9.895.264,20		126.492,73	10.021.756,92
Fondazione Teatro La Fenice di Venezia	13.574.532,89		173.525,40	13.748.058,29
Fondazione Arena di Verona	13.520.703,97	989.515,00	172.837,29	14.683.056,26
Fondazione Accademia Nazionale di S. Cecilia	9.260.292,37		118.375,78	9.378.668,15
Fondazione Teatro Lirico di Cagliari	7.666.078,86		97.996,70	7.764.075,56
Fondazione Petruzzelli e Teatri di Bari	6.983.802,79		89.275,05	7.073.077,85
TOTALE	**182.404.849,01**	**5.615.787,00**	**2.331.710,00**	**190.352.346,01**

Fonte: MIBACT

In particolare, l'art. 11 del citato DL n. 91 del 2013 prevede la nomina di un Commissario straordinario del Governo, cui le Fondazioni lirico-sinfoniche sono tenute a presentare un piano di risanamento, nonché la possibilità di concedere finanziamenti a valere su un Fondo di rotazione, appositamente istituito con una dotazione di 75 milioni di euro per il 2014, e

territoriali. L'andamento discontinuo delle risorse proprie e dei costi complessivi hanno consentito la realizzazione di risultati di esercizio, nel complesso, costantemente negativi.

[20] La situazione debitoria alla data del 31 dicembre 2012 ammontava a 377,4 milioni di euro, con forte esposizione nei confronti degli Istituti di credito per 162,9 milioni di euro e rilevanti interessi passivi.

anticipazioni finanziarie, già per il 2013, in favore delle Fondazioni che versano in una situazione di carenza di liquidità tale da pregiudicarne anche la gestione ordinaria[21].

Ulteriori disposizioni riguardano la *governance* delle Fondazioni, il coordinamento dei programmi e delle attività delle stesse, il relativo personale, nonché i criteri per l'attribuzione a ciascuna Fondazione della quota del FUS[22], intervenendo in materie che, ai sensi DL n. 64 del 2010 (legge n. 100 del 2010) - anch'esso introdotto per far fronte alla profonda crisi del settore - avrebbero dovuto costituire oggetto di regolamenti di delegificazione da adottare entro il 2012.

Di rilievo appaiono le disposizioni in materia di personale (che tra l'altro introducono un procedimento di certificazione degli oneri dei contratti collettivi aziendali da parte delle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti), in materia di liquidazione coatta delle Fondazioni in squilibrio economico.

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 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)[23].

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

---

[21] Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, sulla scorta di una prima disamina dei piani presentati al Commissario straordinario di Governo dal Teatro Lirico Giuseppe Verdi di Trieste e dal Teatro del Maggio Musicale Fiorentino, ha erogato a tali Enti nel 2013 – ai sensi del comma 9, dell'art. 11 citato -, rispettivamente le somme di euro 1.932.000,00 ed euro 5.999.772,00.

[22] Viene in particolare disposto che: il 50 per cento della quota è ripartita in considerazione dei costi di produzione derivanti dalle attività realizzate da ogni fondazione nell'anno precedente quello cui si riferisce la ripartizione, sulla base di indicatori di rilevazione della produzione; il 25 per cento della quota è ripartita in considerazione del miglioramento dei risultati della gestione attraverso la capacità di reperire risorse; il 25 per cento della quota è ripartita in considerazione della qualità artistica dei programmi. Sul punto, durante l'esame al Senato, nel testo è stato introdotto uno specifico riferimento ai programmi idonei a realizzare in un arco di tempo circoscritto spettacoli lirici, di balletto e concerti su un tema comune, nonché idonei ad attrarre turismo culturale.

[23] Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 109 del 2013. Sotto il profilo finanziario, il bilancio di esercizio 2012 espone un disavanzo economico di euro 442.820, in controtendenza rispetto all'andamento positivo iniziato nel 2007 e proseguito fino al 2011. Detto disavanzo non fa che aggravare l'ammontare delle perdite degli anni pregressi (ante 2007), che si erano significativamente ridotte negli ultimi anni fino a raggiungere l'importo 1.344.243. Il totale del valore della produzione, che nell'esercizio precedente aveva raggiunto la soglia di 6.576.874, nel 2012 scende a 5.355.709, caratterizzato da una flessione dei contributi pubblici (provenienti in particolare dagli Enti locali), passati da 3.255.00 del 2011 ad 1.779.000 del 2012 non compensati dai ricavi della vendita dei biglietti per le rappresentazioni classiche, quest'ultimi passati da 2.390.274 del 2011 a 2.752.081 nel 2012. Dai dati sopra indicati emerge che i ricavi dell'attività teatrale ed, in generale, le entrate "proprie" dell'Istituto, benché in aumento, rimangono ancora insufficienti in un'ottica di autonomia ed indipendenza economica della Fondazione che, pertanto continua a dipendere in parte dalle contribuzioni pubbliche che, per la fase recessiva che sta attraversando sia l'Italia che l'Europa, tendono a diminuire costantemente. Si pone, pertanto, l'esigenza che l'ormai collaudato impianto istituzionale della Fondazione, produca nel corso dei prossimi anni una più efficace azione per la raccolta dei Fondi, eventualmente attraverso concreti piani di comunicazione in grado di diffondere ulteriormente la cultura classica, greca e latina, anche al fine di acquisire contributi da privati. Sul versante dei costi, permane, nell'esercizio in esame, una strutturale rigidità di quelli correnti, mentre quelli relativi alla produzione artistica dipendono da plurimi elementi (la compagnia, il tipo di spettacolo, il numero delle rappresentazioni), anche se per il 2012, per quanto attiene ai costi di produzione, emerge un decremento rispetto al precedente esercizio. Flettono nel 2012 anche i costo del personale, compreso quello stagionale, mentre cresce la voce "costi per servizi" in relazione all'allestimento della stagione teatrale. La Fondazione, in quanto inserita nel conto economico consolidato delle PA individuate 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.

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[24].

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[25].

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 MIBACT, il museo della Fotografia[26].

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[27].

---

[24] I dati finanziari registrano nel 2012 una netta riduzione del valore della produzione, ascrivibile interamente alla flessione dei contributi in conto esercizio da parte dello Stato che comunque ne rappresentano la voce più significativa (92 per cento), cui risponde una proporzionale flessione dei costi di produzione concentrati nei costi per i servizi (oggetto delle misure di contenimento delle spese previste nelle manovre di finanza pubblica) che ha consentito una chiusura dei bilanci in utile negli ultimi due esercizi.

[25] Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti - determinazione n. 118 del 2013. La Fondazione, nel periodo di riferimento, ha svolto attività sia nel settore della logistica strumentale – segnatamente gli interventi di recupero architettonico e funzionale dei siti – sia in quello più propriamente artistico nel quale, oltre alle consuete manifestazioni culturali, sono state organizzate iniziative volte ad una sempre maggiore divulgazione delle tematiche artistiche, soprattutto a favore delle giovani generazioni. L'esercizio 2012 chiude con una perdita di esercizio pari a 2.018.038 euro, dato inferiore alle previsioni (2.178.000), che ha trovato integrale copertura nella riserva straordinaria appositamente costituita che passa da 3.352.715 euro a 1.334.677 euro. Il patrimonio netto, pertanto, ha subito una flessione del 5,39 per cento. L'analisi della gestione finanziaria ha evidenziato una flessione del valore della produzione nel confronto con il 2011 ascrivibile alla riduzione delle entrate proprie. I contributi pubblici complessivi del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, pari a 14,7 milioni di euro, risultano sostanzialmente invariati rispetto all'anno precedente mentre sono cresciuti i finanziamenti della Regione, del Comune (le contribuzioni pubbliche nel 2012 sono state, complessivamente, pari ad euro 16.001.000) e, in maggior misura, anche i contributi privati da 960 migliaia di euro a 1.248 migliaia di euro. Le entrate proprie, pari ad euro 11.099.284, si riducono invece di oltre il 39 per cento a causa dell'alternanza biennale delle manifestazioni e rappresentano, comunque il 37,49 per cento dell'intero valore della produzione grazie alle molteplici attività poste in essere. I costi della produzione risentono anch'essi dell'alternanza biennale delle manifestazioni, ma non in modo così significativo come nella flessione dei ricavi. Flettono infatti in maniera significativa i costi per ammortamenti e svalutazioni e per accantonamento per rischi; meno significative risultano le diminuzioni delle spese di funzionamento.

[26] 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 pari a 2,26 milioni nel 2012 (in crescita rispetto agli esercizi precedenti) cui si risorse destinate annualmente al Piano per l'arte contemporanea (802 mila euro nel 2012). Quanto al personale, la fondazione, che ha la possibilità di avvalersi di personale del MIBACT, 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 per un ammontare di circa 115 mila euro.

[27] Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti - determinazione n. 99 del 2013. I risultati contabili consolidati evidenziano nel periodo 2010 -2012 una costante riduzione delle entrate - passate da circa 12 milioni a 10,3 – nel cui ambito tuttavia, alla forte flessione dei contributi pubblici ordinari e straordinari (2,62 milioni nel 2012 a fronte dei 4,77 milioni del 2010), corrisponde una crescita delle entrate derivanti da proventi delle attività proprie che si attestano a 7,23 milioni (67,5 per cento del totale delle entrate nel 2011 e quasi il 70 per cento nel 2012). Nel 2011 dallo stato patrimoniale e dal conto economico "consolidati" emerge una situazione economico-patrimoniale che, rispetto all'esercizio precedente che aveva chiuso con un disavanzo di 1,3 milioni è tornata in equilibrio e che nel 2012 si consolida ulteriormente riportando un significativo incremento dell'avanzo (1,2 milioni) grazie alla consistente riduzione dei costi di gestione. Dal 2013 a seguito della sentenza del TAR per la Lombardia (n. 326/2013)

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[28] .

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[29].

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"[30] , la Fondazione "Festival dei due mondi[31] e la Fondazione Guglielmo Marconi.

Pur nella sostanziale diversità di struttura e finalità, si tratta, di Enti pubblici (spesso antiche e consolidate Istituzioni culturali operanti nel settore) trasformati nel tempo in enti di diritto privato con il fine di eliminare le rigidità organizzative connesse alla natura pubblica e rendere possibile l'acquisizione di risorse private in aggiunta a quelle statali. L'analisi dei bilanci ha tuttavia evidenziato nel complesso una ancora insufficiente quota di risorse proprie in un'ottica di autonomia ed indipendenza delle Fondazioni che, pertanto, continuano a dipendere in gran parte delle contribuzioni pubbliche; risorse che per la fase recessiva che sta attraversando l'Italia, tendono a diminuire costantemente.

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)[32].

Tali Enti[33], 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.

---

la Triennale è stata cancellata dall'elenco delle Amministrazioni pubbliche che concorrono alla formazione del conto economico consolidato (articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

[28] Corte dei conti – Sezione di controllo sugli Enti – determinazione n. 2 del 2013. 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 12,1 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.

[29] Corte dei conti – Sezioni di controllo sugli Enti: determinazione n. 106 del 2012.

[30] Corte dei conti – Sezioni di controllo sugli Enti: determinazione n. 30 del 2014. I risultati della gestione - caratterizzati dall'impegno del Centro nel conciliare la continuità ed il livello delle attività istituzionale con la diminuzione delle entrate - registrano nel 2012 un utile di esercizio sia pur in diminuzione rispetto al 2011.
Il Centro pur rispettando gli obblighi imposti dal DL n. 78 del 2010, ha svolto attività nel segno della continuità culturale ed ha proseguito nel corso dell'anno allo sviluppo di progetti – in particolare quello relativo alla realizzazione del polo museale dedicato al Palladio, inaugurato nel mese di ottobre 2012 – i cui esiti cominciano a produrre ricavi, come si rileva dal forte incremento dei proventi propri. Pur in diminuzione, i contributi pubblici continuano a rappresentare la quota più significativa del valore della produzione (1,31 milioni). Il sostanziale equilibrio tra valore e costi di produzione, tenuto conto dell'assenza di finalità di lucro, certifica oltre alla capacità di spesa anche il buon funzionamento amministrativo della Fondazione.

[31] 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).

[32] 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.

[33] 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

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. 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, anche nell'esercizio in esame, 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.

Meno consistenti rispetto al precedente esercizio risultano gli effetti delle misure di contenimento adottate nel 2013 in attuazione del DL n. 78 del 2010 (per un ammontare di 6,7 milioni) e dei decreti-legge adottati nell'estate del 2011 (DL n. 98 del 2011 convertito in legge n. 111 del 2011 e DL n. 138 del 2011 convertito in legge n. 148 del 2011) che hanno determinato minori risorse per 236 mila euro.

Più profondi invece i tagli alle spese di funzionamento, tra cui anche gli acquisti di beni e servizi, disposti in attuazione del DL n. 95 del 2012 (convertito dalla legge n. 135 del 2012) che hanno prodotto riduzioni sui relativi capitoli per oltre 10 milioni (2,8 milioni nel precedente esercizio) concentrati in particolare nei Programmi di *"Tutela dei beni archivistici", "Tutela dei beni librari", "Tutela dei beni archeologici"*.

In sede di formazione del bilancio il Ministero ha ritenuto necessario operare una ulteriore rimodulazione degli stanziamenti per incrementare i capitoli di parte corrente dei vari Centri di Responsabilità per assicurare lo svolgimento delle competenze fondamentali; tali rimodulazioni hanno comportato un'ulteriore riduzione dei capitoli pertinenti all'attività di tutela del patrimonio culturale del paese per circa 8 milioni: cap. 1321 (interventi urgenti), cap. 2066 (lavori pubblici), cap. 2022 (manutenzioni)

Il citato decreto-legge ha previsto anche una riduzione sui capitoli in conto capitale per 55,6 milioni nel cui ambito consistente appare la quota a carico del capitolo destinato a finanziare i contributi a favore di proprietari, possessori o detentori per interventi conservativi sui beni culturali (35 milioni).

Il MIBACT è stato, invece, escluso dai tagli previsti dall'art. 15, comma 3, lett. a) del DL n. 102 del 2013.

Alle risorse assegnate allo stato di previsione si affiancano ulteriori disponibilità provenienti dai Fondi del Lotto, da erogazioni liberali provenienti da Fondazioni di origine bancaria e da imprese Enti e privati, da una quota pari 5 per mille dell'Irpef, da riassegnazioni di entrate statali, dal Fondo infrastrutture stradali e ferroviarie di cui all'art. 32, comma 1 del DL n. 98 del 2011.

Per quanto riguarda la programmazione dei cd. Fondi Lotto, emerge una progressiva flessione delle risorse disponibili passata dai 47,7 milioni del 2011, ai 48,8 milioni del 2012 per ridursi drasticamente nel 2013 ad un importo complessivo di 29,3 milioni; andamento tuttavia non riconducibile alla quota subordinata all'introito delle giocate (rimasta sostanzialmente omogenea[34]) ma ai tagli effettuati sui capitoli in conto capitale dello stato di previsione del Ministero.

Consistente è risultata, nel 2013, la diminuzione delle risorse assegnate al settore della valorizzazione e a quello delle antichità e alle arti; meno incisiva la flessione ai settori dello spettacolo dal vivo e del cinema. In termini percentuali, tuttavia, ampia risulta la quota destinata ad interventi di tutela delle antichità e delle arti (che assorbe il 64 per cento delle risorse) e al cinema e allo spettacolo dal vivo (13,4 per cento); in netta flessione la quota destinata alla valorizzazione del patrimonio.

Medioevo, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Istituto nazionale per la storia del Risorgimento italiano, Domus Mazziniana, Unione Accademica Nazionale.

[34] Circa 26 milioni nel 2011, 26 milioni nel 2012 e circa 25,4 milioni nel 2013.

In relazione alle erogazioni liberali sono disponibili i dati dell'esercizio 2011 (circa 1 milione) e 2012 (circa 2,3 milioni) la cui consistenza ha suggerito ulteriori disposizioni, dettate nel DL n. 92 del 2013, per agevolare la diffusione di donazioni di modico valore a favore della cultura e il coinvolgimento di privati. Vengono, al riguardo, demandate ad un successivo provvedimento le modalità attuative improntate al criterio della massima semplificazione, garanzia della destinazione della liberalità, piena pubblicità delle donazioni ricevute e del loro impiego, possibilità di effettuare le liberalità secondo modalità interamente tracciabili.

Relativamente al 5 per mille del gettito Irpef, il Ministero ha beneficiato dei relativi Fondi soltanto per l'anno 2012 con un importo di circa 786 mila euro, resi disponibili solo nell'esercizio 2014 per il conseguente riparto alla Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale.

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" destinati alla realizzazione di progetti di assoluta rilevanza nazionale internazionale per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale, per la promozione e la realizzazione di attività culturali di pari rilevanza e alla realizzazione di infrastrutture e assegnati annualmente dal CIPE, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica.

Le uniche risorse, programmate con d.m. del 31 luglio 2013, sono quelle relative alla delibera CIPE n. 8 del 2013 che ha assegnato al MIBACT una quota del Fondo pari a 28,5 milioni.

Tra i progetti più significativi si segnalano gli interventi per il cinema (salvaguardia del patrimonio cineaudiovisivo, adeguamento immobili e potenziamento delle strutture di supporto per la Fondazione Biennale di Venezia, la Mostra internazionale d'arte cinematografica e la Scuola nazionale del cinema, nonché gli interventi straordinari per la concessione di contributi a fondo perduto finalizzati alla digitalizzazione degli impianti di protezione delle sale cinematografiche) che assorbono oltre il 35 per cento delle disponibilità.

Di particolare rilievo anche i progetti presentati dalle direzioni regionali come le opere di completamento e adeguamento funzionale del complesso MAXXI, il restauro della Villa Reale di Monza e la realizzazione della Grande Brera.

Soltanto dal 2014 saranno, infine, nuovamente disponibili nel bilancio del Ministero, mediante riassegnazione, le risorse derivanti dagli introiti dei biglietti di ingresso nei musei statali (art. 3 del DL n. 91 del 2013, convertito dalla legge n. 112 del 2013).

Pur alla luce delle risorse finanziarie ulteriori rispetto al bilancio dello Stato, le riduzioni operate in base alle manovre che si sono succedute hanno determinato comunque per il MIBACT una consistente flessione degli stanziamenti.

A fronte della stabilità registrata nel precedente esercizio, gli stanziamenti iniziali (1.546,78 milioni) segnano un riduzione di oltre l'8 per cento rispetto al 2012 mentre gli stanziamenti definitivi (1.692,16 milioni) registrano una flessione di oltre il 6,4 per cento; netta risulta la riduzione nell'arco dell'ultimo quinquennio che, rispetto al 2008, si avvicina al 20 per cento.

Tavola 2

ANDAMENTO DATI CONTABILI 2008–2013

(in migliaia)

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	% Stanziamento definitivo su esercizi precedenti	Impegni	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali	% Residui finali su esercizi precedenti
2008	2.037,45	2.116,33	-5,11	1.980,33	1.583,16	479,36	1.315,45	860,64	-33,00
2009	1.718,60	1.937,31	-8,46	1.907,00	1.699,12	683,76	893,65	390,24	-54,66
2010	1.710,41	1.795,54	-7,32	1.752,63	1.499,87	203,43	396,40	399,09	2,27
2011	1.425,04	1.807,89	0,69	1.814,53	1.566,20	276,64	399,09	317,20	-20,52
2012	1.687,43	1.808,33	0,02	1.777,48	1.608,80	249,76	317,20	215,14	-32,18
2013	1.546,78	1.692,16	-6,42	1.654,97	1.442,46	166,39	225,74	257,83	19,84

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel confronto con gli esercizi pregressi, restano ancora 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 2013 ad interventi urgenti al verificarsi di emergenze (31,1 milioni, a fronte dei 38,1 milioni del 2012 e dei 46 milioni del 2011) e dei Fondi destinati al programma ordinario di lavori pubblici finalizzato all'attività di tutela del patrimonio culturale (47,7 milioni, a fronte dei 70,5 milioni del 2012 e dei 110,8 milioni del 2011); in forte diminuzione anche le risorse provenienti dagli introiti del Gioco del Lotto anch'esse finalizzate all'attività di tutela.

La distribuzione degli stanziamenti assegnati alle missioni e ai programmi evidenzia, nel confronto con il precedente esercizio, una sostanziale stabilità che sconta, come nel 2012, 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.

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 una disamina volta a modificare l'attuale configurazione dei programmi di spesa del MIBACT nell'ambito dell'attività di individuazione delle "azioni" ai sensi della delega di cui all'art. 40 della legge n. 196 del 2009.

La Corte condivide le criticità rilevate dal Nucleo sia in relazione al contenuto e alla denominazione dei singoli programmi, sia in ordine all'imputazione di ciascun programma ad un unico Centro di Responsabilità.

Si rileva in particolare l'elevato numero dei programmi di spesa spesso con denominazioni che evocano competenze simili, in tema di tutela, sostegno e valorizzazione del patrimonio culturale, suscettibili di determinare possibili sovrapposizioni nella concreta attuazione degli interventi e un meno efficace utilizzo delle risorse; accanto, infatti, ai programmi aventi ad oggetto i diversi settori del patrimonio culturale si rileva la presenza di programmi di natura intersettoriale quali la valorizzazione del patrimonio culturale, il coordinamento e indirizzo per la tutela e la salvaguardia del patrimonio culturale e la tutela del patrimonio culturale nel cui ambito non sono comprese solo attività di coordinamento

Non appare di conseguenza sempre univoca l'associazione dei 13 programmi di spesa ai 10 Centri di Responsabilità, attesa anche l'adozione di una struttura organizzativa di carattere non dipartimentale ma organizzata per Direzioni generali coordinate dalla figura del Segretario generale cui spettano, oltre a compiti di coordinamento e controllo dell'Amministrazione, anche attività di gestione diretta.

Tale fenomeno si verifica ad esempio per la Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio e il personale, cui sono associati quattro programmi di spesa, nonché per le Direzioni generali del cinema e lo spettacolo dal vivo che condividono il medesimo programma denominato *"Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo";* la missione *"Ricerca e innovazione"* - cui fa capo, per il MIBACT, un solo Programma – risulta infine condivisa da sei Centri di Responsabilità.

Sempre in tema di struttura del bilancio deve anche sottolinearsi la parziale conformità delle attività svolte dal MIBACT 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.

Anche l'analisi economica del bilancio del MIBACT suggerisce un'attenta analisi dei programmi di spesa. Appare infatti rilevante, in quasi tutti i Programmi, la quota di risorse assorbita dalle spese di funzionamento (in particolare spese per il personale e spese per beni e servizi) rispetto alla quota destinata ad interventi ed investimenti, anche in relazione alla capillarità della struttura organizzativa in materia soprattutto di tutela dei beni archeologici, archivistici, librari e delle belle arti e dell'architettura; diversa si presenta invece la situazione nell'ambito del programma destinato al settore dello spettacolo, ove rilevanti appaiono le risorse destinate ad interventi, quasi interamente assorbite da contribuiti al settore del cinema e dello spettacolo, e nel programma "*Tutela del patrimonio culturale*" ove predominano le risorse destinate ad investimenti relativi a tutti i settori del MIBACT.

Anche a livello aggregato l'analisi economica mette in luce la quota consistente delle spese di funzionamento (spese per il personale e spese per l'acquisto dei beni e servizi) che assorbono più del 50 per cento degli stanziamenti definitivi.

Rispetto al precedente esercizio si registra tuttavia una flessione sia delle risorse stanziate che di quelle effettivamente utilizzate; flessione trainata dalla riduzione delle spese per i redditi di lavoro dipendente (-9 per cento in termini di stanziamenti e -10,9 per cento in termini di impegni) rispetto a quelle per i consumi intermedi sostanzialmente in linea con il precedente esercizio, malgrado le misure di contenimento operate in sede di predisposizione del bilancio di previsione.

L'andamento di tali spese risente degli interventi di rimodulazione, consentiti dalla normativa vigente, e di riparto del Fondo per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili; minore è risultato inoltre sul bilancio del Ministero 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 (con risparmi superiori ai limiti di legge) 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 nettamente superiori ai limiti di legge.

Trattandosi, secondo l'Amministrazione, di spese relative essenzialmente a mostre realizzate in Italia e all'estero dagli Istituti museali, sono state considerate connesse alle attività di valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale; rientranti, pertanto, tra i fini istituzionali del Ministero.

Analoga la situazione nell'ambito delle spese di missione 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, entrambe escluse dai vincoli di contenimento della spesa pubblica ove tuttavia le somme impegnate sono state comunque oggetto di revisione superando di poco i limiti di legge.

Rispettano il tetto le altre missioni la cui spesa, pari a 441.276 euro, non supera il 50 per cento delle somme impegnate nel 2009.

Quanto alle altre categorie economiche, in contenuta diminuzione si presentano i trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche che rappresentano, anche nel 2013, quasi il 22 per cento dello stanziamento e il 22,5 per cento degli impegni, in coerenza con l'elevato numero di Enti e Istituzioni che ricevono finanziamenti dal Ministero; in leggera crescita risultano gli stanziamenti definitivi e le somme impegnate nell'ambito dei trasferimenti correnti alle famiglie e alle Istituzioni sociali private e ancora in flessione i trasferimenti correnti alle imprese.

Nell'ambito delle spese di parte capitale, di rilievo si presenta la crescita delle somme stanziate e impegnate per gli investimenti fissi lordi (13,7 per cento) mentre flettono i contributi (con l'eccezione dei contributi alle imprese) in particolare nei confronti delle famiglie e dei

privati, anche alla luce dei tagli apportati alle risorse destinate a titolo di contributi a favore di proprietari, possessori o detentori per interventi conservativi sui beni culturali.

3.1.1. Criticità emerse dall'esame del rendiconto

Passando ad esaminare le principali criticità emerse dall'analisi del rendiconto, si conferma, in primo luogo, il fenomeno dei debiti pregressi.

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 23 milioni registrati al termine del 2011 (erano circa 14 milioni nel biennio precedente), segnano un'ulteriore consistente crescita al termine del 2012.

La ricognizione effettuata dall'UCB ai sensi dell'art. 5, comma 3 del DL n. 35 del 2013 ha evidenziato un importo complessivo di debiti ammessi al finanziamento del Fondo di cui al DL n. 35 del 2013 pari a 17,9 milioni, quasi interamente impegnati, dei quali risultano pagamenti pari a circa 16,8 milioni; lo scarto di circa un milione – ha comunicato l'Amministrazione – è derivato dalla necessità di acquisire tutta la documentazione da parte dei creditori e da situazioni di contenzioso non ancora risolte.

Elevata risulta inoltre la quota dei debiti extra bilancio maturati nel 2012 ulteriori rispetto a quelli finanziabili ai sensi del citati DL n. 35 del 2013 che ammonta a più di 17 milioni per i quali è stato predisposto un piano di rientro con risorse interne al MIBACT, adottato nel mese di agosto 2013.

Ciò, malgrado il Ministero, al fine del contenimento del fenomeno, abbia fatto ricorso, in sede di bilancio 2013-2015, alla rimodulazione delle autorizzazioni di spesa e, durante la gestione, a frequenti variazioni compensative di sola cassa[35].

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 dei residui passivi registrato nel 2013 segna una nuova crescita rispetto al precedente esercizio (ove invece si era registrata una spiccata flessione), attestandosi a 251,5 milioni, nel cui ambito si segnala la stabilità della quota dei residui finali pregressi e la spiccata crescita, pur in presenza di una consistente riduzione di risorse, dei residui finali di nuova formazione (206,2 milioni; erano 168,7 milioni nel precedente esercizio).

Nell'ambito della classificazione economica, si sottolinea la consistente quota dei residui di parte corrente (150,8 milioni) assorbiti in gran parte da trasferimenti di parte corrente (78,6 milioni) e da consumi intermedi (43,4 milioni).

Nettamente superiori al 2012 risultano invece i residui delle spese in conto capitale (107 milioni), concentrati nella voce investimenti fissi lordi (79,5 milioni), che contava su uno stanziamento nettamente inferiore a quello degli esercizi pregressi, e nella voce trasferimenti di parte capitale.

In flessione invece, l'ammontare dei residui perenti che passano dai 15,6 del 2012 ai 10,1 milioni del 2013 (di cui 5,4 milioni circa di parte corrente e 4,8 milioni di parte capitale) pur in

[35] Con legge di bilancio 2013 numerosi capitoli di spesa di seconda categoria sono stati oggetto di proposte di variazioni in aumento finanziate a valere sul capitolo 1321 per un ammontare complessivo di circa 5 milioni, per consentire al MIBACT di far fronte con interventi urgenti al verificarsi di emergenze nonché per procedere alla realizzazione di specifici progetti di valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico. Quanto alle variazioni in corso di gestione con DDG sono state effettuate variazioni compensative di sola cassa per circa 3,5 milioni mentre con DMC sono state effettuate – previa verifica di compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica da parte dell'IGB - variazioni compensative, anche tra titoli II e I, che hanno movimentato risorse di cassa pari a complessivi 45,8 milioni. Molto più consistenti, anche se inferiori rispetto al precedente esercizio sono state infine le richieste di integrazioni di cassa formulate ai sensi dell'art. 29 della legge n. 196 del 2009 (84 milioni a fronte dei precedenti 124 milioni); ciò anche grazie alla nuova disposizione in materia di flessibilità di bilancio introdotta dal comma 14 del citato art. 6 del DL n. 95 del 2013.

vigenza della normativa concernente la riduzione dei termini temporali di mantenimento in bilancio dei residui passivi.

Si riduce leggermente anche lo *stock* dei residui perenti al termine dell'esercizio che registra 942,5 milioni (erano 984,9 milioni nel 2012) di cui 729,9 milioni di parte corrente e 215,6 milioni di parte capitale.

Quanto alla gestione delle reiscrizioni, a fronte di richieste per il 2013 pari a 7,9 milioni cui si sommano le richieste rimase inevase nell'anno precedente, la quota assentita si attesta a 16 milioni di cui 987,5 di parte corrente e 15,027 milioni di parte capitale.

A fronte dello *stock* dei residui perenti significativa appare, da un lato, la quota dei residui perenti eliminati dalla relativa anagrafe per prescrizione estintiva (33,5 milioni), indice di obbligazioni cui non corrisponde più alcun interesse del creditore, e, dall'altro, l'ammontare, molto meno significativo (785 mila euro) di residui perenti eliminati per economia in relazione a contributi cui non è poi seguita l'attività finanziata.

Tra le criticità resta infine da segnalare anche per il 2013, il fenomeno delle giacenze presso le contabilità speciali del Ministero[36] che, al 31.12.2013, registrano un importo complessivo pari a 406,2 milioni (erano 457,7 milioni nel precedente esercizio) 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 2013, 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 207,4 milioni e delle uscite pari a 259,8 milioni, con un resto disponibile inferiore di circa l'11 per cento rispetto al precedente esercizio.

3.2. Gestione delle entrate extratributarie

L'ammontare delle entrate extratributarie, tratto dai dati del rendiconto del Ministero, evidenzia anche nell'esercizio 2013 importi consistenti, cui tuttavia conseguono riassegnazioni nettamente inferiori.

Nell'anno 2013 sono stati effettuati sui capitoli di entrata di pertinenza del MIBACT (capo XXIX) i seguenti versamenti in conto competenza: 15,1 milioni (13,7 milioni nel 2012) derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso per l'accesso ai monumenti, musei, gallerie e scavi e 4,6 milioni derivanti da canoni di concessione ed altre somme derivanti dai servizi aggiuntivi offerti al pubblico.

A ciò si aggiungono gli introiti derivanti dalla estrazione infrasettimanale del Gioco del Lotto (versati al capitolo 1801 del Mef), pari complessivamente a 2.048 milioni, dei quali una quota è riservata al MIBACT, 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, co. 83 della legge n. 662 del 1996.

A fronte delle somme introitate, è stato assegnato un importo complessivo di circa 25,4 milioni (20 milioni nel 2012) a carico del Fondo, istituito ai sensi dell'art. 2 comma 616 della legge n. 244 del 2007 il cui stanziamento iniziale, pari a circa 28,8 milioni, ha subìto una riduzione per complessivi 3,365 milioni di cui 3 milioni in attuazione del Piano di rientro dei debiti pregressi di cui all'art. 5, comma 4 del DL n. 35 del 2013.

Le predette somme sono state destinate, in coerenza con le relative finalità normative, a spese a favore del sistema museale (1,79 milioni); contributi a Istituzioni sociali (1,38 milioni); progetti sperimentale (4,7 milioni); manutenzione straordinaria di sedi ministeriali (1 milione); spese per il patrimonio bibliografico nazionale (1,15 milioni); spese per progetti per la digitalizzazione del patrimonio culturale anche mediante l'attivazione di lavoratori socialmente

[36] 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.

utili (4,1 milioni); progetti sperimentali, finalizzati alla valorizzazione del patrimonio culturale nazionale (2,3 milioni); progetti sperimentali per il patrimonio archeologico" (718 mila euro); progetti sperimentali relativi ad iniziative in materia di sicurezza del patrimonio culturale (8 milioni).

Nel corso del 2013 sul capitolo 3680 di pertinenza MIBACT "Entrate eventuali e diverse concernenti il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo" sono affluiti versamenti per 35,2 milioni di cui 13,6 milioni a copertura di oneri previsti dall'art. 11 co. 9 e seguenti del DL n. 91 del 2013 a favore delle Fondazioni liriche in particolare condizione di carenza di liquidità.

4. Le missioni e i programmi

Passando allo specifico dei dati contabili della missione 21 e dei relativi programmi, la tabella che segue illustra l'andamento dei programmi del Ministero negli esercizi 2012 e 2013.

La missione 21, *"Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici"*, che assorbe il 93,8 per cento della spesa del Ministero, evidenzia stanziamenti definitivi in flessione di oltre il 3,7 per cento rispetto a quelli del precedente esercizio (1.588,04 milioni nel 2013, a fronte dei 1.650,66 milioni del 2012).(Tavola3)

Disomogenea appare la flessione registrata negli stanziamenti definitivi dei 9 programmi di spesa inseriti nella missione.

Più consistente risulta infatti la flessione nell'ambito dei programmi: *"Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria"*, *"Valorizzazione del patrimonio culturale"* e *"Tutela del patrimonio culturale"*, nonché nei programmi *"Coordinamento e indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale"* e *"Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale"* ove si registrano gli stanziamenti più contenuti in termini assoluti.

Minore invece risulta la contrazione degli stanziamenti nel *"Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo"*, *"Tutela dei beni archivistici"* e *"Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio"*.

Tavola 3

MISSIONE 21: "TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITÀ CULTURALI E PAESAGGISTICI

(in migliaia)

Programma	2012				2013			
	Stanz. iniziale comp.	Stanz. def. comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Stanz. iniziale comp.	Stanz. def. comp.	Impegni lordi	Pagato totale
Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	449.543,45	449.538,98	448.718,61	452.345,21	428.356,09	459.953,78	457.399,19	448.748,61
Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	6.292,20	6.292,20	6.252,11	6.249,22	5.849,01	5.836,61	5.789,31	5.781,50
Tutela dei beni archeologici	210.053,53	253.578,95	230.678,65	241.509,27	202.732,72	237.723,71	231.968,81	228.498,16
Tutela dei beni archivistici	116.779,34	140.697,08	141.458,79	140.907,80	129.904,61	138.086,82	132.087,68	132.821,41
Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria	134.271,20	157.885,80	156.835,84	175.340,25	121.228,91	137.013,90	134.108,48	134.663,68
Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell' arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio	269.498,33	327.079,53	320.629,84	338.532,98	271.442,45	331.625,29	320.213,96	311.081,55
Valorizzazione del patrimonio culturale	8.782,61	29.379,13	28.844,91	27.618,17	22.581,93	25.373,81	24.756,02	27.145,36
Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale	6.681,70	8.516,69	8.825,02	10.032,38	5.457,95	7.114,90	6.912,07	6.819,14
Tutela del patrimonio culturale	272.018,50	277.687,81	270.973,08	297.941,10	193.729,51	245.307,74	243.534,79	221.223,63
TOTALE	**1.473.920,85**	**1.650.656,18**	**1.613.216,85**	**1.690.476,38**	**1.381.283,19**	**1.588.036,55**	**1.556.770,31**	**1.516.783,03**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.1. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo

Il programma che assorbe circa il 31 per cento delle risorse con uno stanziamento definitivo di circa 460 milioni di euro (+2,3 per cento rispetto al dato 2012), è gestito per la quota maggiore (circa l'80,5 per cento dello stanziamento definitivo) dalla Direzione generale per lo spettacolo dal vivo mentre la residua parte (19,5 per cento dello stanziamento definitivo), dalla Direzione generale per il cinema.

Le attribuzioni istituzionali in materia di promozione, vigilanza e sostegno alle "attività culturali per lo spettacolo dal vivo" si sono essenzialmente concentrate anche nell'esercizio 2013 nei procedimenti per l'erogazione di contributi a valere sul Fondo Unico per lo Spettacolo.

Si tratta di contributi destinati a beneficiari per legge (Fondazioni lirico-sinfoniche, Fondazione La Biennale di Venezia, sezione Musica, Teatro, l'Accademia Nazionale di Arte Drammatica "Silvio D'Amico", l'Istituto Nazionale per il Dramma Antico, l'Accademia Nazionale di Danza e la Fondazione "Opera nazionale dell'Accademia nazionale di danza), beneficiari richiedenti contributi (che rispondano ai requisiti definiti dalla normativa vigente) e a teatri, cinema-teatri, teatri-tenda, circhi, nonché enti, organismi e imprese di produzione e promozione utilizzatori di dette sale di pubblico spettacolo per le spese sostenute per i servizi di vigilanza antincendio prestati dal Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Lo stanziamento complessivo del Fondo Unico per lo Spettacolo per l'anno 2013 è stato pari a circa 389 milioni ripartiti tra i vari settori dello spettacolo, con d.m. dell'8 febbraio 2013,

Per le *Fondazioni lirico-sinfoniche*, la quota inizialmente assegnata di 182,8 milioni è stata successivamente rideterminata in 182,4 milioni.

Per le *attività musicali*, la "quota FUS 2013" per il settore è di 54,8 milioni; le istanze pervenute per l'anno 2013 sono state 1.445 (49 in meno rispetto al 2012) delle quali 1.155 accolte (12 in più rispetto al 2012).

Per le *attività teatrali di prosa,* nel 2013 sono stati assegnati 408 contributi (a fronte di 554 domande), per un importo di 60,6 milioni a cui si deve aggiungere il contributo destinato alla Fondazione Istituto Nazionale per il Dramma Antico (*INDA*), pari a 1,1 milioni e alla Fondazione La Biennale di Venezia per 624 mila euro.

Per le *attività circensi e dello spettacolo viaggiante*, nel corso del 2013, sono stati assegnati 134 contributi, per un importo di 6,3 milioni per un maggior numero delle assegnazioni (47 in più) ed un maggiore importo assegnato (+55,26 per cento), rispetto al precedente esercizio.

Per le *attività di danza*, nell'anno concluso, sono stati assegnati 187 contributi, per un importo di 10,3 milioni.

Rilevanti appaiono, nell'ambito del Programma di spesa, gli ulteriori contributi a sostegno dello spettacolo dal vivo a valere sulla quota derivante dalle estrazioni del Gioco del Lotto (3,4, milioni) e i contributi straordinari disposti dalla legge 29 dicembre 2012 n. 238 al fine di sostenere e valorizzare i Festival musicali e operistici italiani di assoluto prestigio internazionale (Fondazione Rossini Opera Festival, della Fondazione Festival dei due Mondi, della Fondazione Ravenna Manifestazioni e della Fondazione Festival Pucciniano Torre del Lago).

Rientrano infine nel Programma anche le annualità quindicennali per gli interventi della Biennale di Venezia, i contributi straordinari al Teatro comunale dell'Opera Carlo Felice di Genova e i contributi alle Fondazioni lirico-sinfoniche nonché al Teatro dell'Opera di Roma e al Teatro alla Scala di Milano (5,9 milioni).

Di rilievo inoltre l'impatto sulle attività realizzate nel 2013 delle novità introdotte per il settore dello spettacolo dal vivo, dal decreto-legge 8 agosto 2013 n. 91 "Valore Cultura", convertito in legge n. 112 del 7/10/2013: istituzione del *tax credit* per le attività musicali (introduzione di un sistema di credito d'imposta destinato a promuovere giovani artisti e compositori emergenti), risanamento e riforma delle Fondazioni lirico-sinfoniche e complessiva

rideterminazione dei principi del sistema della contribuzione per i settori della musica, della prosa, della danza, del circo e dello spettacolo viaggiante[37].

Relativamente alle risorse stanziate per il settore del cinema, la Direzione generale per il cinema provvede all'attuazione degli interventi finanziari a favore della produzione, della distribuzione, dell'esercizio cinematografico, nonché di quelli a sostegno alle industrie tecniche (Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche, art. 12 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 e successive modificazioni), oltre ad erogare e monitorare i contributi percentuali sugli incassi realizzati in sala dalle opere cinematografiche; inoltre, finanzia iniziative di promozione della cultura cinematografica.

Nell'ultimo triennio, accanto alle misure di sostegno previste dalla legge cinema (d.lgs. n. 28 del 2004) ha assunto un ruolo sempre più rilevante il regime di agevolazione fiscale introdotto dalla Legge finanziaria n. 244 del 2007 (*tax credit*) che ha consentito una riduzione della pressione fiscale gravante sugli operatori del settore, i quali hanno potuto compensare debiti fiscali e previdenziali con il credito maturato a seguito di investimenti nella produzione, distribuzione ed esercizio. Tali misure, rinnovate per il triennio 2010-2013 e prorogate nel DL n. 69 del 2013 per il 2014, sono state rese permanenti (con tetto di spesa annuale di 90 milioni) con il decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91 recante "*Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo*".

I dati forniti dalla Direzione generale competente sull'andamento delle agevolazioni concesse al settore cinematografico nel quinquennio, evidenziano la trasformazione nella composizione degli schemi di aiuto: a una riduzione del contributo diretto (91,9 milioni nel 2013) è corrisposto un incremento di quello indiretto (94,4 milioni), con uno spostamento dell'intervento pubblico verso misure automatiche e immediate, particolarmente vantaggiose sia sul piano del consolidamento dell'industria cinematografica, sia per l'effetto volano sulle entrate fiscali, derivato dalle maggiori risorse investite.

4.2. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale

I capitoli inseriti in questo programma, gestiti dal Gabinetto e dagli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, riguardano il funzionamento del comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale (inserito tra gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, al quale risponde funzionalmente) e le somme da assegnare all'Agenzia del Demanio per il pagamento dei canoni di locazione.

Lo stanziamento definitivo, pari a 5,8 milioni di euro (con una riduzione di 443.193 euro rispetto al dato assestato 2012), è stato quasi interamente impegnato e speso.

4.3. Tutela dei beni archeologici

Il programma, gestito dalla Direzione generale per le antichità e dalla Direzione per la programmazione, relativamente alle spese per il personale fruisce di uno stanziamento iniziale pari a 202,7 milioni di euro (con una riduzione di 7,3 milioni di euro rispetto al dato del 2012) ed uno stanziamento definitivo di 237,7 milioni di euro (253,6 milioni nel 2012).

La maggior parte delle risorse del programma concernono le competenze fisse e accessorie al personale con uno stanziamento iniziale di 174,4 milioni di euro (circa l'86 per cento delle risorse globali) ed uno stanziamento definitivo pari a 198,1 milioni di euro (pari all'83,4 per cento del totale), destinato al funzionamento della Direzione generale e delle

[37] Sotto tale ultimo profilo, in linea con i principi di trasparenza, semplificazione, apertura e programmazione, i criteri proposti si articolano in: programmazione triennale e certezza dei termini per la presentazione delle domande, apertura alle formazioni giovanili, multidisciplinarietà e trasversalità, introduzione di nuovi metodi di valutazione delle attività; revisione delle regole di rendicontazione e ammissibilità dei costi; nuova articolazione delle Commissioni di valutazione qualitativa.

relative strutture periferiche (17 Sovrintendenze e due musei) comprese le due Sovrintendenze speciali.

Solo 1,7 milioni (0,7 per cento dello stanziamento definitivo) vengono dedicati agli investimenti, mentre 4,6 milioni sono classificati tra gli interventi e si riferiscono, quasi per intero, agli indennizzi e ai premi da corrispondere in dipendenza di ritrovamenti e di recuperi di oggetti d'arte.

La distribuzione delle risorse risponde alla struttura ministeriale ed alle competenze assegnate. Le principali attività svolte nel 2013 si sono concentrate nel settore relativo alla circolazione nazionale e internazionale di beni di interesse archeologico. Intensa inoltre l'attività di controllo e autorizzativa in tema di scavi e ricerche e archeologia preventiva.

4.4. Tutela dei beni archivistici

Il Programma presenta uno stanziamento pari a 138 milioni (in diminuzione rispetto al 2012), dei quali più di 132 milioni impegnati e 133 spesi.

Anche le somme assegnate a questo programma, gestito dalla Direzione generale per gli archivi, concernono, essenzialmente, le competenze fisse e accessorie al personale: il relativo stanziamento definitivo ammonta a 98,8 milioni di euro, pari ad oltre il 71,6 per cento dello stesso.

La Direzione generale, nella funzione di Centro di Responsabilità amministrativa, detiene infatti gli stanziamenti di bilancio dei capitoli di parte corrente – anche delle strutture periferiche[38] - in cui sono comprese le spese di personale, le spese per acquisto di beni e servizi e le spese d'investimento, inerenti alle spese per l'informatica, per l'acquisto e l'esproprio di archivi di notevole interesse, per la tutela di beni archivistici non statali, per la ricerca scientifica e tecnologica nel settore dei beni archivistici.

Tra le spese di funzionamento, spicca l'ammontare delle risorse destinate all'acquisto di beni e servizi (28,8 milioni di euro pari al 20,5 per cento dello stanziamento), assorbito in gran parte dalla categoria "Fitto di locali ed oneri accessori" (sia pur in flessione rispetto al precedente esercizio).

Tra le attività svolte nel 2013, in coerenza con la programmazione strategica, di rilievo appare, a seguito dell'accordo Stato–Regioni 27.3.2003, l'accordo, concluso tra il Ministero, le Regioni e Province Autonome, l'UPI e l'ANCI, per la promozione e attuazione del Sistema Archivistico Nazionale (SAN) che costituisce un punto di accesso integrato al patrimonio archivistico italiano, rendendo disponibili, attraverso il proprio "Catalogo delle risorse archivistiche" e la *Digital Library*, descrizioni di archivi e oggetti digitali di natura eterogenea, statali e non statali, pubblici e privati, finora consultabili separatamente.

4.5. Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria

Lo stanziamento definitivo del programma, gestito dalla Direzione generale per le biblioteche, gli Istituti culturali ed il diritto d'autore, ammonta a circa 137 milioni (-20.9 milioni di euro rispetto al 2012), gran parte dei quali destinati a spese di personale, in coerenza con la funzione di Centro di Responsabilità rivestita dalla Direzione generale verso le 44 Biblioteche Pubbliche Statali. Queste svolgono funzioni tipiche di conservazione e raccolta della produzione editoriale italiana a livello nazionale e locale, tutelano e valorizzano le proprie raccolte storiche, acquisiscono la produzione editoriale straniera in base alle specificità delle proprie raccolte e tenendo conto delle esigenze dell'utenza, documentano il posseduto, forniscono informazioni bibliografiche e assicurano la circolazione dei documenti.

[38] A livello periferico sono dislocati n. 101 Archivi e 19 Soprintendenze archivistiche che dipendono funzionalmente dalle Direzioni regionali per i beni culturali paesaggistici, ma si rapportano per gli aspetti tecnico-scientifici alla Direzione generale per gli Archivi

Per quanto riguarda il settore dei contributi, la Direzione generale per le Biblioteche gli Istituti Culturali ed il Diritto d'Autore ha amministrato sia contributi erogati ai sensi di leggi che ne determinano l'ammontare e il destinatario, sia contributi erogati ai sensi di leggi e circolari che regolano modalità, criteri e termini di ammissione al contributo (legge n. 420 del 1997, e successiva circolare n. 84 del 2006, legge n. 534 del 1996 e relative circolari, legge n. 416 del 1981).

Nel complesso, nell'anno, sono stati erogati contributi per un ammontare di 26,3 milioni[39].

L'importante quota del bilancio del MIBACT assorbita dalla spesa per l'erogazione di contributi sia ad Enti vigilati che all'ampia platea di Enti pubblici e privati che svolgono attività rilevanti nel settore dei beni culturali suggerisce un'attenta verifica nella distribuzione e rendicontazione dei Fondi trasferiti.

La natura di contributi a pioggia, privi di ogni ricaduta positiva, unito ai costi di gestione ed al rallentamento delle procedure di erogazione, ne suggerisce una profonda razionalizzazione, rendendo, in ogni caso, preferibile una distribuzione fondata su progetti concreti da finanziare e rendicontare piuttosto che attraverso un sovvenzionamento diretto agli Enti.

Rispondono a tale esigenza i nuovi criteri per la concessione dei contributi statali agli Istituti culturali individuati con legge 17 ottobre 1996, n. 534, previsti nella legge di stabilità per il 2014 improntati a principi di trasparenza e pubblicità nell'assegnazione dei finanziamenti statali e diretti alla semplificazione e celerità dei procedimenti, nonché alla definizione dei requisiti degli Istituti culturali beneficiari.

Nell'ambito delle attività finanziate si rileva, infine, che il decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 135 del 2012, ha previsto la soppressione, dal 1° gennaio 2014, della Fondazione Valore Italia con la quale il Ministero aveva siglato una convenzione per la realizzazione, all'interno del Palazzo della Civiltà Italiana all'Eur, del Museo dell'Audiovisivo.

Le risorse stanziate andranno a finanziare il progetto per un intervento straordinario di sostegno al settore delle biblioteche pari a 6,6 milioni.

Il piano risponde alla necessità di tutela del patrimonio librario e prevede interventi di carattere strutturale e di sicurezza delle sedi di un numero rilevante di biblioteche nazionali.

4.6. Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee

Il programma, gestito dalla Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee, presenta nel 2013 uno stanziamento definitivo di 331,6 milioni di euro (4,5 milioni in più rispetto agli stanziamenti del 2012), quasi interamente impegnato e speso e in gran parte destinato alle spese di funzionamento sia a livello centrale che periferico.

Le spese di personale dipendente della Direzione generale e di tutti gli Uffici periferici assorbono circa il 78,5 per cento degli stanziamenti definitivi, mentre le spese per i consumi intermedi per tutte le strutture (con esclusione dei poli museali) passano da 9,72 milioni di stanziamenti iniziali a oltre 21,7 milioni di stanziamenti definitivi, quasi interamente impegnati e spesi; incremento ascrivibile in modo particolare alle spese per le utenze (pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, conversazioni telefoniche nonché per la pulizia, riscaldamento ed condizionamento d'aria dei locali) che passa dai 2 agli oltre 11,9 milioni (nel 2012 raggiungeva i 4 milioni).

---

[39] Si segnalano al riguardo: i contributi a Istituzioni sociali per 4,4 milioni; le somme da erogare ad Enti, Istituti, Associazioni, Fondazioni ed altri Organismi , per oltre 9,6 milioni di euro; i contributi ad Enti e Istituti culturali , per 6,4 milioni (circa 691 mila euro in più rispetto al 2012); il contributo all'Accademia Nazionale dei Lincei pari 2,4 milioni (- 483 mila euro rispetto al 2012); il contributo da corrispondere al Centro di Documentazione Ebraica Contemporanea con sede in Milano con circa 182 mila euro (68 mila euro in meno rispetto al 2012); i contributi a Istituzioni sociali private per il finanziamento della ricerca sulla storia e sulla cultura del Medioevo italiano ed europeo, con stanziamenti di circa 1,5 milioni di euro.

Rientrano nell'attività amministrativa gli interventi di assistenza tecnica e amministrativa sul sistema informativo nel settore della tutela dei beni architettonici, le attività collegate alla circolazione dei beni in territorio nazionale (per prestiti a mostre) e internazionale nell'ambito della tutela del patrimonio storico-artistico ed etnoantropologico e le attività in tema pianificazione paesaggistica congiunta tra Stato e Regioni nell'ambito della tutela del paesaggio.

La spesa per interventi, pari a circa 14,1 milioni, risulta utilizzata in gran parte per contributi in conto interessi per interventi di conservazione e restauro, nonché per le spese di funzionamento del Museo Nazionale dell'Ebraismo italiano e della *Shoah*, per le annualità per gli interventi di competenza della Società di cultura La Biennale di Venezia, per il Comitato tecnico-scientifico speciale per il patrimonio storico della prima guerra mondiale.

Tra gli investimenti, significative appaiono le acquisizioni di opere di rilevante interesse storico, artistico ed etno-antropologico e le risorse utilizzate, in materia di arte e architettura contemporanee, per la cura delle attività gestionali promosse attraverso il Piano per l'arte contemporanea. Detto Piano, regola e distribuisce le risorse affidate alla Direzione generale secondo un programma di interventi e acquisizioni di opere d'arte, su attività istruite, valutate e condivise, che coinvolgono oltre 25 soggetti diversi per un importo complessivo di 1,6 milioni, di cui il 50 per cento attribuito alla Fondazione MAXXI.

4.7. Valorizzazione del patrimonio culturale

Il programma, gestito dall'omonima Direzione generale, presenta uno stanziamento iniziale di 22,6 milioni che ha raggiunto i 25,4 milioni in termini di stanziamenti definitivi.

Considerato l'organico estremamente ridotto delle Direzione (2 dirigenti e 42 dipendenti tra cui cinque professori comandati dal MIUR), le spese di funzionamento non espongono valori rilevanti.

Nell'ambito della spesa per gli interventi, pari a 2,22 milioni, la maggior parte è destinata a favore della Fondazione MAXXI–Museo nazionale delle arti del XXI secolo mentre le spese di investimento si articolano in interventi per la valorizzazione del patrimonio culturale (con stanziamenti iniziali e definitivi di circa 1,3 milioni) e somme occorrenti per la tutela e fruizione dei siti Unesco italiani, ivi compresi i servizi di assistenza (2,3 milioni).

La maggior parte delle risorse è assorbita dalle spese di investimento e si riferisce alla "conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali, finalizzati alla valorizzazione del patrimonio culturale nazionale ivi compresa la salvaguardia e la fruizione" con stanziamenti iniziali di 13,4 milioni di euro (circa il 60 per cento del totale) e stanziamenti definitivi per 15,7 milioni di euro (pari al 61,8 per cento del totale).

Tra le attività di particolare rilievo si segnalano, in primo luogo, le nuove linee guida per l'affidamento in concessione dei servizi di accoglienza al pubblico negli Istituti e nei luoghi della cultura statali (visite guidate, *bookshop,* caffetterie e punti di ristoro) presente solo in una piccola parte del complesso degli Istituti culturali. Si tratta infatti di elementi di supporto fondamentali nella gestione di un museo, suscettibili anche di produrre una fonte di reddito per sostenere spese necessarie di gestione e manutenzione.

Tra le altre azioni avviate si segnalano inoltre: l'avvio di una consultazione pubblica *online* sul proprio sito istituzionale dal titolo "Il museo che vorrei" per conoscere le reali aspettative dei cittadini, e in particolare di coloro che non frequentano i musei; l'organizzazione dell'evento "Una notte al museo" con aperture serali straordinarie di luoghi d'eccellenza della cultura tra musei e aree archeologiche statali; iniziative finalizzate a migliorare l'accessibilità fisica ai luoghi del patrimonio culturale statale; accordi di *partnership* con i principali vettori di trasporto aereo e ferroviario per consentire una promozione diffusa della cultura destinata a raggiungere i principali flussi turistici interni ed esterni; la Carta della qualità dei Servizi nei luoghi della cultura statali; progetti di comunicazione del patrimonio culturale attraverso i canali social *network.*

4.8. Tutela del patrimonio culturale

Il Programma, che evidenzia uno stanziamento definitivo pari a 245,31 milioni (-11,7 per cento rispetto al 2012) interamente impegnato e pagato per il 90 per cento, fa capo alla Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali competente per il riparto delle risorse assegnate ai Centri di Responsabilità, cui sono trasferite le somme per la realizzazione di interventi a favore di beni e attività culturali.

Si tratta di interventi che, coinvolgendo tutti i settori di competenza del Ministero, determinano non facili raccordi con gli altri programmi di bilancio, anch'essi destinati ad interventi di tutela del patrimonio culturale.

Le risorse relative alle spese di funzionamento vengono assorbite per circa la metà dal finanziamento di interventi urgenti al verificarsi di emergenze, relativi alla salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici. Lo stanziamento iniziale, pari a 31,2 milioni di euro (13,7 milioni di euro in meno rispetto al dato assestato 2012), subisce un'ulteriore diminuzione in sede di assestamento, raggiungendo lo stanziamento definitivo di 27,6 milioni (-10,5 milioni di euro rispetto al 2012) per far fronte alla gestione corrente del Ministero.

Le spese per interventi si concentrano invece nelle somme destinate al rimborso di interessi passivi per le operazione finanziarie per la realizzazione degli interventi di ripristino, recupero e restauro del patrimonio danneggiato da eventi naturali, nonché per il pagamento delle quota di interessi sui mutui contratti per la realizzazione del programma di interventi già attuati con la Società Arcus S.p.A.

La categoria che assorbe la maggior parte degli stanziamenti definitivi concerne le spese di investimento che rappresentano il 53 per cento del totale (nel 2012 era tuttavia il 67,9 per cento).

Alla flessione degli stanziamenti hanno contribuito: la diminuzione dei trasferimenti a favore della Società Arcus S.p.A., la forte contrazione delle risorse destinate a contributi ad Istituzioni sociali, la riduzione delle somme provenienti dal Fondo del "Lotto" e quelle destinate a "Contributi finanziari a favore di proprietari, possessori o detentori di beni culturali".

4.9. La missione "Ricerca e innovazione" e il programma "Ricerca in materia di beni e attività culturali"

La missione n. 17, articolata in un solo programma, "*Ricerca in materia di beni e attività culturali (2.1)*", viene gestita da più Direzioni generali.

Per il 2013 lo stanziamento iniziale in conto competenza è stato di 41,9 milioni di euro (circa il 2,7 per cento dello stanziamento totale del MIBACT) e lo stanziamento definitivo di 45,8 milioni di euro (–35,3 per cento rispetto al dato 2012).

Di questo circa il 65 per cento è dedicato alle competenze fisse ed accessorie per il personale; i capitoli assegnati al Segretariato generale, alla Direzione per gli archivi e alla Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee assorbono il 52 per cento dello stanziamento definitivo dell'intero programma.

Nell'ambito della voce "interventi" si iscrivono risorse destinate prevalentemente a Istituzioni sociali, nonché il contributo – di natura obbligatoria – alla Scuola archeologica italiana di Atene (375.552 euro, con una diminuzione di 24.047 euro rispetto al dato assestato 2012).

Il 15 per cento del totale di stanziamento è dedicato alle spese di investimento, nel cui ambito elevata resta la quota di trasferimenti per il funzionamento di Enti con finalità di restauro e conservazione del patrimonio[40].

[40] Nel programma rientrano: le assegnazioni per il funzionamento dell'Istituto superiore per la conservazione e il restauro (594 mila euro, con una diminuzione di 203 mila euro rispetto al dato assestato 2012), dell'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione (448 mila euro, con una diminuzione di 153 mila euro rispetto al dato assestato 2012), dell'Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario (405 mila euro, con una diminuzione di 139 mila euro rispetto al dato assestato 2012), dell'Opificio delle pietre dure di Firenze (237.090 euro, con un aumento di euro 184.215 euro rispetto al dato assestato 2012).

Solo 6,4 milioni sono invece destinati alla progettualità e ad attività di ricerca nel cui ambito si segnalano i progetti in tema di digitalizzazione e informatizzazione del patrimonio culturale[41].

4.10. Stato di attuazione degli interventi finanziati con i Fondi europei

4.10.1. programmi, progetti e attività del MIBACT nel quadro della politica di coesione europea 2007-2013 e 2014-2020

Nel corso del 2013, il MIBACT ha proseguito le attività connesse all'attuazione dei diversi programmi e progetti operativi afferenti al Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e/o da altri Fondi comunitari, nei quali è coinvolto con diverse funzioni e responsabilità.

Da maggio 2013 il MIBACT ha assunto, in forza della delega dell'Autorità di Gestione del programma (PCM-DISET), il ruolo di Organismo Intermedio nell'ambito del *Programma Operativo Interregionale FESR - Attrattori culturali, naturali e turismo* (POIn Attrattori), cui è stata impressa una significativa accelerazione grazie al nuovo assetto istituzionale e procedurale-attuativo definitosi in esito al processo di revisione - approvato con decisione comunitaria del 18 settembre 2013 – allineato agli indirizzi di riprogrammazione definiti dal Piano nazionale di Azione Coesione (PAC) varato dal Consiglio dei Ministri l'11 maggio 2012, secondo una logica di sinergia e di convergenza della strategia di valorizzazione delle aree di attrazione culturale.

L'intero ammontare delle risorse delegate al MIBACT, pari a circa 371 milioni, risulta impegnato a favore del *Grande Progetto Pompei* (105 milioni) e degli "Interventi per il miglioramento delle condizioni di offerta e di fruizione del patrimonio delle aree e dei poli di attrazione culturale e naturale" (266 milioni circa), cui concorre anche la strategia parallela e complementare del Piano di Azione Coesione (PAC MIBACT – Linea di azione 1 – *Valorizzazione delle aree di attrazione culturale,* 95 milioni).

Con successive e distinte fasi di implementazione, si è pervenuti alla selezione di due blocchi di interventi: quelli di I fase e retrospettivi, certificati nel corso delle annualità 2010-2013 (complessivamente circa 71 milioni) e quelli ricompresi nell'ambito degli Accordi Operativi di Attuazione tra il MIBACT e le quattro Regioni della convergenza, selezionati ed approvati con appositi decreti nel corso del 2013 (87 interventi caratterizzati da immediata cantierabilità, che vedono come beneficiari sia le strutture periferiche del MIBACT sia Amministrazioni regionali ed Enti locali).

Sempre nell'ambito del POIn Attrattori, a seguito del trasferimento delle competenze in materia di turismo, nel corso del 2013 il MIBACT ha acquisito la funzione di Organismo Intermedio anche per l'attuazione della Linea "Azioni istituzionali di promozione integrata, a livello interregionale, nazionale ed internazionale dell'offerta culturale, naturale e turistica delle Regioni Convergenza" per un importo di 24 milioni di euro, di cui 14 sono stati certificati nel 2013. Queste attività hanno permesso l'assunzione degli impegni finanziari sull'intero ammontare delle risorse programmate, ed hanno altresì contribuito ad assicurare il raggiungimento del *target* di spesa previsto per il 2013.

Al fine di garantire un'efficiente organizzazione delle strutture tecniche attivate per la gestione delle linee di intervento delegate al MIBACT sono anche destinate risorse (Asse III – Assistenza Tecnica del POIn Attrattori) per un ammontare complessivo pari a poco meno di 3 milioni di euro, in corso di utilizzazione.

---

[41] In tale direzione, con la legge n. 112 del 2013 il Governo ha lanciato un programma straordinario per lo sviluppo delle attività d'inventariazione, catalogazione e digitalizzazione del patrimonio culturale italiano "Programma 500 giovani per la cultura", attuato dal MIBACT. Il programma, il cui fine ultimo è di incrementare l'accesso e la fruizione da parte del pubblico al patrimonio culturale anche attraverso portali e dispositivi mobili intelligenti, si inserisce nel quadro delle indicazioni dell'Agenda digitale europea ed è finanziato per il 2014 con 2,5 milioni di euro.

Il MIBACT è inoltre coinvolto, sebbene con profilo di beneficiario, anche nell'attuazione del *Programma Operativo Interregionale FESR - Energie rinnovabili e risparmio energetico* (POIn Energia), in relazione a quanto previsto nel quadro dell'Accordo di Programma stipulato tra il MATTM ed il MIBACT per la definizione e l'attuazione di interventi per l'efficientamento e il risparmio energetico a beneficio di luoghi della cultura di rilevanza nazionale (musei, siti archeologici e monumentali, ecc.) nelle 4 Regioni dell'obiettivo Convergenza. In tale ambito sono state realizzate progettazioni definitive di 10 interventi il cui valore ammonta complessivamente a circa 29 milioni di euro, per due dei quali sono state avviate le rispettive realizzazioni[42].

4.10.2 Stato di attuazione degli interventi nell'area archeologica di Pompei e del Grande Progetto Pompei

Il Grande Progetto Pompei (GPP) è un programma straordinario e urgente di interventi conservativi di prevenzione, manutenzione e restauro adottato con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo in forza della legge n. 75 del 2011, candidato ed approvato al finanziamento comunitario (decisione comunitaria C (2012) 2154 del 29-3-2012), nell'ambito delle risorse del POIn Attrattori, con una dotazione complessiva pari a 105 milioni di euro.

Il GPP è articolato in 5 piani esecutivi:

- *le Opere* (con una dotazione di 85 milioni di euro), che prevede interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico, la messa in sicurezza, il restauro architettonico e degli apparati decorativi ed è in corso di attuazione per il tramite della Soprintendenza Speciale di Napoli e Pompei, che ha proceduto sotto il controllo del Gruppo di Coordinamento attivato presso il Segretariato Generale e dello *Steering Committee* interministeriale, alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori originariamente previsti. Al dicembre 2013 sono stati pubblicati bandi relativi a n. 14 interventi il cui costo complessivo ammonta a poco oltre 30 milioni, 7 dei quali sono stati aggiudicati, di cui 5 con cantieri in corso (per un valore complessivo di 6,5 milioni). Ulteriori interventi per circa 20 milioni di euro sono oggetto di bandi in pubblicazione nel 2014. Sui restanti importi sono in corso le attività di predisposizione dei progetti e delle procedure di appalto.
- *la Conoscenza*, che prevede attività di studio e indagine in ordine alle caratteristiche fisiche, materiche, archeologiche e di conservazione dei beni da un lato, ed alla progettazione degli interventi di messa in sicurezza dal rischio idrogeologico dall'altro, attraverso l'implementazione di un sistema informativo che consente di analizzare e sistematizzare le componenti archeologiche ed architettoniche della città antica, ponendo le premesse per una adeguata valutazione dello stato di conservazione e degli elementi di degrado, indispensabile ad una corretta conservazione programmata con controlli ispettivi periodici e interventi sottratti ad una logica puramente emergenziale (con una dotazione di 8,2 milioni, tutti oggetto di progettazione conclusa).
- *la Sicurezza*, che prevede l'adeguamento degli impianti per la sicurezza e la telesorveglianza del sito (con una dotazione di 2 milioni di euro) attuato sotto il coordinamento del Ministero dell'interno.
- *il miglioramento dei servizi e della comunicazione* (7 milioni di euro) per l'adeguamento dei servizi per i visitatori e l'implementazione di strumenti di comunicazione anche interattivi.
- *il rafforzamento e la capacity building* (2,8 milioni di euro) per azioni di rafforzamento della capacità tecnico-amministrativa di governo e di attuazione del progetto.

[42] I luoghi della cultura interessati dalle progettazioni sono il Museo Nazionale di Capodimonte, il Museo Archeologico Nazionale di Napoli, l'Archivio di Stato di Napoli (Campania), il Museo Archeologico Nazionale della Sibaritide, la Biblioteca Nazionale di Cosenza, il Museo e Parco Archeologico di Capo Colonna (Calabria), il Museo Archeologico Nazionale di Taranto, la Cittadella della Cultura di Bari, il Castello Svevo di Bari (Puglia), l'Archivio di Stato di Catania (Sicilia).

La *governance* del Grande Progetto Pompei è affidata ad una serie di Autorità ed Organismi di coordinamento e gestione cui partecipano le Amministrazioni centrali responsabili e competenti per la sua attuazione, quali l'Autorità di gestione e quella di certificazione (MISE-DPS), l'Organismo Intermedio (MIBACT), lo *Steering Committee* (MISE-DPS, MIBACT, Ministero dell'Interno), il Gruppo di coordinamento (MIBACT, MISE-DPS e Invitalia), il Gruppo di lavoro per la legalità e la sicurezza del Progetto Pompei[43].

Per imprimere ulteriore accelerazione all'attuazione degli interventi previsti dal progetto ed assicurare un più efficace coordinamento tecnico ed amministrativo necessario alla loro realizzazione, e di quelli per il rilancio economico-sociale e la riqualificazione ambientale e urbanistica dei territori dei Comuni afferenti all'area di Pompei e di altri importanti siti archeologici, con la legge n. 112 del 2013 (conversione del DL n. 91 del 2013 c.d. "Valore Cultura") sono state introdotte una serie di innovazioni organizzative, avviate a fine 2013 ed in via di messa a regime nei primi mesi del 2014.

E' stata in primo luogo disposta la separazione della Soprintendenza archeologica di Pompei da quella di Napoli, con la conseguente istituzione di una nuova Soprintendenza ai beni archeologici di Napoli (d.m. del 3 dicembre 2013) alla cui direzione è stato altresì nominato un nuovo Soprintendente.

E' stato inoltre nominato un "Direttore generale di progetto" (ed un Vice Direttore generale vicario), cui si è proceduto con dPCM del 27 dicembre 2013, a capo di un'Unità Grande Pompei.

La costituzione dell'Unità Grande Pompei dotata di autonomia amministrativa e contabile, struttura di supporto al Direttore generale di progetto, è stata disposta con dPCM in data 12 febbraio 2014 con il compito di definire e approvare gli elaborati progettuali degli interventi di recupero e restauro previsti dal GPP; assicurare il tempestivo ed efficace svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento dei lavori e l'appalto di servizi e forniture necessari alla realizzazione del GPP seguendo la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti; assicurare la più efficace gestione del servizio di pubblica fruizione e di valorizzazione del sito archeologico, predisponendo la documentazione degli atti di gara e seguendo la fase di attuazione ed esecuzione dei relativi contratti; assumere direttive atte a migliorare l'efficace conduzione del sito, definendo obiettivi e modalità per assicurare il rafforzamento delle competenze e del contributo del complesso del personale della Soprintendenza agli obiettivi di miglioramento delle condizioni di fruizione e valorizzazione del sito; provvedere ad assicurare le condizioni di supporto organizzativo e amministrativo alle attività di tutela e di valorizzazione di competenza della Soprintendenza speciale di Pompei, Ercolano e Stabia.

L'Unità dovrà inoltre approvare un piano strategico di sviluppo del percorso turistico-culturale integrato del sito Unesco "Aree archeologiche di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata" riferito alle aree e alle Amministrazioni interessate dal piano di gestione dell'omonimo sito UNESCO.

Attesa la recente costituzione dell'Unità Grande Pompei, la Corte si riserva di valutare nel prosieguo la concreta attuazione delle rilevanti funzioni ad essa affidate, anche alla luce della misure di semplificazione di cui al decreto-legge n. 83 del 2014.

Resta, peraltro, necessaria, considerata la situazione di emergenza, la sollecita adozione di interventi efficaci ed organici per la messa in sicurezza dell'importante sito archeologico.

---

[43] Quest'ultimo opera presso la Prefettura - UTG di Napoli (in forza del Protocollo di legalità sottoscritto in data 5 aprile 2012 tra Prefettura e Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Napoli e Pompei), ed è diretto da un Prefetto. Il Gruppo ha il compito di collaborare nella predisposizione dei bandi di gara e dei relativi contratti, allo scopo di monitorare le procedure, prevenire tentativi di infiltrazione criminale evitando anche forme di concorrenza sleale, nonché assicurare la corretta realizzazione degli interventi, attraverso l'attivazione del potere di accesso e l'intervento del Gruppo interforze di cui al decreto del Ministro dell'Interno 14 marzo 2003.

MINISTERO DELLA SALUTE

Considerazioni di sintesi
1. Profili istituzionali e programmazione strategica
2. Analisi della struttura organizzativa: *2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche; 2.2 Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza; 2.3. Organi collegiali e enti vigilati*
3. Analisi finanziarie e contabili: *3.1. Analisi della gestione delle spese:* 3.1.1. *Spending review*; 3.1.2. Le misure di contenimento della spesa; 3.1.3. L'attività contrattuale; 3.1.4. I residui passivi; 3.1.5. Residui perenti;*3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie*
4. Missioni e Programmi: *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; *4.2. Ricerca e innovazione (missione 17)*

Considerazioni di sintesi

Per l'anno 2013 l'attività del Ministero della salute è stata mirata a due macro-obiettivi: il consolidamento della *governance* del sistema ed il rispetto dei principi di appropriatezza ed efficacia degli interventi sui cittadini, mantenendo sempre, a ragione delle difficoltà del Paese, un rigoroso sforzo di coerenza tra efficienza sanitaria e risorse disponibili.

L'analisi dei risultati conseguiti nell'anno dall'Amministrazione sembra fornire elementi a conferma del raggiungimento di tali obiettivi.

Il processo di riassorbimento dei disavanzi sanitari nelle Regioni in squilibrio strutturale è proseguito anche nel 2013. I progressi nel contenimento dei costi, come rilevato anche nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica, sono stati evidenti. La spesa è stata di circa 2 miliardi inferiore alle attese, confermando la sua stabilizzazione in termini di prodotto al 7 per cento. La rete di valutazione e di assistenza del Ministero anche attraverso l'operare dei "Tavoli di monitoraggio e verifica" ha continuato a svolgere un ruolo prezioso in un percorso di aggiustamento che sia realmente strutturale. La definizione di regole contabili e l'esercizio dei conseguenti controlli hanno consentito di prevedere un sistema di garanzie a tutela dell'aggiustamento, creando una "cortina di protezione" sulla destinazione dei fondi. Le misure introdotte dai provvedimenti che hanno avviato a soluzione il pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche dovrebbero impedire il ripetersi in futuro dei fenomeni di ritardo nel fluire delle somme destinate al sistema sanitario e naturalmente, di quelle che si configurano come vere e proprie distrazioni di risorse per altre esigenze e finalità. Ma non solo. Il sistema di monitoraggio dei livelli essenziali delle prestazioni ha mantenuto la sua funzione di stimolo e di verifica segnalando ancora le insufficienze nella qualità dei servizi resi, nella appropriatezza e nella organizzazione delle strutture, che sono alla base delle difficoltà economiche esplose negli squilibri strutturali. Hanno giocato un ruolo prezioso, e potranno

giocarlo ancor più nei prossimi anni, i potenziamenti degli strumenti di raccolta dati che consentono di offrire elementi di *benchmarking* a sostegno nelle scelte gestionali.

Sono continuati gli interventi per la verifica dell'attuazione del 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.

Sono inoltre proseguite le attività di prevenzione con il programma "Guadagnare salute" e quelle collegate a progetti internazionali e tra essi il progetto EUROMED diretto a rafforzare i sistemi sanitari e l'offerta di salute della regione mediterranea.

E tutto ciò è stato portato avanti con una contrazione significativa delle risorse. Se guardando al dato complessivo la flessione è solo dello 0,9 per cento in termini di stanziamenti e dello 0,4 per cento degli impegni rispetto all'esercizio precedente, al netto delle somme trasferite (a famiglie ed enti territoriali) la riduzione si fa più netta: -13,5 per cento gli stanziamenti, -11,9 per cento gli impegni; la dimensione del *budget* del Ministero nel 2013 passa da 1,5 miliardi a poco più di 340 milioni. Anche le misure di riduzione e razionalizzazione della spesa approvate con il decreto del 9 gennaio 2014, con cui l'Amministrazione ha adottato il piano delle cessazioni del personale e il processo di riorganizzazione con il passaggio dalle tre strutture dipartimentali attuali all'unico segretariato generale, concentrando le funzioni trasversali di coordinamento dei tre Dipartimenti in una sola struttura e puntando così a liberare risorse da utilizzare più proficuamente negli uffici dirigenziali di amministrazione attiva, sono segnali significativi di un impegno a rendere compatibili le attività svolte con le necessità di contenimento della spesa.

Ma l'esercizio che si è chiuso è anche lo specchio della difficoltà di procedere oltre su tale percorso senza scelte selettive. E ciò sia nell'attività di programmazione generale, sia in quella di intervento proprio dell'Amministrazione.

Il settore sanitario si trova oggi di fronte a scelte impegnative dal punto di vista finanziario: interessato, da un lato, da ulteriori pressioni per una riduzione ulteriore di risorse, dall'altro, da necessità legate al progresso tecnico e all'accesso a nuovi e costosi strumenti di cura e, da un altro lato ancora, dalla difficoltà di mantenere elevati prelievi fiscali locali. La scelta di non intaccare, almeno nel breve periodo, le risorse destinate alla sanità, ma di trovare all'interno del settore le risorse per affrontare i nuovi bisogni e le somme da destinare al finanziamento degli investimenti, non riduce l'impegno che si presenta per gli esercizi a venire.

A queste necessità se ne vanno aggiungendo altre. Come quella di creare condizioni competitive in tema di salute con gli altri Paesi UE, derivante dall'applicazione della Direttiva Europea 2011/24 UE; di garantire adeguati standard di qualità e sicurezza delle cure ai cittadini italiani ed europei e di adeguare i nuovi livelli essenziali di assistenza; di rilanciare e rafforzare l'assistenza territoriale a causa della prevalenza di patologie croniche – degenerative dovute all'invecchiamento della popolazione; di superare le criticità, sempre più rilevanti ed emergenti su buona parte del territorio nazionale, derivanti dall'inquinamento ambientale, con inevitabili ricadute sulla salute dei cittadini e, quindi, sulla spesa sanitaria.

Il rinvio nella definizione del nuovo Patto della salute, nell'approvazione della revisione dei LEA, ma anche nella riscrittura del Piano sanitario nazionale o di quello di prevenzione, sono l'evidenza di una difficoltà di individuare concreti spazi di manovra per il reperimento delle risorse.

All'Amministrazione centrale spettano, poi, ruoli significativi nel campo della prevenzione, della formazione, della gestione della sanità pubblica e nel sostegno delle politiche di investimento. Competenze di rilievo che sembrano oggi strette da un vincolo di risorse destinato a permanere nel medio periodo. Su questi terreni le scelte selettive da assumere vanno oltre i confini dell'Amministrazione della salute così come la necessità di individuare ulteriori fonti di finanziamento.

1. Profili istituzionali e programmazione strategica

Le linee strategiche su cui si è sviluppata l'attività del 2013 sono state definite nell'ambito del processo di pianificazione e programmazione che ha preso avvio con l'Atto di indirizzo ministeriale del 3 ottobre 2012.

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 2013 e per il triennio 2013-2015. L'intero procedimento si è concluso con la predisposizione della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione (emanata 29 gennaio 2013). La fine della legislatura e il nuovo governo sono intervenuti in corso di gestione. Il ministro della Salute ha riferito nel corso di una audizione parlamentare tenutasi il 4 giugno 2013 sulle nuove linee programmatiche.

Per l'anno 2013 l'attività del Ministero della salute era mirata a due macro-obiettivi: il consolidamento dell'economicità della *governance* del sistema ed il rispetto dei principi di appropriatezza ed efficacia degli interventi sui cittadini, mantenendo sempre, a ragione delle difficoltà del Paese, un rigoroso sforzo di coerenza tra efficienza sanitaria ed impiego delle risorse disponibili.

Nel 2013 le priorità erano, quindi, da riferirsi allo sviluppo di politiche per la prevenzione, al rilancio della ricerca integrata con la pratica clinica, vista come elemento di sviluppo e non di spesa; alla formazione dei professionisti; al riconoscimento del merito, al monitoraggio sistematico dei livelli essenziali di assistenza e all'affiancamento continuo alle Regioni in piano di rientro dal disavanzo finanziario; al miglioramento della qualità dei servizi, a interventi maggiormente qualificati di prevenzione e di assistenza sanitaria attraverso lo sviluppo di modelli di riorganizzazione della rete di assistenza territoriale.

Per la prevenzione ciò significava concentrarsi sulle malattie croniche non trasmissibili, favorendo l'adozione di stili di vita attivi e responsabili, in armonia con gli obiettivi del Programma strategico nazionale, per affrontare in maniera globale i principali fattori di rischio modificabili. Si puntava ad un miglioramento, soprattutto in termini di efficienza e tempestività, della prevenzione e sorveglianza delle malattie infettive e delle attività vaccinali. L'aumento dei comportamenti a rischio nonché la frequenza degli spostamenti di persone e di merci, legate agli scambi commerciali, al turismo, ai viaggi di lavoro e ai fenomeni migratori, favoriscono, infatti, la diffusione delle malattie trasmissibili, a volte con carattere di vera emergenza.

La ricerca doveva produrre risultati trasferibili all'attività clinica, con azioni quindi di integrazione tra l'attività di ricerca e la pratica clinica, nella convinzione che la buona assistenza richiede innovazione e quindi ricerca.

Nel corso dell'esercizio si prevedeva il recepimento della Direttiva 24/2011/UE, per la cui attuazione risultava necessario, innanzitutto, dare luogo all'implementazione dell'art. 6, tramite la creazione del Punto di contatto nazionale. Un adeguamento volto ad attirare i pazienti stranieri a farsi curare sul territorio nazionale (ritorno economico) e far guadagnare al Paese una posizione di spicco in ambito sanitario a livello europeo (ritorno di immagine e di investimenti stranieri). Un impegno da affiancare alle attività volte a partecipare ai lavori delle maggiori Organizzazioni internazionali.

Consolidamento dei risultati ottenuti sul fronte del riassorbimento dei disavanzi sanitari, definizione del nuovo Patto per la salute e attuazione di quanto previsto dalla riforma federalista dovevano rappresentare i principali passi in tema di programmazione sanitaria. In tale ambito, fondamentale risultava il ruolo degli strumenti, sviluppati nel Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS), a supporto del monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Essi dovevano consentire una lettura integrata delle prestazioni erogate ai cittadini nell'ambito dei diversi livelli assistenziali, a partire da quelli ospedaliero e territoriale.

L'assistenza primaria andava riorganizzata secondo una logica di rete, adottando modelli organizzativi che agevolassero il coordinamento operativo tra i vari professionisti. Una riorganizzazione che, per poter garantire la continuità delle cure durante le 24 ore e per 7 giorni alla settimana, doveva prevedere l'individuazione di modelli organizzativi assistenziali,

diversificati e adattabili ai diversi contesti territoriali e contare sull'integrazione del servizio di Continuità Assistenziale (CA) con il Sistema territoriale di Emergenza 118.

L'azione dell'Amministrazione doveva incentrarsi sulla definizione di strumenti in grado di favorire nuovi criteri di efficienza, appropriatezza e qualità degli interventi sanitari e, specie nei sistemi in *deficit* economico o non adeguati nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, dovevano essere monitorati i piani di riorganizzazione e riqualificazione contenuti nei programmi operativi. Proseguiva inoltre l'attività di affiancamento delle Regioni interessate dai piani di riqualificazione.

Centrale rimaneva il riordino degli ospedali: si doveva concludere il processo avviato, operando in grandi reti, avvalendosi di tecnologie e professionalità sempre più elevate e impiegando metodiche di "de-materializzazione" nella trasmissione e archiviazione delle informazioni, con capacità di risposta alla pluralità di richieste del paziente.

Particolare attenzione andava posta all'identificazione dei processi di umanizzazione nei confronti dei pazienti e delle famiglie che vivono uno stato di "fragilità" (anziani, disabilità gravi, cronicità, terminalità).

In continuità con l'anno 2012, nell'ambito delle attività rivolte alla razionalizzazione della spesa sanitaria, doveva proseguire e rafforzarsi l'attenzione al governo del settore dei dispositivi medici: ciò diffondendo le migliori pratiche e potenziando gli strumenti e le informazioni a disposizione di Regioni e aziende sanitarie da cui trarre elementi per una autoselezione delle pratiche e dei modelli organizzativi e istituzionali a migliore impatto.

Nel 2013, gli interventi a tutela della salute pubblica veterinaria e della sicurezza degli alimenti dovevano essere preordinati a garantire la continuità e lo sviluppo delle azioni intraprese nelle precedenti annualità per una corretta valutazione e gestione del rischio nella catena alimentare; ma selezionando quelli maggiormente necessari per consentire una razionalizzazione e un contenimento della spesa pubblica.

Si dovevano consolidare le azioni nel territorio per il controllo e l'eradicazione delle malattie infettive animali e delle zoonosi ed uniformando gli interventi sulle malattie a forte impatto sulle economie nazionali ed extra nazionali. Nel settore del farmaco veterinario doveva realizzarsi un maggiore controllo nelle diverse fasi della circolazione del medicinale veterinario, al fine di assicurare un efficace sistema di farmacosorveglianza.

La sicurezza alimentare rappresentava una priorità proprio perché tocca un interesse primario della popolazione e coinvolge in modo trasversale e con differenti ruoli le istituzioni, i produttori, i consumatori ed il mondo scientifico. Era per questo previsto un potenziamento dell'attività di collaborazione con l'Autorità europea e un migliore raccordo degli scienziati italiani che fanno parte dei panel scientifici e dei gruppi di lavoro istituiti presso detta Autorità.

In linea con la riduzione di strutture e dotazioni organiche prevista dal DL n. 95 del 2012, l'Amministrazione aveva previsto la predisposizione di modifiche nell'organizzazione del Ministero che, concentrando le attività in un numero inferiore di strutture dirigenziali, garantisse il mantenimento dei livelli di servizio resi all'utenza.

Nel giugno 2013 il nuovo ministro, non predisponeva una nuova direttiva, ma nella esposizione delle linee programmatiche alle Commissioni parlamentari competenti, confermava il rilievo delle politiche di prevenzione annunciando la predisposizione di un nuovo Piano nazionale di prevenzione che modificasse e aggiornasse lo strumento vigente e da attuare entro l'anno[1]. Inoltre ribadiva alcuni temi che già caratterizzavano l'impostazione dell'azione per il 2013: la strategicità della riorganizzazione dell'assistenza territoriale per rafforzare i legami tra

[1] Con attenzione non solo agli aspetti specificatamente sanitari, ma anche ai fattori ambientali, sociali ed economici della salute e alle azioni messe in campo per aggredire i principali fattori di rischio nel nostro Paese: le azioni di contrasto al fumo e alla dipendenza da gioco patologico, alle tossicodipendenze, e le patologie croniche non trasmissibili; al rafforzamento degli interventi dedicati alla salute della donna nelle diverse fasi della vita e del bambino, al monitoraggio sempre più attento sulla popolazione maschile giovanile dopo che, abolita la visita di leva, sono aumentate le malattie nei soggetti tra i 30-35 anni.

ospedale e territorio[2]; la revisione dei LEA e la predisposizione del Patto della salute per il 2014[3]; la necessità di individuare, assieme alle Regioni, una mappatura ulteriore degli sprechi; la necessità di rendere competitivo il modello italiano in Europa, cogliendo l'occasione del recepimento della direttiva sulla assistenza sanitaria nei Paesi dell'Unione per rilanciare le eccellenze del sistema italiano all'estero; l'urgenza di provvedimenti normativi in materia di personale e di responsabilità professionale; la volontà di intervenire in tema di precariato, blocco del *turnover* e formazione specialistica in medicina generale; la volontà di muovere per la valorizzazione e il potenziamento del sistema sanitario veterinario nazionale, soprattutto in materia di sicurezza alimentare.

2. Analisi della struttura organizzativa

2.1. Il processo di razionalizzazione delle strutture centrali e periferiche

La pianta organica presenta per il 2013 una dotazione di 13 Uffici dirigenziali di I^ fascia e 111 di II^ fascia; a questi si aggiungono 247 dirigenti delle professionalità sanitarie e 1.328 unità di personale non dirigente. Il personale a tempo determinato rappresenta il 6,4 per cento del totale negli uffici centrali ed il 6 per cento in quelli periferici; la percentuale più elevata di contratti a tempo determinato, il 69 per cento, si riscontra nei dirigenti delle professionalità sanitarie. Le unità in esubero sono 79 delle aree II e III e 7 tra i dirigenti nelle professionalità sanitarie

		Uffici centrali		**Uffici periferici**	
	organico	**Personale in servizio 2013**		**Personale in servizio 2013**	
		A tempo indeterminato	A tempo determinato	A tempo indeterminato	A tempo determinato
Uffici dirigenziali I fascia	13	14	3	0	0
Uffici dirigenziali II fascia	111	88	9	17	5
Uffici dirigenziali II fascia tecnici – ispettivi ecc.	0	0	0	0	0
Totale Uffici dirigenziali	124	102	12	17	5
dirigenti delle professionalità sanitarie*	247	136	73	113	92
Area III	525	382	0	171	0
Area II	794	425	25	420	6
Area I	9	2	0	5	0
Totale personale Aree	1328	809	25	596	6

*Ai dirigenti delle professioni sanitarie in servizio nel 2013 presso gli uffici centrali (136) e periferici (113) ne vanno aggiunti 4 in aspettativa per incarichi presso altra Amministrazione e 1 nel ruolo locale (prov. Bolzano)
Fonte: dati Ministero della Salute

Le misure di riduzione e razionalizzazione della spesa hanno interessato anche gli assetti organizzativi con particolare riferimento alla composizione e all'evoluzione del personale. Con decreto del 9 gennaio 2014 l'Amministrazione ha adottato, ai sensi dell'art. 2, comma 11 del DL n. 95 del 2012, il piano delle cessazioni del personale. In base alla ricognizione al 31 dicembre 2013 sono state individuate 86 unità soprannumerarie di cui 7 dirigenti delle professionalità sanitarie, 28 unità di terza area, e 51 di seconda area. Per il riassorbimento delle

[2] Su questo fronte si trattava di collaborare con le Regioni per accelerare il percorso di attivazione delle aggregazioni funzionali territoriali e delle unità complesse di cura primaria deputate ad adeguare l'assistenza primaria in un'ottica di complementarietà con le strutture ospedaliere e di accrescimento della capacità di presa in carico del cittadino assistito dal Servizio sanitario. Completare il percorso di potenziamento del ruolo delle farmacie convenzionate.

[3] Per il primo, dopo l'acquisizione del concerto tecnico lo schema era stato trasmesso nel marzo 2013 alla Conferenza Stato-Regioni, per l'avvio dell'istruttoria ai fini dell'intesa. Nel caso del Patto, in mancanza della definizione in sede Stato-Regioni entro il 15 novembre 2012 del nuovo Patto per la salute 2013-2015 (definito il piano regolatore della sanità), sarebbero divenute operative le misure fissate dal decreto-legge 95 in campo sanitario, misure che, diversamente, con il Patto avrebbero potuto essere rimodulate.

unità in soprannumero il Piano prevede cessazioni dal servizio per raggiungimento dei limiti di età; per le unità che residuano dopo le cessazioni si prevede un esodo volontario da concedere a chi ha raggiunto i requisiti pensionistici vigenti anteriormente al DL n.201 del 2011 (pensionamento in deroga) e per eventuali soprannumeri risultanti anche a seguito della procedura di esodo volontario (da verificare a dicembre del 2015) l'Amministrazione può procedere alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro per il personale che al 31 dicembre 2011 risultava in possesso dei requisiti pensionistici vigenti anteriormente al DL n. 201 del 2011.

Con il dPCM n. 59 del 2014 di riordino del Ministero della salute è stato definito un assetto organizzativo conforme alla quantificazione degli organici prevista, per tutte le Amministrazioni, dal dPCM del 22 gennaio 2013 che ha ridotto i posti funzione di livello dirigenziale generale e non (questi ultimi ridotti poi di una ulteriore unità dalla legge n.147 del 2013). Ma la misura più rilevante sotto il profilo del risparmio atteso contenuta nel regolamento è il passaggio dalle tre strutture dipartimentali attuali all'unico segretariato generale. Infatti concentrando le funzioni trasversali di coordinamento dei tre Dipartimenti in una sola struttura, si punta a liberare risorse da utilizzare negli uffici dirigenziali di amministrazione attiva. E' inoltre previsto che la "Direzione generale della comunicazione e dei rapporti europei ed internazionali" assorba i compiti delle due direzioni attualmente operanti: la D.G. della comunicazione e dei rapporti istituzionali e la D.G. dei rapporti europei e internazionali. In un'unica Direzione confluiscono anche tutte le funzioni relative alla vigilanza degli Enti e alla sicurezza delle cure. Dei 111 posti di funzione dirigenziale non generale, 101 sono da individuare con decreti ministeriali di natura non regolamentare, mentre 10 appartengono agli uffici di diretta collaborazione del Ministro e alla Struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*.

Il Ministero è dotato di quattro diverse tipologie di uffici periferici: Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera, Uffici Veterinari per gli Adempimenti Comunitari, Posti d'Ispezione Frontaliera, Servizi di Assistenza Sanitaria al personale Navigante.

USMAF. 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[4]. Alla data del 31 dicembre 2013 gli USMAF, coordinati dal punto di vista tecnico dalla Direzione Generale della Prevenzione, sono articolati in 12 Uffici principali, o USMAF 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.

Sono Uffici impegnati nella messa a punto di misure atte a ridurre o ridimensionare il rischio di diffusione di malattie infettive esercitando attività di vigilanza sia su viaggiatori che sulle merci destinate al consumo umano importate da paesi non appartenenti all'UE. Proprio il controllo sulle merci in importazione rappresenta oggi circa l'80 per cento dell'attività ed è in continuo aumento. La progressiva diminuzione del personale attualmente previsto in 440 unità sta rendendo difficoltoso il servizio soprattutto in alcune regioni del nord destinatarie di importanti volumi di traffici di merci in importazione, difficoltà che potrebbe diventare più evidente nella fase operativa di EXPO 2015 quando si prevede un ulteriore aumento di alimenti destinati alla manifestazione internazionale. Il capitolo relativo alle spese di funzionamento presenta uno stanziamento iniziale di poco più di 34mila euro elevato poi a 624mila a seguito delle riassegnazioni dei proventi derivanti dalla riscossione delle tariffe in attuazione del d.lgs. 194/2008.

UVAC. 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

[4] 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.

applicazione della legislazione veterinaria e zootecnica. 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. Nel 2013 gli stanziamenti definitivi ad essi destinati sono stati pari a 56mila euro con una riduzione rispetto al 2012 del 31 per cento.

PIF. Uffici veterinari 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 n. 80 del 2000 e decreto legislativo n. 93 del 1993). Alla data del 31 dicembre 2013 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 (Milano Malpensa, Ravenna e La Spezia).

SASN. Attualmente costituiti in due uffici periferici: Genova (competente per il centro-nord) e Napoli (per gli ambulatori del sud ed isole). 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 n. 158 del 2012, ha previsto il conferimento alle Regioni delle loro funzioni. Nell'ambito dei lavori di predisposizione dei provvedimenti attuativi della norma sono emerse criticità che hanno impedito la conclusione dei lavori. Pertanto con l'art. 1, c. 233 della legge n. 147 del 2013 sono state abrogate le norme precedenti e le relative funzioni sono state riallocate all'interno del Ministero. Tuttavia gli attuali servizi dei SASN verranno unificati presso gli uffici USMAF e ciò anche al fine di consentire una razionalizzazione nell'utilizzo del personale e nelle risorse logistiche

Per gli uffici periferici il nuovo regolamento prevede per USMAF-SASN, UVAC, PIF ambiti regionali e interregionali con un limite massimo di 22 posizioni dirigenziali di II fascia (erano 34 in precedenza) portando ad una omogeneizzazione degli uffici alle restanti strutture territoriali dello Stato. Gli uffici PIF e UVAC insistenti sulla medesima Regione verranno unificati.

2.2. Le misure adottate in materia di anticorruzione e trasparenza.

E' stato adottato con d.m. 31 gennaio 2014 il Piano di prevenzione della corruzione per il periodo 2013-2016 ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 6 novembre 2012, n. 190[5]. Ai fini della predisposizione di detto Piano (cfr. art.1, comma 7, legge 190 del 2012), l'organo di indirizzo politico con provvedimento del 5 febbraio 2013, ha individuato nel Direttore generale della Direzione generale degli organi collegiali per la tutela della salute il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC). Per l'elaborazione del PTPC sono state poste in essere una serie di iniziative che hanno coinvolto diversi soggetti. Su proposta del RPC sono state individuate le quattro aree maggiormente a rischio contemplate dalla citata legge[6] e una ulteriore area in considerazione delle specifiche competenze del Ministero: l'*attività di ispezione, vigilanza e controllo*. E' quindi stato avviato l'*iter* di mappatura dei processi afferenti alle predette aree a rischio. Per la rilevazione dei processi e la conseguente valutazione del

[5] La legge reca" *Disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione" e* prevede l'adozione di Piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPC) da parte delle Pubbliche Amministrazioni, finalizzati all'individuazione delle attività nelle quali è maggiore il rischio di corruzione e alla previsione, in relazione a tali attività, di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione. In fase di prima applicazione, il Piano riguarda il periodo 2013-2016, così come previsto dal Piano Nazionale anticorruzione (PNA).

[6] Le aree indicate dalla legge sono: autorizzazione o concessione, scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta, ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed Enti pubblici, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'art. 24 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

rischio, il RPC si è avvalso della collaborazione di un Gruppo di lavoro multidisciplinare, composto da funzionari e dirigenti del Ministero e da funzionari del FormezPA. Al gruppo di lavoro ha fornito il proprio contributo anche un funzionario appartenente alla struttura di supporto dell'OIV nonchè il Responsabile per la trasparenza, per gli aspetti di competenza. Sulla base dei risultati dell'attività di individuazione e di analisi, è stata effettuata la ponderazione del rischio ed è stato redatto un registro dei rischi, in cui sono riportati i processi in ordine decrescente in base al livello di rischio.

Per i processi collocati al di sopra della soglia media di rischio il PTPC del Ministero della salute ha previsto l'applicazione di specifiche misure di prevenzione, ulteriori rispetto alle misure obbligatorie *ex lege*. Già nel corso del 2013 sono state realizzate o avviate attività concernenti alcune misure obbligatorie relativamente all'inconferibilità e incompatibilità di incarichi dirigenziali, allo svolgimento di incarichi d'ufficio o attività e incarichi extra-istituzionali e alla formazione sull'anticorruzione.

2.3. Organi collegiali ed enti vigilati

Con il d.P.R. 44 del 28/3/2013, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della legge n. 183 del 2010, è stato adottato il nuovo regolamento di riordino per un triennio degli organi collegiali e degli altri organismi operanti presso il Ministero della salute. E' prevista la possibilità di proroga nel caso venga valutata la loro perdurante utilità. I criteri seguiti nella riorganizzazione sono stati 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[7].

Complessivamente dal riordino è derivato un significativo contenimento della spesa: 280mila euro nel 2013 a fronte di un tetto massimo consentito di 616mila.

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. n. 106 del 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 attività istituzionali (l'immissione in commercio e distribuzione di medicinali e altri prodotti necessari alle attività di sanità pubblica veterinaria). Nel 2013 gli Enti vigilati del Ministero non sono stati interessati da modifiche relative agli assetti organizzativi e ai rapporti con l'Amministrazione stessa. Solo la LILT ha approvato il nuovo statuto in applicazione del d.lgs. n.106 del 2012. La Lega Italiana per la lotta ai tumori opera senza fini di lucro per la promozione della prevenzione oncologica e nel perseguimento dei suoi scopi collabora e si coordina con le amministrazioni, le istituzioni, gli enti, gli organismi nazionali, regionali e

[7] Gli organi collegiali e altri organismi del Ministero della salute, sono stati interessati da un primo processo di riordino attuato con il d.P.R. n.86 del 2007, a norma dell'articolo 29 del DL n. 223 del 2006. 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 n. 112 del 2008 all'articolo 61, è 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 trenta per cento rispetto a quella sostenuta nell'anno 2007 (pari a 880.300 euro). Il decreto-legge n. 112 del 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, ventidue collegi e altri organismi operanti presso il Ministero. Con il decreto-legge n. 89 del 2012 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 n. 158 del 2012).

provinciali che operano nel settore, con le istituzioni che operano a livello internazionale, con le istituzioni scolastiche, i club, le associazioni ecc. Inoltre la LILT cura la raccolta del supporto economico pubblico e privato per il perseguimento degli scopi statutari. L'attuale composizione del Consiglio direttivo nazionale prevede oltre al presidente e vice presidente, solo 3 componenti (a fronte dei 13 del vecchio statuto) e 3 membri del Collegio dei revisori anziché 4. Il personale in servizio nel 2013 è costituito da 12 unità complessive e non c'è personale dirigenziale. Per quanto riguarda invece la Croce Rossa Italiana, nel corso del 2014 è stato emanato il decreto interministeriale disciplinante le modalità organizzative e funzionali dell'Associazione ed è stata altresì approvata la convenzione per la gestione del servizio di pronto soccorso negli aeroporti civili.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. Analisi della gestione delle spese

Nel 2013 il Ministero della salute ha gestito risorse pari a 1.517 milioni, di cui destinati alla Ricerca e innovazione 460,3 (il 30,4 per cento del totale) e alla Tutela della salute 977,8 (il 63,6 per cento). Agli stanziamenti inizialmente previsti (1.273,3 milioni), infatti, i provvedimenti amministrativi adottati nell'anno hanno apportato variazioni in aumento per 243,3 milioni. Il peso delle integrazioni disposte agli stanziamenti iniziali è particolarmente rilevante per i consumi intermedi cui vengono destinati circa 60 milioni aggiuntivi, i trasferimenti correnti a famiglie con 52 milioni (per gli indennizzi e i risarcimenti ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati) e i contributi agli investimenti per i quali non erano previsti stanziamenti iniziali e che attraverso i provvedimenti di variazione ottengono circa 71 milioni.

I RISULTATI DELLE GESTIONI 2012 E 2013 (valori assoluti in migliaia di euro)

CATEGORIE	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Redditi da lavoro dipendente	185.954	171.564	174.027	167.574	175.898	167.019	2.912	3.263
di cui imposte pagate sulla produzione	8.808	8.084	8.224	7.890	8.193	7.852	95	118
Consumi intermedi	199.717	161.534	197.022	158.918	202.576	162.317	96.814	81.991
Trasferimenti di parte corrente	1.090.426	1.101.659	1.084.184	1.096.371	936.936	903.181	641.137	610.444
di cui alle AAPP	483.181	461.318	482.804	461.090	517.979	454.330	208.049	184.363
Altre spese correnti	9.340	6.801	9.337	6.595	10.244	6.578	20	37
di cui interessi								
Totale spese p/corrente	1.485.438	1.441.557	1.464.569	1.429.458	1.325.654	1.239.096	740.883	695.734
Investimenti fissi	1.116	1.162	1.115	1.162	907	626	4.423	1.156
Trasferimenti in c/capitale	44.435	73.971	44.435	73.971	34.454	52.424	49.474	47.663
di cui alle AAPP	43.321	71.377	43.321	71.377	33.341	49.831	49.474	47.663
Totale spese c/capitale	45.551	75.132	45.550	75.132	35.362	53.050	53.897	48.820
Totale spese complessive	1.530.989	1.516.690	1.510.120	1.504.590	1.361.016	1.292.146	794.780	744.554

CATEGORIE	VARIAZIONE 2013/2012				COMPOSIZIONE % DELLA SPESA 2013			
	Stanziamenti definitivi di	Impegni lordi	Pagamenti totali	Residui finali	Stanziamenti definitivi di	Impegni lordi	Pagamenti totali	Residui finali
Redditi da lavoro dipendente	-7,7	-3,7	-5,0	12,0	11,3	11,1	12,9	0,4
di cui imposte pagate sulla produzione	-8,2	-4,1	-4,2	23,9	0,5	0,5	0,6	0,0
Consumi intermedi	-19,1	-19,3	-19,9	-15,3	10,7	10,6	12,6	11,0
Trasferimenti di parte corrente	1,0	1,1	-3,6	-4,8	72,6	72,9	69,9	82,0
di cui alle AAPP	-4,5	-4,5	-12,3	-11,4	30,4	30,6	35,2	24,8
Altre spese correnti	-27,2	-29,4	-35,8	87,4	0,4	0,4	0,5	0,0
di cui interessi								
Totale spese p/corrente	-3,0	-2,4	-6,5	-6,1	95,0	95,0	95,9	93,4
Investimenti fissi	4,1	4,1	-31,0	-73,9	0,1	0,1	0,0	0,2
Trasferimenti in c/capitale	66,5	66,5	52,2	-3,7	4,9	4,9	4,1	6,4
di cui alle AAPP	64,8	64,8	49,5	-3,7	4,7	4,7	3,9	6,4
Totale spese c/capitale	64,9	64,9	50,0	-9,4	5,0	5,0	4,1	6,6
Totale spese complessive	**-0,9**	**-0,4**	**-5,1**	**-6,3**	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Anche considerando tali variazioni in aumento, gli stanziamenti definitivi presentano comunque una flessione rispetto al dato 2012 (-0,9 per cento) frutto di una riduzione complessiva della spesa corrente del 3 per cento (con un calo dei consumi intermedi di oltre il 19 per cento), ma di una crescita degli stanziamenti per trasferimenti in c/capitale di oltre il 64 per cento.

L'andamento decrescente degli stanziamenti trova conferma, in misura più accentuata, nelle altre fasi gestionali del bilancio con gli impegni in diminuzione dello 0,4 per cento ed i pagamenti del 5,1. La significativa flessione della spesa corrente (-2,4 in termini di impegni e -6,5 in termini di pagamenti) viene peraltro compensata dalla forte crescita delle spese in conto capitale impegnate (+65 per cento) e pagate (+50 per cento).

La composizione della spesa letta nelle sue diverse componenti, non presenta rilevanti differenze rispetto al 2012: il peso maggiore sul bilancio continua ad essere rappresentato dai trasferimenti di parte corrente (72,6 per cento), seguiti dagli oneri per il personale comprensivi delle imposte pagate sulla produzione (11,3 per cento) e dai consumi intermedi (10,7 per cento). Mentre la spesa in conto capitale, che nel 2012 pesava solo per il 3 per cento del bilancio, passa nel 2013 al 5 per cento, a seguito di un incremento della spesa per investimenti relativo, tuttavia, alla liquidazione di debiti pregressi reiscritti.

3.1.1 *Spending review*

In applicazione del DL 95 del 2012 ed in adempimento alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012, il Ministero ha predisposto già lo scorso anno il Progetto relativo agli interventi di riorganizzazione e riduzione della spesa e misure di razionalizzazione organizzativa e di risparmio per il triennio 2012-2014. Nel 2013 quindi è proseguita l'attività finalizzata a dare attuazione al Progetto, in particolare intervenendo sulle spese di funzionamento attraverso la razionalizzazione della struttura organizzativa, l'ottimizzazione delle procedure, l'utilizzo trasversale del personale tra gli uffici, la riduzione della spesa per beni e servizi, la diminuzione dei costi di locazione passive, lo sviluppo della centralizzazione degli acquisti e l'adozione di misure di contenimento nell'utilizzo degli autoveicoli di servizio.

Le principali iniziative intraprese sulle diverse tipologie di spesa:

Locazione immobili, autoveicoli e missioni. Con la riunificazione degli uffici centrali nell'unica sede di Viale Ribotta si è proceduto alla razionalizzazione organizzativa e alla revisione delle attività, nell'ottica di ottimizzare l'uso degli immobili a disposizione. Anche l'Ufficio di Bilancio è stato trasferito nella sede centrale, mentre il Comando dei Carabinieri per la tutela della salute è stato spostato presso un immobile appartenente al Fondo Immobili Pubblici. Operazioni queste che hanno consentito un risparmio per spese di locazione di circa il 10 per cento rispetto al precedente anno. Con riguardo al parco auto sono state adottate molteplici misure di razionalizzazione tra cui riduzione del numero di autovetture, sostituzione di veicoli di proprietà con nuovi veicoli a noleggio di categoria inferiore, senza *optional*, contenimento delle spese di rimessaggio. Le misure hanno interessato anche i veicoli del NAS. Sensibilmente ridotta la spesa per le missioni ordinarie ed, evitando viaggi in delegazione, sono state autorizzate solo le missioni presso Governi e organismi internazionali. Risulta inoltre attuato da parte di tutti gli uffici centrali e periferici, nonché del Nucleo antisofisticazione, l'acquisto di beni attraverso il mercato elettronico.

Organizzazione uffici, vigilanza, formazione, gestione flusso documentale, carta, cancelleria, fotocopiatrici. Confermato anche nel 2013 l'orario di apertura ridotto degli uffici della sede centrale. La riorganizzazione del servizio di vigilanza ha portato ad un risparmio di oltre 100.000 euro. Per quanto riguarda la formazione è proseguito il progetto di docenze interne a costo 0. Per la realizzazione e gestione dei servizi integrati del patrimonio documentale l'Amministrazione ha stipulato per il 2013 due contratti con Poste Italiane S.p.A. per il funzionamento del moderno archivio centralizzato, la gestione della *mail-room* e del flusso documentale, ciò nelle more della predisposizione della procedura di gara europea per l'affidamento quinquennale del servizio che consentirà di conseguire, attraverso offerta al ribasso, una riduzione dei costi. Queste misure hanno consentito anche di ridurre il consumo di carta in relazione al quale, inoltre, tutti gli uffici sono stati sensibilizzati ad un uso razionale del materiale teso all'eliminazione degli sprechi.

Utenze varie, spese pulizia Uffici centrali. Nonostante l'aumento delle tariffe di gas ed elettricità, sono state poste in essere misure di contenimento nell'utilizzo degli impianti di riscaldamento e raffreddamento che hanno consentito di ridurre comunque i costi. Per quanto concerne la telefonia è stato realizzato il completamento del passaggio al sistema VOIP puro che consente di abbattere i costi relativi ai canoni telefonici e agli apparecchi fax. Per quanto concerne le spese per la pulizia, l'Amministrazione ha proceduto ad una centralizzazione delle procedure di affidamento e gestione dei contratti. E' stata inoltre attivata la concessione dell'Auditorium in uso temporaneo a soggetti esterni dell'area congressuale dietro pagamento di un importo a titolo di canone d'uso giornaliero.
Call center per le emergenze sanitarie "1500". L'Amministrazione ha ritenuto di 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.

3.1.2. 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[8]. Per il triennio 2012-2014 il Ministero doveva assicurare in base a quanto stabilito dalla legge n. 183 del 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 n. 95 del 2012[9].

NORMA DI RIFERIMENTO	RIDUZIONE	NOTE
D.L. 95/2012, art.1, c. 21.	29.000.000	Riduzioni consumi intermedi e investimenti fissi lordi già inclusi in tabella bilancio 2013 e rapportati agli eccessi di costo registrati dall'Amministrazione
D.L.95/2012 art.7, c. 12 (allegato 2)	64.300.000	Riduzioni operate con L.S. 2013 già inclusi in tabella bilancio 2013 (contributo per il miglioramento del saldo netto da finanziare)
D.L. 95/2012 art.8, c.3	3.502.859	Riduzioni dei trasferimenti agli enti e organismi partecipati pari al 10% della spesa per consumi intermedi del 2010 (riduzioni già incluse in tabella bilancio 2013)
D.L. 95/2012 art. 8, c. 4 (allegato 3)	5.214.106	Riduzioni all'Istituto Superiore di Sanità (già incluse in tabella bilancio 2013)
D.L. 78/2010 art.2, c. 1 (allegato 1)	2.572.838	Riduzione lineare alle dotazioni finanziarie delle missioni (operate con DMT n. 18325/2013)
D.L. 98/2011, art.16, c. 1	447.280	contenimento della spesa per pubblico impiego (riduzioni operate con DMT n. 18329/2013)
D.L. 16/2012 art.13 c.1 quinquies	5.075.262	Riduzioni lineari degli stanziamenti di bilancio
D.L. 102/2013, art.15, c. 3 lettera a)	7.380.498	riduzione operata con DMT n. 86506/2013 a copertura della cancellazione dell'IMU sulla 1^ casa
D.L. 102/2013, art.15, c. 3 lettera b)	364.971	riduzione operata con DMT n.76950/2013 a copertura della cancellazione dell'IMU sulla 1^ casa
D.L. 120/2013, art. 3	2.309.204	Somme accantonate e rese indisponibili per assicurare il migliormaneto in termini di indebitamento netto per 595 milioni da parte delle amministrazioni centrali (da considerarsi a consuntivo economie di bilancio eccetto per i capitoli di parte capitale)
D.L. 54/2013, art.3, c. 1	74.639	Riduzioni spese per retribuzioni ministri, vice ministri e sottosegretari DMT n.66726/2013
TOTALE	120.241.657	

L'impatto delle principali misure di stabilizzazione della finanza pubblica sul bilancio del Ministero per il 2013 è pari complessivamente a 120 milioni. La spesa per consumi intermedi, la categoria più fortemente incisa dalle ultime manovre, vede ridursi gli stanziamenti definitivi di oltre il 19 per cento passando dai 199,7 milioni del 2012 a 161,5 milioni nel 2013. Nell'ambito

[8] Commi 482 e 507 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007; art. 60 comma 1, della legge n. 133 del 2008; art. 17 comma 8 del DL n. 78 del 2009; DL n. 78 del 2010; DL n. 98 del 2011; DL n. 138 del 2011; DL n. 16 del 2012; DL n. 95 del 2012.

[9] 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.

di tale tipologia di spesa l'andamento delle singole sottocategorie non è sempre univoco: decisamente significativa la flessione per acquisto di beni (-73,4 per cento), seguita dalla riduzione delle spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre (-23 per cento) e dagli altri servizi indifferenziati (-19,1 per cento); in crescita invece le spese per le manutenzioni e riparazioni (+45 per cento), quelle per le commissioni, comitati e consigli (+25,3 per cento) e per le pubblicazioni periodiche (+8,3 per cento).

La seconda categoria interessata dai tagli di spesa, i trasferimenti, non sembra risentire complessivamente delle misure di contenimento imposte facendo registrare rispetto al 2012 un incremento dell'1 per cento. Tuttavia va tenuto conto che tale risultato è fortemente condizionato dall'incremento dei trasferimenti alle famiglie sui capitoli 2401 e 2409 per la liquidazione delle transazioni da stipulare con soggetti emotrasfusi danneggiati e per gli indennizzi e risarcimenti a favore di coloro che sono stati danneggiati da vaccini obbligatori e trasfusioni; i trasferimenti alle Pubbliche amministrazioni sono invece in flessione, come ci si attendeva. Le riduzioni riguardano i fondi assegnati all'AGENAS (-275mila euro), alla Croce Rossa Italiana (-1,2 milioni), alla LILT (- 21mila euro), all'AIFA (-1,9 milioni), l'ISS (- 5,2 milioni). Al riguardo va comunque considerato che rimangono invariate rispetto all'anno precedente le spese obbligatorie per gli enti vigilati (pari a 91 milioni per l'ISS, 24 milioni per l'AIFA e 2,8 milioni per l'AGENAS), mentre sono stati stanziati, solo per il 2013, 6 milioni di contributi straordinari per la LILT, la fondazione Gaslini e la fondazione per la ricerca sulle malattie del pancreas.

RIDUZIONI OPERATE CON PROVVEDIMENTI MINISTERIALI

(in migliaia)

MISSIONI/PROGRAMMI	DMT 18325	DMT 18329	DMT 66726	DMT 76950	DMT 86506
017.Ricerca e innovazione	**11**	**0**	**0**	**0**	**0**
Ricerca per il settore della sanita' pubblica	11	0	0	0	0
Ricerca per il settore zooprofilattico	0	0	0	0	0
020.Tutela della salute	**-2.191**	**-415**	**0**	**0**	**-7.124**
Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale	-260	-53	0	0	-2.453
Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana	-70	-17	0	0	-443
Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure	-1.678	-307	0	0	-100
Sanita' pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti	-169	-37	0	0	-3.961
Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	-15	0	0	0	-167
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	**-80**	**-13**	**-75**	**0**	**-226**
Indirizzo politico	5	0	-75	0	-28
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	-85	-13	0	0	-198
033.Fondi da ripartire	**-123**	**-19**	**0**	**-365**	**-30**
Fondi da assegnare	-123	-19	0	-365	-30
Totale complessivo	**-2.383**	**-447**	**-75**	**-365**	**-7.380**

Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I tagli operati con DMT in attuazione del DL n.78 del 2010, del DL n.98 del 2011 e dei decreti-legge n. 102 e n. 54 del 2013, hanno colpito in misura prevalente la missione tutela della salute ed in particolare il programma Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti ed il programma Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale. Le riduzioni per spese riferite a consumi intermedi, ai sensi dell'art. 1 del DL n. 95 del 2012, pesano fondamentalmente su quattro capitoli: il 5391 (spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi e altre malattie infettive animali) con un taglio di 7,2 milioni; il 4393 (spese per l'attività e il funzionamento del centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie) ridotto di 6 milioni; il 2411 (spese per la verifica e il controllo sull'assistenza sanitaria svolta avvalendosi

della collaborazioni di istituti di ricerca, società scientifiche ed esperti) ridotto di 3,2 milioni; il 2200 destinato alle spese di manutenzione del NSIS che viene tagliato di 2,3 milioni. Sempre sui capitoli 4393 e 5391 vengono effettuati gli accantonamenti più robusti ai sensi del DL n. 102 del 2013: rispettivamente, -2 e -3 milioni.

I tagli e gli accantonamenti lineari sono stati rinforzati, come negli esercizi precedenti, da misure specifiche di contenimento della spesa (art. 6 del DL n. 78 del 2010, art. 5 DL n. 95 del 2012) che hanno imposto una contrazione del livello di impegni su alcune specifiche sottocategorie di consumi intermedi, misure che da un punto di vista formale hanno conseguito per il terzo anno consecutivo i risultati attesi. In ognuno degli ambiti di spesa aggrediti, la riduzione operata è risultata maggiore rispetto a quanto richiesto dalle disposizioni normative. Nel complesso i risparmi rispetto all'anno base ammontano a 3,9 milioni, e complessivamente gli impegni si riducono rispetto al 2012 del 27 per cento. 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 2013 soggetta a limite raggiungono i 4,7 milioni.

LA VERIFICA DEI LIMITI DI SPESA DEL DL N. 78 DEL 2010

(in migliaia)

TIPOLOGIA DI SPESA	rendiconto 2009 (impegni soggetti a limite)	limite di spesa	rendiconto 2012 (impegni soggetti a limite)	rendiconto 2013		differenza impegni 2013/2009	*var% 2013/2012*
				impegni soggetti a limite	importi esclusi		
STUDI E CONSULENZE	54	11	10	-	-	-	
RELAZIONI PUBBLICHE, CONVEGNI, MOSTRE, PUBBLICITA' E RAPPRESENTANZA	1.296	259	132	140	597	1.156	*6,1*
MISSIONI	2.718	1.359	1.063	741	1.446	1.977	*-30,3*
ATTIVITA' DI FORMAZIONE	745	372	124	107	430	638	*-13,7*
ACQUISTO, MANUTANEZIONE, NOLEGGIO AUTOVETTURE	178	142	142	83	2.282	94	*-41,5*
Totale	4.991	2.143	1.471	1.071	4.755	3.865	*-27,2*

Elaborazioni Corte dei conti su dati UCB

3.1.3 L'attività contrattuale

La spesa complessiva del Ministero riconducibile all'attività contrattuale è stata pari a 56 milioni per impegni correnti e 351mila euro per spese in conto capitale. Con riguardo alle spese correnti, gli acquisti in economia hanno rappresentato il 74,2 per cento del totale, non ci sono stati acquisti tramite convenzioni con organismi *in house*, mentre gli acquisti tramite CONSIP hanno rappresentato il 23 per cento degli impegni complessivi. Le spese effettuate al di fuori delle procedure centralizzate sono motivate dalla ripetitività dei servizi (art. 57, comma 5, lett. b del d.lgs. n. 163 del 2006), in pochi casi da esigenze di urgenza e prevalentemente, invece, dalla specificità dei beni da acquisire (forniture di vaccini, trasporto e smaltimento farmaci scaduti, spedizione e trasporto farmaci a temperatura controllata). Peraltro anche servizi di pulizia, manutenzione delle sedi di uffici, macchine per ufficio e *hardware*, corsi di formazione del personale sono stati acquistati al di fuori delle procedure CONSIP e MEPA. Sono stati effettuati acquisti in economia attraverso affidamento diretto per 588mila euro relativamente a prodotti e servizi non previsti in CONSIP, come materiali di consumo, reagenti e farmaci per ambulatori, convenzioni con esperti di radiologia, servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti speciali.

3.1.4. I residui passivi

I residui iniziali definitivi del 2013 sono pari a 849,5 milioni ed a fine gestione i residui totali finali ammontano, invece, a 744,5 milioni, dei quali 448,8 sono di nuova formazione. La

riduzione complessiva del 12,3 per cento riguarda tutte le categorie ad eccezione dei redditi da lavoro, delle imposte e di altre uscite correnti. La loro declinazione per categoria economica evidenzia il peso rilevante di quelli relativi ai trasferimenti a famiglie (57,2 per cento), seguiti dai trasferimenti alle Pubbliche amministrazioni (24,8 per cento) e dai consumi intermedi (11 per cento). Rispetto al 2012 i residui finali totali registrano una contrazione del 6,3 per cento a fronte dell'aumento del 2,9 che si era verificato nel biennio precedente.

I RESIDUI INIZIALI E FINALI 2011-2013 (*IN MIGLIAIA*)

categoria	2011				2012				2013			
	Residui definitivi iniziali	Residui propri	Residui di stanziamento	Residui finali	Residui definitivi iniziali	Residui propri	Residui di stanziamento	Residui finali	Residui definitivi iniziali	Residui propri	Residui di stanziamento	Residui finali
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	28.118	972	3.733	4.985	4.985	2.628	0	2.817	2.817	2.454	0	3.145
CONSUMI INTERMEDI	217.769	83.299	19	120.443	120.483	70.189	0	96.814	96.814	57.622	0	81.991
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	837	64	0	68	68	79	0	95	95	111	0	118
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	469.877	74.514	84.000	256.006	310.160	117.471	0	208.049	262.816	126.873	0	184.363
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	414.208	244.230	0	319.436	319.436	231.935	0	433.087	433.087	237.252	0	426.081
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	0	95	0	95	95	0	0	0	0	1	0	1
ALTRE USCITE CORRENTI	782	832	0	832	832	20	0	20	20	35	0	35
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	1.389	145	4.035	4.225	4.225	474	142	4.423	4.423	49	907	1.156
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	99.891	26.000	0	66.143	66.143	22.000	1.474	49.474	49.474	24.443	0	47.663
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	169	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
totale	**1.233.058**	**430.151**	**91.787**	**772.234**	**826.426**	**444.795**	**1.616**	**794.780**	**849.547**	**448.841**	**907**	**744.554**

categoria	Residui finali		
	var 2012/2011	var 2013/2012	comp % residui 2013
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	-43,5	11,6	0,4
CONSUMI INTERMEDI	-19,6	-15,3	11,0
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	38,9	23,9	0,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-18,7	-11,4	24,8
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	35,6	-1,6	57,2
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	-	-	0,0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	-	-	0,0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	-100,0	-	0,0
ALTRE USCITE CORRENTI	-97,6	80,3	0,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	4,7	-73,9	0,2
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	-25,2	-3,7	6,4
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	-	-	0,0
totale	**2,9**	**-6,3**	**100,0**

Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'Ufficio centrale di bilancio conferma la particolare situazione di alcuni capitoli che annualmente generano una mole di residui anomala: si tratta del cap. 2200 relativo alla gestione del Sistema informativo sanitario che prevede gare in ambito europeo e impegni di spesa pluriennali soggetti ad autorizzazione del Mef. I pagamenti su questo capitolo, condizionati al buon esito dei collaudi, vengono disposti appena concluso l'*iter* previsto e generano fisiologicamente residui; il cap. 3398, che finanzia la ricerca sanitaria finalizzata e che è alimentato principalmente con il riparto del fondo per la ricerca, produce un accumulo di residui passivi per meccanismi procedurali complessi e lunghi legati ai bandi sulla ricerca. Infine il cap. 2401, su cui gravano le spese relative ai trasferimenti alle famiglie per i danni causati dai vaccini o dagli emoderivati, presenta molto spesso impegni che non possono essere liquidati tempestivamente perché pendono in sede giurisdizionale le controversie legali sui risarcimenti e gli indennizzi.

3.1.5. Residui perenti

Al 31/12/2013 i residui perenti cumulati ammontano a 1.691,1 milioni, di cui 1.192 di parte corrente e 499 di parte capitale. Il 92,2 per cento delle perenzioni di parte corrente è composto da residui riferiti ai trasferimenti, sia a famiglie che ad Amministrazioni pubbliche, mentre per la parte capitale le perenzioni appartengono in misura pressoché esclusiva ai contributi agli investimenti.

I RESIDUI PERENTI (valori assoluti in milioni)

Anni	Residui perenti di parte corrente al 31/12	Ammontare re-iscrizioni	% re-iscrizioni	Residui perenti di parte capitale al 31/12	Ammontare re-iscrizioni	% re-iscrizioni
2008	245,38	6,11	*2,49*	646,92	6,52	*1,01*
2009	-	-		-	-	
2010	677,77	36,43	*5,37*	582,88	51,49	*8,83*
2011	1.047,05	41,33	*3,94*	523,81	59,71	*11,39*
2012	975,79	72,25	*7,40*	527,90	20,90	*3,95*
2013	1.192,12	52,24	*4,3*	498,98	55,41	*11,10*

Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel corso della gestione sono andati in perenzione residui passivi correnti per 279,2 milioni e di parte capitale per 27,1. Le reiscrizioni sono state pari a 52,2 milioni di parte corrente e 55,4 milioni di parte capitale. Delle reiscrizioni di parte corrente il 58 per cento è formato da debiti dell'Amministrazione verso Enti produttori di servizi sanitari, mentre l'80 per cento delle reiscrizioni in c/capitale è riferibile a debiti verso le Regioni per la riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani.

La situazione dei debiti pregressi risulta particolarmente monitorata nel corso dell'anno a seguito della attivazione delle procedure previste dal DL n. 35 del 2013 per l'accelerazione dei pagamenti della Pubblica amministrazione. I debiti del Ministero relativi a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali non estinti alla data del 31 dicembre 2012 ammontavano a 7,2 milioni ed il loro pagamento è stato finanziato dal Mef con DMT del 15 maggio 2013; il 94,6 per cento dell'importo totale è stato destinato a chiudere le situazioni debitorie con gli Istituti zooprofilattici regionali per le spese relative al potenziamento della sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi ed altre malattie infettive e diffusive animali (cap. 5391). Per quanto concerne i debiti non soddisfatti attraverso il Fondo per l'estinzione dei debiti pregressi delle Amministrazioni centrali previsto dall'art. 1, c. 50 della legge n. 266 del 2005, il Ministero ai sensi dell'art. 5, comma 4 del decreto citato, ha predisposto un apposito piano di rientro per il pagamento di 2 milioni di debiti dei quali risulta saldato a fine 2013 il 77,3 per cento, interamente relativo a progetti di ricerca finalizzata.

PAGAMENTI EX DL n. 35 del 2013

in migliaia

Missione	Programma	Capitolo di Spesa		DMT n. 40124
				Competenza (Bilancio)
020.Tutela della salute	Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale	4100	spese acquisto beni e servizi	16,4
	Sanita' pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti	5100		9,7
	Sanita' pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti	5391	spese per potenziamento sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili e delle altre malattie infettive e diffusive degli animali nonché del sistema di identificazione e registrazione degli animali	6.920,3
	Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana	2017	spese per acquisto beni e servizi	2,8
	Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	3178	manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto in dotazione al comando carabinieri per la tutela della salute	213,3
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	1081	spese per acquisto beni e servizi	5,1
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	1263		6,6
TOTALE				7.174,2

Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La parte di debiti rimasti da pagare concerne i rimborsi alle Regioni per gli accertamenti sanitari eseguiti a cittadini italiani che hanno operato in Kosovo e Bosnia-Erzegovina, nonché rimborsi all'AIFA per il personale comandato presso il Ministero

3.2. Analisi della gestione delle entrate extratributarie

Nel 2013 le previsioni definitive di cassa di entrate erano pari a 134 milioni e ne sono state accertate per 188,5 milioni e riscosse per 191,6 milioni. Rispetto all'anno precedente si registra una flessione sia in termini di accertamento che di incasso del 34 per cento. In particolare pesa la flessione degli introiti per l'assistenza ai cittadini italiani all'estero e stranieri in Italia e al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile, come pure la forte riduzione delle entrate relative alle attività di controllo del Ministero afferenti al capitolo 2582. Solo parte delle risorse da entrate extratributarie di competenza del Ministero viene poi riassegnata alla stessa amministrazione. Nonostante la riduzione di entrate accertate e riscosse dal Ministero, le risorse complessivamente riassegnate nel 2013 sono aumentate rispetto al 2012 superando i 72 milioni (circa il 38 per cento delle risorse extratributarie incassate).

Tali entrate sono quasi equamente ripartite tra redditi da lavoro dipendente (36,3 milioni) e consumi intermedi (34,8 milioni) a differenza dello scorso anno quando i redditi avevano assorbito in misura decisamente prevalente le riassegnazioni. Rimane marginale l'impiego per altre finalità. Il Centro di Responsabilità che ha ottenuto la quota più consistente di entrate riassegnate (il 41 per cento) è stato il Dipartimento della sanità pubblica veterinaria e della sicurezza alimentare a copertura di spese per consumi intermedi; mentre l'Ufficio risorse, organizzazione e bilancio ha ricevuto il 30,4 per cento delle risorse, destinato a spese per redditi da lavoro. In particolare vi sono 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. Per il 2013 le entrate riassegnate riferite a tale tipologia sono state destinate alla copertura delle spese USMAF per 607mila euro (di cui 12mila sul cap. 4100/24 595mila sul cap. 4100/23), delle spese PIF-UVAC per 271mila euro (di cui 51mila sul cap. 5100/10 e 220mila sul cap. 5100/15), delle spese per i laboratori addetti a controlli per 252mila sul cap. 5011/01 e delle spese per il potenziamento del piano nazionale dei controlli (cap. 5010/01) per 650mila euro. Inoltre ai sensi dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 i fondi versati dalle aziende che producono o commercializzano dispositivi medici vengono riassegnate al Ministero a copertura delle spese effettuate per i controlli su tali dispositivi e nel 2013 la quota riassegnata ammonta a 7 milioni.

LE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE 2012 - 2013 *(valori assoluti in migliaia)*

Cdr Entrata	Capitolo di Entrata		2012			2013			*var 2013/2012*	
			Previsioni def. cassa	Accertato	Riscosso Totale	Previsioni def. cassa	Accertato	Riscosso Totale	*accertato*	*riscosso*
DIPARTIMENTO DELLA SANITA' PUBBLICA E DELL'INNOVAZIONE	2521	VENDITA DEL VACCINO ANTIAMARILLICO, DEI DISINFETTANTI E DELLE PUBBLICAZIONI A CURA DEL MINISTERO DELLA SALUTE	40	102	117	40	78	92	*-23,3*	*-21,2*
	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	31	10	100	26	4	*-16,1*	*-57,6*
	3618	VERSAMENTI EFFETTUATI DA ENTI E PRIVATI RICHIEDENTI PRESTAZIONI TECNICO SANITARIE	200	131	142	200	106	122	*-19,5*	*-14,6*
	3620	SOMME DA INTRODITARE 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	155.177	155.176	70.000	74.619	74.646	*-51,9*	*-51,9*
	2522	PROVENTI DERIVANTI DALLE SANZIONI AMMINISTRATIVE COMMINATE PER VIOLAZIONI ALLE NORME SUL DIVIETO DELLA PROPAGANDA PUBBLICITARIA DEI PRODOTTI DA FUMO	0	5	14	0	10	22	*94,9*	*55,4*
DIPARTIMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE E DELL'ORDINAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	3623	CONTRIBUTO DOVUTO DALLE IMPRESE TITOLARI DELL'AUTORIZZAZIONE AL COMMERCIO DEI FARMACI, DALLE IMPRESE DISTRIBUTRICI E DALLE FARMACIE, PARI AL 60 PER CENTO DELL'ECCEDENZA DELLA SPESA FARMACEUTICA RISPETTO AI LIMITI PRESTABILITI	0	0	0	100	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	33	34	34	0	0	0	*-100,0*	*-100,0*
	3623	CONTRIBUTO DOVUTO DALLE IMPRESE TITOLARI DELL'AUTORIZZAZIONE AL COMMERCIO DEI FARMACI, DALLE IMPRESE DISTRIBUTRICI E DALLE FARMACIE, PARI AL 60 PER CENTO DELL'ECCEDENZA DELLA SPESA FARMACEUTICA RISPETTO AI LIMITI PRESTABILITI	0	1	1	0	0	0	*-100,0*	*-100,0*
	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	0	0	16	16	16		
UFFICIO GENERALE DELLE RISORSE, DELL'ORGANIZZAZIONE E DEL BILANCIO	2224	CONTRIBUTO DELL'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE E DI ALTRI ENTI PREVIDENZIALI PER L'INTEGRAZIONE DEL FONDO PER GLI ASILI-NIDO	600	431	431	600	116	116	*-73,0*	*-73,0*
	2225	TRIBUTI SPECIALI PER SERVIZI RESI DAL MINISTERO DELLA SALUTE	15.064	14.080	14.719	18.744	38.029	38.863	*170,1*	*164,0*
	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	11.790	14.123	20.000	13.130	14.961	*11,4*	*5,9*
	2582	ENTRATE DI PERTINENZA DEL MINISTERO DELLA SALUTE	35.993	68.337	68.594	16.053	34.396	34.606	*-49,7*	*-49,6*
	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	0	0	10	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	174	174	180	196	196	*12,4*	*12,4*
	3500	ENTRATE EVENTUALI E DIVERSE CONCERNENTI IL MINISTERO DELLA SALUTE	9.474	13.923	13.521	8.000	6.861	6.908	*-50,7*	*-48,9*
	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	3.733	24.827	24.827	0	0	0	*-100,0*	*-100,0*
	2574	SOMME DA INTROITARE PER SANZIONI PECUNIARIE CONCERNENTI IL MINISTERO DELLA SALUTE	0	39	39	0	48	57	*23,1*	*46,2*
	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	0	0	0	20.904	20.904		
DIPARTIMENTO DELLA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E DEGLI ORGANI COLLEGIALI	2523	PROVENTI DELLE PENE PECUNIARIE PER INFRAZIONI ALLA DISCIPLINA IGIENICA DELLE SOSTANZE ALIMENTARI E DELLE BEVANDE.	21	17	86	21	16	85	*-3,2*	*-1,2*
	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	5	8	0	0	7	*-94,7*	*-12,7*
	2525	PROVENTI DERIVANTI DALLE SANZIONI PECUNIARIE PER INOSSERVANZA ALLE NORME IN MATERIA DI ANIMALI DI AFFEZIONE E PREVENZIONE DEL RANDAGISMO.	0	0	0	0	2	2		
		TOTALE	**155.449**	**289.104**	**292.018**	**134.065**	**188.555**	**191.609**	***-34,8***	***-34,4***

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Infine sul capitolo di entrata 2225 affluiscono, ai sensi del d.lgs. n.164 del 1995, le risorse destinate al funzionamento della Commissione consultiva per i prodotti fitosanitari[10]: nel 2013 3,3 milioni.

Alle entrate riassegnate si aggiungono le risorse capitolo di fondo (3601) il cui stanziamento viene ripartito per le medesime finalità coperte con entrate originariamente riassegnabili ma che in base alla legge finanziaria 2008, art. 2 commi da 615 a 617, non sono più considerate tali. Le risorse del fondo, ridotte rispetto al 2012 di oltre 3 milioni, sono state ripartite prevalentemente su capitoli a copertura di spese di per consumi intermedi (5,6 milioni) e per trasferimenti ad amministrazioni pubbliche (2 milioni).

ENTRATE RIASSEGNATE 2012 – 2013 PER CATEGORIA DI SPESA

(in migliaia)

categorie	2012	2013	var%
redditi da lavoro dipendente	40.385	36.325	*-10,1*
consumi intermedi	9.712	34.888	*259,2*
imposte sulla produzione	1.572	1.322	*-15,9*
trasferimenti alle AA.PP.	1.080		
contributi agli investimenti	1.474		
totale	54.223	72.535	*33,8*

Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

4. Missioni e programmi

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

LE MISSIONI NEL BIENNIO 2012-2013

(in migliaia)

Missione	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Ricerca e innovazione	470.252	460.331	469.441	460.136	497.374	427.977	248.026	227.235
Tutela della salute	973.925	977.803	957.375	968.695	776.231	787.754	541.855	513.310
Indirizzo politico	10.982	10.271	9.547	9.285	9.626	9.149	644	645
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	56.234	50.366	54.193	48.757	54.456	48.950	2.323	2.029
Fondi da assegnare	19.596	17.919	19.564	17.717	23.330	18.316	1.933	1.335
Totale	1.530.989	1.516.690	1.510.120	1.504.590	1.361.016	1.292.146	794.780	744.554

Missione	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013
Ricerca e innovazione	-2,1	30,4	-2,0	30,6	-14,0	33,1	-8,4	30,5
Tutela della salute	0,4	64,5	1,2	64,4	1,5	61,0	-5,3	68,9
Indirizzo politico	-6,5	0,7	-2,7	0,6	-4,9	0,7	0,2	0,1
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	-10,4	3,3	-10,0	3,2	-10,1	3,8	-12,7	0,3
Fondi da assegnare	-8,6	1,2	-9,4	1,2	-21,5	1,4	-30,9	0,2
Totale	-0,9	100,0	-0,4	100,0	-5,1	100,0	-6,3	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

[10] Confluita in base all'art. 2 del d.P.R. n. 44 del 2013 nel Comitato tecnico per la nutrizione e la sanità animale.

stanziati rispettivamente 977,8 milioni (973,9 milioni nel 2012) e 460,3 milioni (470,3 milioni nel 2012). Le missioni di carattere generale (Indirizzo politico, Servizi generali e fondi da assegnare) assommano nel complesso a 78,6 milioni e risultano in flessione di poco meno del 10 per cento. Un andamento che si conferma e si accentua man mano che si passa dagli stanziamenti ai pagamenti complessivi.

Nel seguito si esaminano i risultati finanziari relativi al consuntivo 2013 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 977,8 milioni di stanziamento della missione poco meno dell'80 per cento è destinato a due programmi, il 55,5 per cento al programma "Regolazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici" e il 24 per cento al programma "Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana". La lieve crescita degli stanziamenti e degli impegni della missione nel complesso è da ricondurre al solo programma "Regolamentazione.." che vede aumentare gli importi attribuiti di poco meno del 20 per cento. In flessione tutti gli altri programmi. Soprattutto il programma "Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria" registra un calo di oltre il 28 per cento.

4.1.1. Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana

A tale programma sono stati destinati nel 2013 233,5 milioni (contro i 267,5 milioni nel 2012) in flessione quindi di poco meno del 13 per cento. Gli impegni lordi sono stati pari a 227,6 milioni e risultano pagati 230,9 milioni. Circa il 54 per cento degli stanziamenti è assorbito dai trasferimenti di parte corrente: dove è preponderante l'incidenza dei trasferimenti correnti per rimborsi per le spese di assistenza al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile (circa 42 milioni di stanziamenti) e quella per i rimborsi per l'assistenza sanitaria all'estero (80 milioni circa di stanziamenti, impegni e pagamenti). Nell'anno si registra una forte crescita della spesa in conto capitale che passa dai 17,3 milioni del 2012 ai 48,2 dell'esercizio. Va osservato che si tratta in prevalenza (44 milioni) della re-iscrizione di somme andate in perenzione relative al programma di interventi di riorganizzazione e di riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani che vengono pagate nell'anno. Costante nell'esercizio è la somma destinata al finanziamento del sistema informativo sanitario. Va infine rilevato il calo delle spese per il personale che registrano una flessione di poco meno del 10 per cento rispetto al 2012.

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 2013 per tale programma.

Nell'ambito del programma ricadono le attività destinate da un lato alla predisposizione del nuovo Piano nazionale sanitario nonché quelle propedeutiche alla definizione del Nuovo Patto della salute. Su entrambi i fronti non si è giunti, tuttavia, nel 2013 al completamento dei lavori. Anche la proposta di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, già predisposta dal precedente Governo, è stata sottoposta all'esame della Conferenza Stato-Regioni e dovrebbe essere approvata entro il 2014. Considerata l'urgenza di provvedere all'adeguamento dei livelli essenziali di assistenza e l'impossibilità di reperire risorse aggiuntive, il governo e le regioni hanno convenuto di provvedere all' aggiornamento nell'ambito delle disponibilità finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale.

PROGRAMMAZIONE SANITARIA IN MATERIA DI LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA E ASSISTENZA IN MATERIA SANITARIA UMANA

(in migliaia)

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Redditi di lavoro dipendente	24.916	22.518	23.437	21.235	23.437	21.175	0	60
di cui imposte pagate sulla produzione	1.487	1.368	1.430	1.290	1.430	1.290	0	0
Consumi intermedi	38.274	36.845	37.591	36.476	39.517	40.388	22.030	15.911
Trasferimenti di parte corrente	186.960	125.881	181.473	121.672	176.972	121.489	24.354	19.777
di cui alle amministrazioni pubbliche	1.333	1.247	1.312	1.244	2.383	2.967	3.717	697
Altre uscite correnti	520	0	520	0	520	0	0	0
SPESE CORRENTI	250.670	185.244	243.020	179.383	240.446	183.053	46.383	35.748
Investimenti fissi lordi	397	462	397	462	538	298	144	307
Trasferimenti di parte capitale	16.927	47.762	16.927	47.762	15.453	47.627	1.474	1.610
di cui alle Amministrazione pubbliche	16.927	45.571	16.927	45.571	15.453	45.436	1.474	1.610
SPESE IN CONTO CAPITALE	17.324	48.225	17.324	48.225	15.990	47.926	1.618	1.917
SPESE COMPLESSIVE	267.994	233.469	260.344	227.607	256.436	230.978	48.001	37.665

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013
Redditi di lavoro dipendente	-9,6	9,6	-9,4	9,3	-9,7	9,2		0,2
di cui imposte pagate sulla produzione	-8,0	0,6	-9,7	0,6	-9,7	0,6		0,0
Consumi intermedi	-3,7	15,8	-3,0	16,0	2,2	17,5	-27,8	42,2
Trasferimenti di parte corrente	-32,7	53,9	-33,0	53,5	-31,4	52,6	-18,8	52,5
di cui alle amministrazioni pubbliche	-6,5	0,5	-5,1	0,5	24,5	1,3	-81,2	1,9
Altre uscite correnti	-100,0	0,0	-100,0	0,0	-100,0	0,0		0,0
SPESE CORRENTI	-26,1	79,3	-26,2	78,8	-23,9	79,3	-22,9	94,9
Investimenti fissi lordi	16,4	0,2	16,4	0,2	-44,5	0,1	113,5	0,8
Trasferimenti di parte capitale	182,2	20,5	182,2	21,0	208,2	20,6	9,2	4,3
di cui alle Amministrazione pubbliche	169,2	19,5	169,2	20,0	194,0	19,7	9,2	4,3
SPESE IN CONTO CAPITALE	178,4	20,7	178,4	21,2	199,7	20,7	18,5	5,1
SPESE COMPLESSIVE	-12,9	100,0	-12,6	100,0	-9,9	100,0	-21,5	100,0

Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'Amministrazione ha continuato a svolgere una funzione essenziale nell'attività di monitoraggio della spesa sanitaria e di verifica del rispetto dei livelli essenziali di assistenza. Un'attività per la quale si avvale del SiVeAS, che nella sua funzione di affiancamento alle Regioni in Piano di Rientro, si propone, oltre al monitoraggio formale, anche un monitoraggio sostanziale per verificare gli effetti delle manovre realizzate sui sistemi sanitari regionali sia in termini di raggiungimento degli obiettivi economici sia in termini di impatto sull'erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Nel corso del 2013 il SiVeAS ha proseguito il percorso già intrapreso negli anni precedenti, mediante l'utilizzo di metodologie consolidate ed il patrimonio informativo del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS). E' stato, poi, impegnato nel condurre le attività istruttorie previste dall'applicazione dell'articolo 4*bis* del DL n. 158 del 2012 che prevede che "nelle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari nelle quali sia scattato per l'anno 2012 il blocco automatico del *turn-over*, ovvero sia comunque previsto per il medesimo anno il blocco del *turn-over* in attuazione del piano di rientro o dei programmi operativi di prosecuzione del piano", tale blocco possa essere disapplicato, nel limite del 15 per cento e in correlazione alla necessità di garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza. Nell'anno 2013 solo la Campania ha avviato *l'iter* procedurale previsto.

E' continuata l'attuazione di quanto previsto dal d.lgs. n. 68 del 2011. Il riparto delle disponibilità finanziarie per il SSN nel 2013 è stato attuato secondo un set di indicatori tali da valutare i livelli di efficienza e di appropriatezza raggiunti in ciascuna Regione, con riferimento ad un aggregato di prestazioni rese all'interno di ciascuno dei tre macro-livelli dell'assistenza

sanitaria. Sono stati, quindi, applicati a tutte le Regioni i valori di costo rilevati nelle tre Regioni di riferimento (Umbria, Emilia Romagna e Veneto). L'applicazione di tale metodologia nel riparto del fabbisogno sanitario standard non ha cambiato in maniera sostanziale i risultati ottenuti con la procedura di definizione dei fabbisogni sanitari regionali vigente in passato. La popolazione pesata di ciascuna regione è rimasta l'elemento principale per la quantificazione dei fabbisogni sanitari regionali[11].

Nel 2013 è proseguito il processo di armonizzazione dei bilanci degli Enti sanitari con l'adozione, a seguito dell'intesa della Conferenza Stato-regioni, dei decreti relativi alla revisione degli schemi di bilancio e nota integrativa di cui al decreto legislativo n.118 del 2011 e alla adozione del percorso attuativo della certificabilità. L'esame della documentazione trasmessa relativa agli esercizi fino al 2011 ai fini della valutazione straordinaria della situazione debitoria ha consentito di evidenziare il permanere di criticità e discordanze di rilievo specie se riferite a regioni ormai da oltre 7 anni in Piano di rientro. Una condizione che non può che rafforzare nella convinzione che, affinché la adozione di procedure contabili e la revisione complessiva delle norme contabili possa produrre un risultato strutturale, è necessario che alle procedure corrispondano adeguate capacità gestionali. Di qui, il rilievo della formazione professionale, nell'ambito della missione della programmazione sanitaria. Ciò nella consapevolezza della necessità di individuare e formare professionalità in grado di gestire i nuovi livelli di complessità. Ma anche nella convinzione che lo sviluppo di queste competenze costituisce 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 2013 il percorso formativo ha previsto l'avvio da parte della Direzione generale della programmazione sanitaria, in partnership con il Ministero dell'economia e finanze, l'AGENAS, l'AIFA e l'Istituto Superiore di Sanità, di un'attività di formazione rivolta ai professionisti che sono chiamati a gestire i nuovi livelli di complessità, le nuove sfide e ad interpretare e sostenere il cambiamento.

Nel marzo 2013 è stata resa al Parlamento la Relazione sullo stato di attuazione dell'esercizio dell'attività libero-professionale intramuraria relativa all'esercizio 2011. Inoltre l'Amministrazione ha portato avanti lo studio e l'analisi dei modelli organizzativi-gestionali virtuosi al fine di disporre di metodologie e strumenti validati dei quali promuovere la valorizzazione e la diffusione (sono state realizzate, tra la fine del 2012 ed il 2013 visite mirate presso le Regioni Toscana e Basilicata, per individuare le *good practices* aziendali/regionali da poter sottoporre ad analisi e da proporre come modello di riferimento).

Nell'anno è stata data attuazione, poi, al DL n. 158 del 2012, che ha aggiornato la legge 120 del 2007, al fine di favorire il passaggio al regime ordinario dell'attività libero professionale intramuraria garantendo modalità operative che ne permettano la tracciabilità, trasparenza, nonché controllo dei volumi prestazionali e delle liste di attesa.

Nel 2013 i ricavi dell'attività intramuraria hanno conosciuto una flessione (-6,5 per cento). Un fenomeno che ha interessato, seppur con intensità diverse, tutte le Regioni. Il calo maggiore dei costi riconosciuti (-8,5 per cento) ha fatto crescere, tuttavia, il contributo netto che viene da tale attività all'equilibrio complessivo delle gestioni.

---

[11] Per rendere effettivo il percorso di applicazione dei costi standard e dei fabbisogni standard in sanità, sarà necessario operare una revisione dei criteri di pesatura della quota capitaria (attualmente basati sui consumi ospedalieri e di specialistica ambulatoriale per fascia di età della popolazione residente). Un eventuale passaggio a criteri basati anche sui consumi di altri ambiti assistenziali, nonché su indici di prevalenza delle malattie o indicatori socio-economici potrebbe produrre modifiche di maggior rilievo. Un passaggio per il quale è necessario disporre di adeguati flussi informativi (sull'assistenza domiciliare, sull'assistenza residenziale, sulla salute mentale e sulla dipendenza patologica e emergenza-urgenza) e di criteri di costruzione dei dati contabili affidabili e omogenei. Una migliore metodologia di individuazione dei costi standard è, quindi, strettamente legata al processo di certificazione dei dati contabili nonché all'implementazione in ogni Regione ed in ogni azienda sanitaria di sistemi di controllo di gestione e di contabilità analitica. Solo partendo da costi certi sarà possibile individuare costi standard attendibili.
La diversità dei sistemi fino a oggi in uso e i diversi principi contabili adottati dalle Regioni hanno contribuito a rendere i risultati di bilancio non del tutto omogenei e comparabili, generando nel corso degli anni non poche difficoltà nella lettura del dato contabile.

Progressi si sono registrati nella riorganizzazione dell'assistenza primaria. Il processo di deospedalizzazione e di contenimento dei posti letto ospedalieri in atto da alcuni anni, che ha portato nel 2013 alla dotazione media nazionale di 3,8 posti letto per 1.000 abitanti (lo *standard* di cui al DL n. 95 del 2012 è di 3,7 per mille abitanti di cui 0,7 di riabilitazione e lungodegenza *post* acuzie), segna un miglioramento qualitativo ed un efficientamento del sistema solo se è accompagnato da un parallelo sviluppo della sanità del territorio, più appropriata a rispondere ai nuovi bisogni legati all'invecchiamento e alla cronicità. Per rendere concretamente realizzabile l'integrazione delle cure e l'offerta di una risposta territoriale 7 giorni su 7 per tutto l'arco della giornata, il DL n. 158 del 2012, ha previsto una riforma dell'assistenza primaria con l'adozione delle nuove forme aggregative mono-professionale e multi-professionale (aggregazioni funzionali territoriali -AFT e le unità complesse di cure primarie –UCCP), definendone la cornice generale, dettando nuovi indirizzi per gli Accordi Collettivi Nazionali (ACN). L'approccio delle cure primarie presuppone l'integrazione ed il coordinamento operativo tra i medici di medicina generale in tutte le loro funzioni, i pediatri di libera scelta, gli specialisti ambulatoriali con la definizione di percorsi che si integrino con il sociale al fine di dare una risposta completa ai bisogni dei pazienti, in particolare dei pazienti complessi affetti da pluripatologie.

Nel corso del 2013 il comitato di settore Regioni-Sanità ha predisposto l'Atto di indirizzo per la medicina convenzionata che prevede una revisione complessiva degli accordi (medicina generale, pediatria e specialistica ambulatoriale) con l'obiettivo di renderli strumento di una radicale trasformazione dell'organizzazione e delle modalità di erogazione dei servizi e delle prestazioni di assistenza primaria e di snellire la struttura degli accordi per orientarli maggiormente verso gli indirizzi e i principi generali, per lasciare più spazio ai livelli decentrati di contrattazione nel rispetto dell'autonomia e delle competenze regionali conferite dal titolo V della Costituzione.

Nella gestione del precariato in sanità e nelle problematiche che riguardano la formazione medico specialistica i progressi nell'anno sono stati parziali.

Il decreto- legge n.101 del 2013, all'articolo 4, commi 6-10 ha come obiettivo dare una risposta al problema del precariato nella Pubblica amministrazione, individuando specifiche procedure concorsuali riservate al personale con contratto a tempo determinato del Servizio Sanitario Nazionale, al personale dedicato alla ricerca in sanità nonché al personale medico in servizio presso il pronto soccorso delle aziende sanitarie[12].

Nel corso dell'anno è stata predisposta, tuttavia solo una bozza di decreto che disciplina apposite procedure concorsuali per titoli ed esami per assunzioni a tempo indeterminato di personale del comparto sanità, ivi compreso quello appartenente alle aree dirigenziali, medico veterinario, sanitaria, professionale, tecnico-amministrativa, titolare di contratto a tempo determinato e si è prevista la proroga dei relativi contratti.

Più complesso il tema della formazione medico specialistica. Il decreto legislativo 368/99 prevede che le Regioni e le Province autonome individuino il fabbisogno dei medici specialisti da formare, comunicandolo al Ministero della salute ed al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. La stessa norma prevede che venga individuato il numero globale degli specialisti da formare annualmente, per ciascuna tipologia di specializzazione, tenuto conto delle esigenze di programmazione delle Regioni e delle Province autonome. L'Accordo sottoscritto relativamente al fabbisogno per il SSN di medici specialisti ha previsto 8.439 unità per l'anno accademico 2011-2012; 8.170 unità per 2012-2013 e 8.189 unità per l'anno accademico 2013-2014.

Già negli esercizi passati, l'ammontare complessivo dei fondi stanziati ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. n. 368 del 1999- pari a circa 562 milioni di euro - non ha consentito di soddisfare il

[12] In particolare il legislatore (art. 4, comma 10) ha demandato ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'attuazione dei commi 6, 7, 8 e 9 del medesimo articolo 4 per gli enti del Servizio sanitario nazionale, tenuto conto dei vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente, anche con riferimento alle professionalità del Servizio sanitario nazionale.

fabbisogno rappresentato dalle Regioni, ma ha permesso negli ultimi anni accademici di finanziare 5.000 contratti per il primo anno di corso.

A decorrere dall'anno accademico 2008/2009 il decreto 1° agosto del 2005 di riassetto delle scuole di specializzazione di area sanitaria, ha modificato, innalzandola, la durata delle scuole di specializzazione, prevedendo 5 anni di corso per tutte le scuole e 6 anni di corso per quelle di neurochirurgia e chirurgia generale. Tale applicazione ha comportato un anno aggiuntivo di permanenza di tutti gli specializzandi e conseguentemente un maggior numero di contratti da finanziare con il medesimo stanziamento annuale. L'allungamento di un anno nel circuito formativo si è tradotto (come segnalato dall'Amministrazione) in una riduzione di disponibilità destinate al finanziamento del primo anno di corso e in una conseguente contrazione del numero di nuovi contratti assegnabili.

Nel marzo 2013 il Mef ha determinato in 4.500 il numero di contratti per gli immatricolabili alle scuole di specializzazione nell'anno accademico 2012/2013 e ha prefigurato ben più gravi riduzioni nell'anno accademico successivo, in cui, in mancanza di un incremento per via legislativa delle risorse finanziare correnti, avrebbero potuto, in via presuntiva, essere finanziati solo 2.000 nuovi contratti di formazione relativi al primo anno di corso.

Il problema coinvolge il numero degli immatricolati al corso di laurea in medicina e chirurgia, in quanto ai neolaureati andrebbe garantito il proseguimento del percorso formativo ai fini del conseguimento di un titolo *post*-laurea che, ad oggi, è di fatto una condizione necessaria per l'esercizio della professione medica.

Dei circa 10.000 immatricolati nell'anno accademico 2014/2015, (di cui si prevede tra 6 anni 9.000 neo-laureati, considerando un tasso di abbandono del 10 per cento) con le risorse finanziarie disponibili e a scenario normativo invariato, dal prossimo anno accademico sarebbero stati finanziati al massimo 2.000 nuovi contratti di formazione specialistica cui si sarebbero aggiunti circa 1.000 posti per la scuola di formazione specifica in medicina generale per un totale di circa 3.000 accessi disponibili per la formazione *post*-laurea.

Il problema è stato affrontato con l'incremento delle risorse (la legge di stabilità 2014 ha autorizzato una spesa di 30 milioni per l'anno 2014 e di 50 milioni decorrere dall'anno 2015) che dovrebbero garantire il finanziamento di un ulteriore migliaio di contratti di formazione specialistica, rispetto ai 2.000 prospettati. Inoltre il DL n.104 del 2013, oltre a stabilire una graduatoria unica nazionale per l'accesso alle sedi delle scuole di specializzazione di area sanitaria, prevede che si provveda ad una riduzione, rispetto a quanto previsto dal d.m. 1 agosto 2005, della durata dei corsi di formazione medico specialistica, e alla riorganizzazione delle classi e delle tipologie di corsi di specializzazione medica.

E' stata, inoltre, valutata l'opportunità di ridurre la durata delle scuole di specializzazione e prospettato un accorpamento di alcune di esse per la sovrapponibilità degli ordinamenti didattici e degli obiettivi formativi.

L'attuazione delle misure previste per lo sviluppo della rete di cure palliative, della rete di terapia del dolore e della rete pediatrica ha visto nell'anno l'avvio dei lavori per la definizione di un sistema tariffario di riferimento che permetta il superamento delle difformità presenti a livello interregionale e garantisca una omogenea erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Nella definizione del lavoro ha pesato la mancanza della definizione di un codice di disciplina di terapia del dolore: il DRG non è assegnato direttamente al centro di terapia del dolore, ma al reparto di provenienza in cui si trova il paziente per il trattamento della patologia principale. In tal modo la terapia è imputata alle diverse specializzazioni.

Il programma nazionale per la realizzazione di strutture dedicate all'assistenza palliativa e di supporto, prioritariamente per i pazienti affetti da patologia neoplastica terminale prevedeva un intervento finanziario di 206,6 milioni. Al 31 dicembre 2013 l'importo erogato era pari a 185,2 milioni, l'89,7 per cento. Nel corso dell'anno è proseguita l'attività di assistenza tecnica del POAT Salute. Tutti gli interventi sviluppati sono ormai avviati verso la fase conclusiva delle attività ed alcuni di essi risultano completati a conclusione del 2013. Le linee di attività implementate riguardano: i modelli organizzativi e procedure gestionali innovative per il

potenziamento dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria[13], i progetti di ricerca e di cooperazione, comunitari, nazionali e internazionali[14], lo sviluppo dell'innovazione e informatizzazione in sanità ed all'analisi dei Sistemi Informativi Regionali[15],il sostegno alla comunicazione sia in ambito progettuale che istituzionale con il rafforzamento di alcuni siti regionali. Su un totale di 11 milioni di costi dei progetti al 31 dicembre 2013 sono stati erogati 5,8 milioni.

Per quanto concerne le malattie rare, la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea dell'8 giugno 2009 ha invitato gli Stati Membri ad elaborare e adottare, preferibilmente entro il 2013, nel quadro dei propri sistemi sanitari e sociali, piani e strategie nazionali per le malattie rare, al fine di assicurare che siano adeguatamente codificate e rintracciabili in tutti i sistemi informativi sanitari, incentivare la ricerca, individuare centri esperti nel proprio territorio nazionale entro la fine del 2013 e promuovere la partecipazione di tali centri alle reti europee, sostenere la condivisione, a livello europeo, delle migliori pratiche di diagnosi e assistenza medica, la formazione degli operatori, lo sviluppo di orientamenti europei sui test diagnostici e di screening, consultare i pazienti sulle politiche nel settore delle MR, garantire, in collaborazione con la Commissione, avvalendosi di adeguati meccanismi di finanziamento e cooperazione, la sostenibilità a lungo termine delle infrastrutture create nel campo dell'informazione, della ricerca e dell'assistenza.

Il Ministero della salute ha elaborato il Piano nazionale delle malattie rare il cui *iter* di approvazione si dovrebbe concludere nel 2014 con il vaglio della Conferenza Stato Regioni.

Si è concluso nel 2014 il recepimento della Direttiva 2011/24/UE ed è stato attivato il punto di contatto nazionale con la predisposizione del *background* tecnico-giuridico sulla tematica delle cure in Unione europea, la realizzazione di strumenti di accesso e visibilità del Punto di Contatto Nazionale nei confronti dei cittadini, sia italiani che di altri Paesi europei, la predisposizione di strumenti informatici per la gestione delle richieste di informazioni e la cooperazione con i punti di contatto di altri Stati dell'Unione Europea e con la Commissione.

4.1.2. Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale

A tale programma sono stati destinati 98,1 milioni in riduzione di oltre il 28 per cento rispetto al 2012. Sono stati registrati impegni lordi per 96,3 milioni e pagamenti pari a 92,3 milioni. Sono risultate in riduzione tutte le categorie economiche. Si riducono di oltre il 46 per cento gli impegni per consumi intermedi, del 21 per cento quelli per trasferimenti con una flessione che raggiunge il 41 per cento nel caso di quelli verso Amministrazioni pubbliche. Significativo (ancorchè più contenuto) il calo della spesa per redditi (-3,3 per cento).

La caduta degli impegni per consumi intermedi è spiegata dall'andamento della spesa per vaccini passata in termini di impegni da 23,4 milioni a 1.3. Così come in forte flessione sono le somme per l'attuazione di programmi per la lotta a HIV e alle sindromi relative (da 1,4 milioni del 2012 a 0,3 milioni nel 2013).

---

[13] Un "Modello organizzativo" corredato da analisi costi/benefici per le Case della salute in Calabria , la redazione di "Linee Guida per i Punti Unici di Accesso e l'Unità di Valutazione Integrata" in Campania e Puglia, il Documento sul Sistema Tariffario adottato dalla Regione Campania.

[14] La Regione siciliana ha predisposto un "Vademecum per la partecipazione ai Bandi di Ricerca Finalizzata" e implementata una "Banca Dati e Network dei Ricercatori dei Progetti e dei Referenti" (Sicilia), il "Progetto A.I.D.A. Auto-Immunité: Diagnostic Assisté par ordinateur".

[15] La "Base Dati Assistibili (BDA) strumento innovativo che consente di analizzare in modo integrato le informazioni derivate da diverse fonti informative per disporre di un quadro completo dell'assistito; i "Documenti per lo sviluppo dei servizi di telemedicina" (Campania, Calabria, Sicilia), nonché la redazione di "Linee programmatiche e Studio di Fattibilità per la Rete Regionale di Teleconsulto Neurochirurgico" TeleNeures (Sicilia); la redazione di un "Rapporto sullo stato di salute della popolazione residente nella aree a rischio ambientale", sono stati sviluppati dei "Protocolli di raccolta e di analisi dei dati sanitari e ambientali" attraverso i quali si è pervenuti alla redazione dei "Profili di salute per ciascuna delle ASP Siciliane" al fine di tracciare un repertorio di priorità d'intervento a livello di comunità locale.

PREVENZIONE E COMUNICAZIONE IN MATERIA SANITARIA UMANA E COORDINAMENTO IN AMBITO INTERNAZIONALE

(in migliaia)

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Redditi di lavoro dipendente	44.902	38.875	39.950	38.628	39.919	38.697	440	341
di cui imposte pagate sulla produzione	2.714	2.346	2.419	2.347	2.419	2.347	0	0
Consumi intermedi	56.601	31.181	56.391	30.099	56.141	24.201	35.353	34.187
Trasferimenti di parte corrente	35.027	27.989	34.848	27.488	35.344	29.369	6.572	4.067
di cui alle amministrazioni pubbliche	16.998	9.964	16.943	9.959	17.844	12.222	5.760	3.279
Altre uscite correnti	54	10	54	10	54	10	0	0
SPESE CORRENTI	136.585	98.055	131.244	96.224	131.458	92.277	42.366	38.595
Investimenti fissi lordi	50	36	50	36	59	8	15	42
Trasferimenti di parte capitale	57	0	57	0	57	0	0	0
di cui alle Amministrazione pubbliche								
SPESE IN CONTO CAPITALE	107	36	107	36	117	8	15	42
SPESE COMPLESSIVE	136.692	98.091	131.351	96.260	131.575	92.285	42.380	38.637

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013
Redditi di lavoro dipendente	-13,4	39,6	-3,3	40,1	-3,1	41,9	-22,6	0,9
di cui imposte pagate sulla produzione	-13,5	2,4	-3,0	2,4	-3,0	2,5	0,0	0,0
Consumi intermedi	-44,9	31,8	-46,6	31,3	-56,9	26,2	-3,3	88,5
Trasferimenti di parte corrente	-20,1	28,5	-21,1	28,6	-16,9	31,8	-38,1	10,5
di cui alle amministrazioni pubbliche	-41,4	10,2	-41,2	10,3	-31,5	13,2	-43,1	8,5
Altre uscite correnti	-81,5	0,0	-81,5	0,0	-81,5	0,0		0,0
SPESE CORRENTI	-28,2	100,0	-26,7	100,0	-29,8	100,0	-8,9	99,9
Investimenti fissi lordi	-29,0	0,0	-29,0	0,0	-86,1	0,0	185,5	0,1
Trasferimenti di parte capitale	-100,0	0,0	-100,0	0,0	-100,0	0,0		0,0
di cui alle Amministrazione pubbliche		0,0		0,0		0,0		0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	-66,8	0,0	-66,8	0,0	-92,9	0,0	185,5	0,1
SPESE COMPLESSIVE	-28,2	100,0	-26,7	100,0	-29,9	100,0	-8,8	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 2010-2012 (PNP) approvato con l'Intesa Stato-Regioni del 29 aprile 2010 e prorogato al 31 dicembre 2013 con Accordo Stato-Regioni del 7 febbraio 2013. L'accordo ha provveduto altresì a confermare le modalità di finanziamento e il meccanismo di verifica[16].

Ai sensi dell'Accordo sono stati inoltre avviati i lavori per l'elaborazione del nuovo PNP, relativo al quinquennio 2014–2018. In linea con le indicazioni dell'OMS, il prossimo Piano vuole prediligere l'approccio trasversale, rispetto a quello verticale per singola patologia, ponendo l'attenzione non solo sugli aspetti specificatamente sanitari, ma anche sui determinanti ambientali, sociali ed economici della salute. Le azioni proposte per ridurre i principali fattori di rischio nel nostro Paese (alimentazione scorretta, sedentarietà, tabagismo, uso di sostanze ed

[16] Complessivamente, 440 milioni, di cui 200 derivanti dal finanziamento proprio delle Regioni (FSN) e 240 tratti dalle risorse previste dagli Accordi per la realizzazione degli obiettivi del Piano sanitario nazionale, ai sensi della legge 662/1996, e successive integrazioni.

abuso di alcol), prevedono quindi il coinvolgimento di soggetti istituzionali, a livello centrale, regionale e locale, e della società civile, attraverso alleanze con il mondo della scuola, dell'agricoltura, dei trasporti, dell'urbanizzazione e dello sport.

Tale strategia di carattere "universale" ha trovato attuazione negli interventi riguardanti la lotta al tabagismo[17], la prevenzione delle tossicodipendenze[18], l'abuso di alcool[19], le patologie da gioco d'azzardo. Attenzione specifica è stata dedicata ai disturbi dell'alimentazione, che rappresentano uno dei problemi di salute più comuni nei giovani, soprattutto nelle ragazze, nel nostro Paese come in tutti i Paesi occidentali e che vedono in aumento i casi ad esordio più precoce, che possono quindi comportare un rischio maggiore di danni permanenti[20].

Nell'ambito del programma "Guadagnare salute: rendere facili le scelte salutari" sono state definite le linee programmatiche per il 2013, volte a consolidare l'azione di prevenzione dei fattori di rischio e delle malattie croniche non trasmissibili. E' stato previsto lo sviluppo delle seguenti aree: prosecuzione delle attività della "Piattaforma nazionale sull'alimentazione, l'attività fisica e il tabagismo"; consolidamento dell'alleanza tra "Scuola" e "Salute"[21]; 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 presso Amministrazioni e Aziende, di iniziative atte a favorire stili di vita salutari tra i lavoratori; 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, nonché al processo normativo a livello UE.

E' stato svolto il monitoraggio dei progetti avviati negli anni precedenti nell'ambito del Centro per la prevenzione e il controllo delle malattie (CCM) ed è stato ed approvato il programma 2013. Della disponibilità economica per l'esercizio, pari a 19 milioni, come nelle annualità precedenti 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 292 iniziative proposte dalle Regioni e Province autonome, nonché da AGENAS, INAIL ed ISS, ne sono state ritenute rispondenti ai criteri previsti 52, a fronte delle quali sono stati presentati i progetti esecutivi. Data la disponibilità finanziaria, pari a 12,7 milioni

---

[17] La strategia italiana di controllo del tabagismo si sviluppa su tre ambiti: proteggere la salute dei non fumatori, attraverso il sostegno e il monitoraggio della legge 3/2003; ridurre la prevalenza dei nuovi fumatori, attraverso programmi di prevenzione nelle scuole di vario ordine e grado e campagne di informazione e comunicazione multimediali; sostenere la cessazione degli attuali fumatori attraverso la formazione dei professionisti sanitari e non, lo sviluppo di programmi di comunità, il sostegno ai Centri Anti Fumo, l'attuazione delle norme comunitarie sulla regolazione degli ingredienti, il confezionamento e l'etichettatura dei pacchetti.

[18] Nel caso dell'uso di sostanze, gli interventi di carattere preventivo sono stati diretti alle scuole e alle famiglie, prevedendo inoltre, quando possibile, interventi di prevenzione selettiva diretta ai soggetti identificati come a particolare rischio; nei casi, invece, in cui si trattava di interrompere un percorso di consumo individuale già intrapreso, le azioni sono state dirette all'identificazione precoce e *counseling* breve nei contesti della medicina di base e in quelli lavorativi, e alla prevenzione nei locali.

[19] In materia di prevenzione delle dipendenze da alcool, nel corso dell'esercizio è stata presentata la Relazione annuale al Parlamento, nella quale sono riportati gli interventi e i progetti di prevenzione realizzati, anche attraverso i Piani regionali, nonché i dati e le informazioni relativi all'attuazione della legge n. 125 del 2011. Uno specifico finanziamento (81.172 euro nel 2013) è previsto per il monitoraggio delle attività regionali.

[20] I programmi di prevenzione che hanno ottenuto i migliori risultati sono quelli scolastici, riguardanti ragazze di età maggiore di 15 anni, utilizzando incontri multipli, in piccoli gruppi, condotti da professionisti e focalizzati sull'accettazione del corpo.

[21] Oltre alle attività dirette alla prevenzione nelle scuole del tabagismo, abuso di alcool e uso di sostanze, va segnalato l'accordo di collaborazione stipulato nel dicembre 2013 tra il Ministero della salute, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport ed il CONI, per la realizzazione di un progetto finalizzato alla promozione dello sport di base e della pratica sportiva e motoria nei bambini fino a 12 anni.

successivamente rideterminata in 11 milioni, i Comitati del CCM hanno approvato 33 progetti, per i quali sono state concluse 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 e nel 2013 alla realizzazione del "Portale Acque". Oltre alla collaborazione con il MISE (amministrazione capofila) al processo di definizione presso il Consiglio UE di una nuova direttiva sugli standard di sicurezza nel settore della radioprotezione (Direttiva 2013/59/Euratom), il Ministero della salute ha proceduto ad un aggiornamento e ampliamento del focus su "Telefoni cellulari e salute" e ha partecipato, in collaborazione con il Ministero del Lavoro, alla definizione della Direttiva 2013/35/UE sui campi elettromagnetici e la protezione dei lavoratori.

E' proseguita nell'esercizio l'attuazione Piano Nazionale della Prevenzione Vaccinale, che rappresenta uno degli adempimenti cui sono tenute le Regioni per accedere al maggior finanziamento e, come tale, è oggetto di verifica ai fini della certificazione da parte del Comitato LEA. Il Ministero è stato pertanto impegnato nell'attività di monitoraggio delle vaccinazioni, compresa la vaccinazione antinfluenzale offerta attivamente e gratuitamente agli anziani e ai soggetti a rischio, e delle misure di prevenzione (test e monitoraggio) relative alla tubercolosi – con particolare riferimento agli operatori sanitari – e alle epatiti B e C. E' stato inoltre realizzato un Nuovo sistema informatizzato per la notifica dei casi di malattie infettive (Premal) al fine di rendere più tempestive le segnalazioni dei casi[22].

E' poi proseguita la collaborazione con l'OMS con la partecipazione attiva ai lavori che hanno portato all'approvazione della strategia per il controllo delle malattie trasmissibili 2013-2020, il piano di azione per la salute mentale 2013-2020 e il piano d'azione per la prevenzione della cecità evitabile e dei *deficit* visivi 2014-2019; tali documenti sono il frutto di un lungo lavoro preparatorio.

E' stato avviato il progetto approvato a fine 2012 "*Public Health Aspects of Migration in Europe*"[23], diretto alla tutela della salute delle popolazioni migranti, attraverso il rafforzamento della capacità di risposta ad emergenze sanitarie legate ad aumentati flussi migratori. Nel corso del 2013 del progetto, che ha ricevuto nell'esercizio un finanziamento di 500.000 euro interamente impegnati e pagati, le attività sono state indirizzate principalmente alla raccolta di dati e analisi comparative sulla salute dei migranti, necessari sia per la creazione di un *data-base* che per la stesura di linee-guida.

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 in ambito 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[24] hanno consentito di incrementare le *best*

---

[22] Le malattie infettive sono sottoposte a notifica obbligatoria secondo le modalità stabilità dal d.m. 15 dicembre 1990 "Sistema informativo delle malattie infettive e diffusive", che prevede l'invio e, di conseguenza, l'acquisizione dei dati definitivi "a scorrimento", relativi ad un periodo di sei mesi.

[23] Il progetto ha ricevuto nell'esercizio 2013 un finanziamento di 500.000 euro, interamente impegnati e pagati (cap 4100, PG 33). La raccolta dati, in collaborazioni con alcuni Paesi dell'area mediterranea (Malta, Cipro, Spagna, Grecia, Portogallo, Turchia e Albania), è stata realizzata attraverso specifiche missioni e interviste con i principali funzionari governativi, le autorità sanitarie, i direttori dei centri di accoglienza e il personale sanitario che presta servizio presso i centri stessi. Sempre nell'ambito del progetto, sono state promosse *partnership*, attività di ricerca e collaborazioni con organismi internazionali - il Centro Europeo per il Controllo e la Prevenzione delle Malattie (ECDC) di Stoccolma e il Center for Diseases Control di Atlanta -, istituzioni scientifiche e accademiche con l'obiettivo di migliorare la coerenza tra politiche e strategie e attivare un *network* di istituti nazionali, centri collaborativi, università, fondazioni e ONG che operano nel settore delle salute e delle migrazioni.

[24] I progetti di partenariato multilaterale in ambito EuroMed, attuati attraverso accordi di collaborazione con Università, ospedali e ISS, 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. Ai progetti hanno partecipato tutti i Paesi dell'area UpM compresa la Libia in qualità di Paese osservatore, più Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Kosovo, Serbia.

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 negli ultimi esercizi ha consentito, tuttavia, di finanziare solo 4 progetti[25], siglati a fine 2012 e sviluppatisi nel corso del 2013, per un importo complessivo di circa 250 mila euro. Sono stati inoltre sottoscritti 4 accordi collaborazione per complessivi 252.000 euro, attualmente in fase di avvio[26].

Sempre tra i progetti multilaterali, vanno segnalati il progetto di gemellaggio europeo IPA (strumento di preadesione) con la Turchia, cui il Ministero della salute partecipa di partner istituzionale e il progetto su base regionale, finanziato dall'Unione Europea "EUROSOCIAL II", per la promozione della coesione sociale in Paesi dell'America Latina.

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 protocollo tecnico di collaborazione tra il Centro Nazionale Trapianti e le corrispondenti autorità cinesi firmato nel maggio 2013, avente come oggetto la formazione del personale e lo scambio di informazioni sulle attività di organizzazione dei trapianti di organo, e la collaborazione avviata sempre con la Cina, nel campo della sicurezza alimentare.

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 2013. In tale ambito le attività hanno riguardato le ispezioni svolte sul territorio nazionale per la verifica della conformità ai regolamenti comunitari, la strutturazione della rete dei laboratori per effettuare i necessari controlli prevedendo centri di eccellenza[27], il supporto alla predisposizione della normativa, la collaborazione con il CSC e con l'ISPRA ai fini della partecipazione al piano comunitario di valutazione di determinate sostanze, denominato CORAP (*community rolling action plan*)[28].

Le iniziative relative alle campagne di comunicazione, per un impegno finanziario di circa 1,3 milioni, hanno riguardato: l'Agenda della salute 2013, le cure palliative e terapia del dolore, la promozione dell'allattamento al seno, la promozione dell'attività fisica, la sensibilizzazione sui trapianti di organo e tessuti, la prevenzione dell'infertilità, la lotta all'AIDS, l'abuso di alcool, la prevenzione dell'influenza.

---

[25] 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.

[26] Gli accordi riguardano l'Area: "interventi in materia di salute della donna"; l' Area: "iniziative per il contrasto al fumo di tabacco nei giovani"; l'Area: "preparazione e pianificazione per il contrasto alle emergenze sanitarie da malattie trasmissibili"; l' Area: "interventi a tutela della salute mentale.

[27] Nel 2013 è stata proposto la bozza di Accordo fra il Governo e le Regioni "Protocollo tecnico nazionale per la rete dei laboratori e le attività di campionamento ed analisi di sostanze, miscele e articoli" già condiviso con le parti interessate.

[28] Il Ministero della salute si è impegnato nel 2013 anche sul tema dei nanomateriali, svolgendo il ruolo di coordinatore nazionale del progetto quadriennale europeo "*A common European approach to the regulatory testing of nanomaterials* (NANoREG)", finanziato dalla Commissione europea nel contesto del 7° Programma Quadro per la ricerca. Obiettivo del progetto è integrare le attività di ricerca nel settore della valutazione del rischio dei nanomateriali con le azioni comunitarie che saranno condotte per adeguare la regolamentazione vigente in materia di prodotti chimici.

4.1.3. Sanità pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti

Il programma ha potuto contare nel 2013 su 94,5 milioni, in riduzione dell'11,2 per cento rispetto al 2012.

Sono state impegnate somme per 94 milioni e pagate per 100,7. I consumi intermedi assorbono la quota maggiore di risorse: il 56 per cento di stanziamenti e di impegni. A questa categoria economica è riferibile l'84,7 per cento dei residui finali. In particolare il capitolo con la dotazione finanziaria più consistente (35 milioni, più di un terzo 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.

Di rilievo anche le spese per le attività ed il funzionamento del centro nazionale di lotta e emergenza contro le malattie animali: si tratta di uno stanziamento definitivo di 8,4 milioni per il quale nel bilancio iniziale risultavano iscritti solo 1,5 milioni.

In flessione poi le somme da riconoscere alle strutture pubbliche (scolastiche e ospedaliere) che provvedono alla somministrazione di pasti senza glutine.

SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, IGIENE E SICUREZZA DEGLI ALIMENTI

(in migliaia)

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Redditi di lavoro dipendente	40.816	38.700	39.724	38.658	39.555	38.278	188	567
di cui imposte pagate sulla produzione	1.787	1.690	1.754	1.706	1.754	1.706	0	0
Consumi intermedi	62.426	53.085	61.339	52.619	62.654	59.828	22.687	15.256
Trasferimenti di parte corrente	2.177	1.726	2.125	1.641	497	2.125	2.094	1.610
di cui alle amministrazioni pubbliche	584	600	561	586	466	561	561	586
Altre uscite correnti	0	81	0	81	0	81	0	0
SPESE CORRENTI	105.420	93.592	103.187	92.998	102.707	100.312	24.969	17.433
Investimenti fissi lordi	28	565	28	565	7	9	3.823	579
Trasferimenti di parte capitale	999	345	999	345	999	345	0	0
di cui alle Amministrazione pubbliche	0	0	0	0	0	0		
SPESE IN CONTO CAPITALE	1.027	910	1.027	910	1.006	354	3.823	579
SPESE COMPLESSIVE	106.447	94.502	104.214	93.908	103.713	100.666	28.792	18.012

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013
Redditi di lavoro dipendente	-5,2	41,0	-2,7	41,2	-3,2	38,0	201,3	3,1
di cui imposte pagate sulla produzione	-5,4	1,8	-2,8	1,8	-2,8	1,7		0,0
Consumi intermedi	-15,0	56,2	-14,2	56,0	-4,5	59,4	-32,8	84,7
Trasferimenti di parte corrente	-20,7	1,8	-22,8	1,7	327,7	2,1	-23,1	8,9
di cui alle amministrazioni pubbliche	2,6	0,6	4,4	0,6	20,3	0,6	4,4	3,3
Altre uscite correnti		0,1		0,1		0,1		0,0
SPESE CORRENTI	-11,2	99,0	-9,9	99,0	-2,3	99,6	-30,2	96,8
Investimenti fissi lordi	1.931,0	0,6	1.931,0	0,6	31,0	0,0	-84,9	3,2
Trasferimenti di parte capitale	-65,5	0,4	-65,5	0,4	-65,5	0,3		0,0
di cui alle Amministrazione pubbliche		0,0		0,0		0,0		0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	-11,4	1,0	-11,4	1,0	-64,8	0,4	-84,9	3,2
SPESE COMPLESSIVE	-11,2	100,0	-9,9	100,0	-2,9	100,0	-37,4	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel corso del 2013, 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 del 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. Nel contesto della Certificazione degli adempimenti svolta dal Comitato LEA ai sensi dell'accordo Stato-Regioni del 23/03/2005, le verifiche del Dipartimento per l'utilizzo dei sistemi regionali di prevenzione in sicurezza degli alimenti, mangimi, benessere e salute animale vengono svolte sia attraverso l'elaborazione di un sistema di indicatori, esteso dal 2012 a tutte le Regioni che tramite *audit*. Nel 2013 la Conferenza Stato-Regioni ha approvato l'accordo concernente le *"linee guida per il funzionamento ed il miglioramento delle attività di controllo ufficiale da parte del Ministero della Salute, delle Regioni e Province Autonome e delle AASSLL in materia di sicurezza degli alimenti e sanità pubblica veterinaria.* Tale documento delinea in un'ottica di *standard* i criteri organizzativi e operativi (elementi di conformità) e le evidenze di supporto (documenti, procedure, ecc..), che le stesse autorità sono chiamate ad attuare per rispondere in maniera adeguata ai requisiti previsti dalla normativa nazionale e comunitaria (in particolare il Reg. 882/2004, concernente l'organizzazione dei controlli ufficiali in sicurezza alimentare e sanità veterinaria).

Per quanto riguarda i controlli previsti dal PNI, essi sono implementati dai Servizi Veterinari e di Sicurezza alimentare delle Regioni e Province autonome secondo le linee previste dai rispettivi Piani Regionali (PRIC)[29] e sottoposti poi alle verifiche del Dipartimento. Le verifiche svolte nel 2013 dal Dipartimento, attraverso *audit*[30] estesi a quattro Regioni, hanno evidenziato criticità trasversali a tutti i settori, quali carenze nell'organizzazione e programmazione dei controlli ufficiali, nonché nell'attività di verifica delle condizioni di igiene degli stabilimenti. E' stato, inoltre, verificato il disallineamento della banca dati nazionale degli stabilimenti riconosciuti ai sensi del reg. CE 853/2004 rispetto alle banche dati regionali.

Nell'ambito dei controlli previsti dal PNI circa la presenza di contaminanti ambientali nei mangimi, si sono evidenziate percentuali molto basse di non conformità[31]. Specifiche attività hanno riguardato i Siti di Interesse Nazionale (SIN) indicati dal Ministero dell'ambiente come aree contaminate ad alto impatto ambientale[32].

Specifiche indagini hanno riguardato la Regione Campania, dove è stata confermata la presenza di una contaminazione ambientale da diossine in aree ben circoscritte del territorio. Tale contaminazione dei prodotti di origine animale rappresenta, tuttavia, il sintomo di una situazione di inquinamento ambientale, cui occorre far fronte con misure integrate da parte di tutti i soggetti coinvolti. Al fine di rendere possibile una piena condivisione delle informazioni, utile alla corretta definizione delle necessarie azioni di tutela della salute umana, il Ministero ha sviluppato una piattaforma informatica capace di raccogliere i dati necessari per la mappatura del territorio, proposta come possibile piattaforma unica dalla direttiva ministeriale prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 136 del 2013.

La prosecuzione dei programmi di sorveglianza delle malattie infettive degli animali ha conseguito risultati positivi, anche se per alcune malattie si registrano casi di involuzione. Per quanto concerne la rendicontazione alla UE degli esiti di tali controlli e dell'attività di

---

[29] I PRIC sono caratterizzati dall'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 frequenze 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.

[30] Ai sensi dell'art. 4 par. 6 del Regolamento (CE) n. 882/2004.

[31] E' stata tuttavia segnalata l'anomalia rappresentata dalla presenza di un solo caso di non conformità per "diossina", a fronte di un consistente numero di campioni prelevati (sorveglianza/vigilanza), posto che in taluni ambiti del territorio nazionale comunque la presenza di tale sostanze o di sostanze diossino-simili risulterebbe in aumento. Si è ravvisata pertanto la necessità di una ulteriore attività di campionamento per la rilevazione del fenomeno.

[32] Nel 2012 é 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. L'attività di campionamento, di durata triennale, iniziata subito dopo il processo di valutazione dei singoli SIN, si è conclusa il 31 dicembre 2013 e, al momento sono in corso le operazioni di inserimento delle informazioni relative ai prelievi eseguiti ed ai relativi esiti nel Sistema Informativo Nazionale Veterinario per la Sicurezza degli Alimenti (SINVSA). Accanto a tale attività, nel 2013, è stato predisposto un piano di monitoraggio delle specie ittiche, i cui risultati saranno disponibili nel corso del 2014.

prevenzione, nel giugno 2013 sono state trasmesse alla Commissione le rendicontazioni annuali delle attività cofinanziate relative all'anno 2012, mentre quelle relative allo scorso esercizio saranno trasmesse nel 2014[33].

Nell'ultimo decennio le epidemie in Europa hanno comportato elevati costi, di natura economica e sociale, correlati all'attuazione delle politiche di eradicazione. Il sistema sanitario pubblico veterinario italiano si è mostrato adeguato in ordine all'efficace analisi del rischio, all'equilibrio dei costi e delle responsabilità, alla compatibilità con i requisiti dell'Unione Europea e all'approccio flessibile sull'applicazione delle norme. Il consolidamento delle azioni più incisive per il controllo e l'eradicazione delle malattie infettive, contenuto nella nuova proposta di Regolamento comunitario in materia di sanità animale e attualmente in fase di valutazione al Consiglio europeo, stanno consentendo all'Italia di applicare quelle misure semplificate ed efficaci per affrontare e gestire le emergenze veterinarie, in un contesto europeo armonizzato, con particolare riferimento alla prevenzione delle malattie e alla necessità di aumentare i livelli di biosicurezza nelle aziende.

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[34] e PIF[35], 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. Nel 2013 sono continuate le attività volte all'attivazione dello sportello unico doganale, finalizzato al coordinamento per via telematica dei procedimenti amministrativi che intervengono nelle operazioni doganali: nel corso dell'esercizio sono state attivate le sperimentazioni dello Sportello Unico Doganale in numerosi porti e aeroporti nazionali (es. Ravenna, Civitavecchia, Napoli, Venezia, Malpensa, Genova, La Spezia, Livorno, Torino) ed è in corso l'estensione a tutti gli altri PIF presenti sul territorio.

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 542,4 milioni, con un aumento di quasi il 20 per cento rispetto al 2012. Si tratta di una variazione dovuta alla crescita delle somme destinate a finanziare la liquidazione degli indennizzi a soggetti emotrasfusi, danneggiati da sangue o emoderivati infetti, che hanno instaurato azioni di risarcimento (cap. 2401 con una dotazione di 152.9 milioni, 128,5 milioni nel 2012) 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 343.7 milioni contro i 273,5 milioni del 2012).

---

[33] Nell'ambito di tale attività, nel 2013 sono state gestite 3136 notifiche di cui 2.649 hanno riguardato alimenti per l'uomo e 262 alimenti per animali e 225 la cessione di sostanze chimiche da parte di materiali destinati al contatto con gli alimenti

[34] Gli UVAC, gestiscono ogni anno (avvalendosi del sistema informativo comunitario TRACES e del sistema informativo nazionale SINTESI) la tracciabilità e il coordinamento dei controlli a destino, da parte delle AASSLL, di circa 1.665.000 partite di animali vivi e di prodotti di origine animale provenienti dagli altri Paesi dell'Unione europea (dati 2013).

[35] Nel 2013 presso i PIF italiani sono state presentate all'importazione 50.312 partite di animali, prodotti di origine animale e mangimi provenienti da oltre 100 Paesi terzi, con un decremento del 3,7 per cento rispetto all'anno precedente. A queste partite bisogna aggiungerne 9.664 che sono state importate in Italia attraverso altri PIF dell'UE, portando il totale complessivo a 59.976 partite. Oltre ai controlli veterinari sui prodotti di origine animale e di origine non animale destinati all'alimentazione animale, alcuni PIF effettuano controlli sugli animali vivi, in quest'ultimo caso anche per la verifica del loro benessere: nel 2013 sono state accertate 1.389 violazioni, per un ammontare complessivo di 585.154 euro. 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.

Lo stanziamento è stato impegnato quasi completamente (541,6 milioni), mentre i pagamenti sono aumentati di circa il 29 per cento. Le risorse sono prevalentemente destinate a trasferimenti di parte corrente a famiglie. Tutte le altre voci di spesa si riducono nell'esercizio sia in termini di impegni che di pagamenti. Fa eccezione la spesa per consumi intermedi in aumento in termini di impegno di circa il 2 per cento ma che flette in termini di pagamenti (-13 per cento).

Di importo immutato il contributo dovuto come spese di natura obbligatoria per l'AIFA, mentre si riduce quello destinato al fondo oneri di gestione dello stesso istituto.

REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA IN MATERIA DI PRODOTTI FARMACEUTICI ED ALTRI PRODOTTI SANITARI AD USO UMANO E DI SICUREZZA DELLE CURE

(in migliaia)

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Redditi di lavoro dipendente	10.848	9.970	10.121	10.002	10.121	9.982	0	20
di cui imposte pagate sulla produzione	659	605	616	580	616	580	0	0
Consumi intermedi	9.467	10.067	9.425	9.596	8.600	7.485	10.327	11.296
Trasferimenti di parte corrente	432.038	522.263	431.793	521.935	256.949	337.290	410.111	405.189
di cui alle amministrazioni pubbliche	30.042	25.708	30.042	25.666	30.111	25.671	5	0
Altre uscite correnti								
SPESE CORRENTI	452.352	542.301	451.339	541.533	275.669	354.757	420.438	416.505
Investimenti fissi lordi	27	20	27	20	40	0	9	29
Trasferimenti di parte capitale	57	57	57	57	57	57	0	0
di cui alle Amministrazione pubbliche								
SPESE IN CONTO CAPITALE	84	77	84	77	97	57	9	29
SPESE COMPLESSIVE	452.436	542.378	451.423	541.610	275.767	354.814	420.447	416.534

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013	var 12/13	comp 2013
Redditi di lavoro dipendente	-8,1	1,8	-1,2	1,8	-1,4	2,8		0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	-8,2	0,1	-5,8	0,1	-5,8	0,2		0,0
Consumi intermedi	6,3	1,9	1,8	1,8	-13,0	2,1	9,4	2,7
Trasferimenti di parte corrente	20,9	96,3	20,9	96,4	31,3	95,1	-1,2	97,3
di cui alle amministrazioni pubbliche	-14,4	4,7	-14,6	4,7	-14,7	7,2	-100,0	0,0
Altre uscite correnti		0,0		0,0		0,0		0,0
SPESE CORRENTI	19,9	100,0	20,0	100,0	28,7	100,0	-0,9	100,0
Investimenti fissi lordi	-26,3	0,0	-26,3	0,0	-100,0	0,0	216,2	0,0
Trasferimenti di parte capitale	-1,0	0,0	-1,0	0,0	-1,0	0,0		0,0
di cui alle Amministrazione pubbliche		0,0		0,0		0,0		0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	-9,0	0,0	-9,0	0,0	-41,4	0,0	216,2	0,0
SPESE COMPLESSIVE	19,9	100,0	20,0	100,0	28,7	100,0	-0,9	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel programma rientra già dal 2012 la gestione degli indennizzi a emotrasfusi, gli esborsi per indennizzi per complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie e gli interventi per i soggetti talassemici, affetti da altre emoglobinopatie o da anemie ereditarie.

Il pagamento degli indennizzi di cui alla legge n. 210 del 1992 riguarda i soggetti danneggiati residenti nella Regione Sicilia e nelle altre Regioni, ove il riconoscimento sia avvenuto in data anteriore al trasferimento delle competenze. Si tratta (secondo la banca dati) di oltre 50.000 posizioni che sono trattate ai fini dell'erogazione dei benefici economici che spettano sia direttamente, ai soggetti danneggiati che, in caso di decesso, agli eredi. Nel 2013 sono stati riconosciuti benefici economici a circa 156 soggetti. Nel corso dell'esercizio sono

stati istruiti i ricorsi avanzati (ai sensi dell'articolo 5 della legge) avverso il giudizio delle Commissioni mediche ospedaliere si tratta di 699 decreti decisori.

In base all'accordo raggiunto in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni dell'8 agosto 2001, l'Amministrazione dà copertura finanziaria agli indennizzi riconosciuti dalla legge ai soggetti danneggiati iscritti a ruolo. Si tratta di circa 9.000 iscrizioni. Nel corso dell'esercizio 2013, lo stanziamento iniziale di 240 milioni (in termini di cassa e di competenza) relativo al capitolo 2409 – PG 01 - è stato impiegato anche per i pagamenti relativi ai ruoli.

La Direzione Generale provvede, altresì, alla difesa dell'Amministrazione in ordine al contenzioso giurisdizionale, in ogni ordine e grado di giudizio, in materia di indennizzo per danni derivanti da trasfusioni e emoderivati infetti, vaccinazioni obbligatorie ai sensi della legge n. 210 del 1992, nonché alla liquidazione degli oneri derivanti dal contenzioso ed alle cause di risarcimento del danno biologico. Nel 2013 i provvedimenti di liquidazione adottati per sentenze di condanna, decreti ingiuntivi e connessi oneri sono stati 695. Va rilevato che nell'esercizio sono stati integralmente ripianati (per circa 34 milioni) i pagamento in conto sospeso disposti nell'esercizio finanziario 2012.

Ad inizio anno è stato adottato un decreto di impegno per 110 milioni allo scopo di liquidare importi da corrispondere a titolo di arretrati della rivalutazione dell'indennità integrativa speciale a favore di oltre 9.000 danneggiati di competenza statale. Negli ultimi quattro mesi dell'anno sono stati pagati i predetti importi a circa 8.000 titolari dell'indennizzo attraverso un progetto interdipartimentale che ha visto coinvolti 45 unità di personale esterno all'ufficio. Nel quadro del progetto sono state liquidate circa 1285 titoli esecutivi fra sentenze e decreti ingiuntivi.

I benefici economici stabiliti dalla legge n. 229 del 2005 per i soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie fanno riferimento al capitolo 2409 – PG 02 per un importo pari a 40 milioni. I danneggiati da vaccinazioni obbligatorie percepiscono, oltre all'indennizzo *ex lege* n. 210 del 1992, anche un ulteriore indennizzo previsto dalla legge n. 229 del 2005 nonché l'assegno *una tantum*, di cui all'articolo 4 della medesima legge. Nel corso del 2013 sono state redatte e approvate in gennaio e in luglio le graduatorie dei soggetti beneficiari ed è stato erogato l'indennizzo a 32 nuove posizioni. Per quanto concerne l'erogazione delle rate dell'assegno *una tantum* di cui all'articolo 4, è stato corrisposto quanto dovuto a favore di 125 posizioni per le quali nel corso dello stesso anno sono state redatte graduatorie degli aventi titolo. Per consentire l'erogazione degli indennizzi è stato necessaria una integrazione di risorse per 7,7 milioni.

La legge n. 244 del 2007 prevede la corresponsione ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, dell'indennizzo di cui all'articolo 1 della legge n. 229 del 2005.

Sono state presentate nel 2013 circa 50 istanze che, effettuata l'istruttoria per la verifica della conformità ai requisiti previsti dalla normativa, sono state inviate alle Commissioni mediche ospedaliere. Nel corso del 2013 sono stati liquidati indennizzi a 42 soggetti ed è stato necessario integrare le risorse di 1,4 milioni.

Per le transazioni da stipulare con soggetti talassemici, affetti da altre emoglobinopatie o da anemie ereditarie, emofilici ed emotrasfusi occasionali danneggiati da trasfusione con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti e con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie che hanno instaurato azioni di risarcimento danni tuttora pendenti lo stanziamento dei fondi grava sul capitolo di bilancio 2401 – PG 03 per un importo pari a 180 milioni a decorrere dal 2008. L'autorizzazione di spesa è stata nel 2013 di 154,7 milioni. Lo stanziamento è stato decurtato poi ulteriormente per circa 2 milioni.

Nell'anno erano previsti interventi per il potenziamento dei sistemi di tracciabilità dei dispositivi medici e degli altri prodotti di interesse sanitario. I dispositivi medici rappresentano una componente rilevante del flusso di innovazioni tecnologiche di cui si può avvalere il sistema sanitario. Proprio per tali caratteristiche negli ultimi anni è stata dedicata una particolare attenzione a tale componente della spesa. Ciò sia per garantire la salute pubblica sia per mantenere sotto controllo una voce di spesa che rappresenta oltre il 35 per cento degli acquisti di beni del settore, seconda solo agli acquisti di farmaci. I risultati del 2013 indicano una

crescita della spesa del 2,7 per cento rispetto al 2012. La riduzione del finanziamento e la rimodulazione in riduzione della quota obiettivo (dal 5,2 al 4,8 per cento del finanziamento medesimo, secondo quanto disposto dal DL n. 95 del 2012 e dalla legge di stabilità per il 2013) fanno si che nel complesso la spesa ecceda l'obiettivo di poco meno del 7 per cento (nel 2012 era inferiore al limite di circa il 5 per cento). Sono solo 5 le Regioni che presentano una spesa inferiore al limite previsto.

Nella categoria dei dispositivi medici sono compresi prodotti altamente differenziati: articoli semplici e di uso quotidiano e strumenti o apparecchiature il cui contenuto tecnologico è particolarmente alto. L'elevata eterogeneità dei prodotti, la rapida obsolescenza, i livelli di complessità tecnologica altamente differenziati e la variabilità degli impieghi clinici, spesso strettamente correlata anche all'abilità e all'esperienza degli utilizzatori, rendono più complesso individuare interventi finalizzati alla loro introduzione, diffusione e valutazione e al governo della spesa. Il riferimento a tetti di spesa deve essere accompagnato da interventi per il potenziamento dei sistemi di tracciabilità dei dispositivi, da informazioni relative ai consumi ed ai relativi valori economici, unitamente all'identificazione univoca dei prodotti. Di qui l'importanza del flusso per il monitoraggio dei dispositivi medici acquistati dal sistema nazionale previsto dal d.m. del 2010 al quale, a partire dal 2012, le Regioni e le Provincie autonome sono tenute, per l'accesso al maggior finanziamento per il SSN, a conferire i dati. L'istituzione del Repertorio dei dispositivi medici, anagrafe di riferimento unica a valenza nazionale, ed il conseguente avvio del nuovo flusso informativo riguardante il monitoraggio dei consumi consentirà di beneficiare nella gestione del sistema sanitario di informazioni di dettaglio sulle tipologie di prodotti presenti sul mercato nazionale[36]. A livello di Unione europea la tracciabilità non è disciplinata dalle direttive sui dispositivi medici[37].

In materia di rintracciabilità dei prodotti cosmetici, dall'11 luglio 2013 ha trovato piena applicazione il Regolamento (UE) 1223/2009 sui prodotti cosmetici. In virtù dell'articolo 7 del medesimo regolamento il Ministero della salute, quale autorità competente, può richiedere al responsabile dell'immissione in commercio di identificare i distributori cui sono forniti i prodotti cosmetici, ed ai distributori di identificare i propri fornitori e i successivi distributori cui forniscono i medesimi prodotti. Riguardo all'estensione della banca dati sui dispositivi medici agli IVD (dispositivi medico-diagnostici in vitro) sono state completate le attività per l'implementazione delle modifiche al sistema informatico richieste dall'estensione al settore.

---

[36] Nel 2013 è stato diffuso il primo Rapporto sulla spesa sostenuta dalle strutture sanitarie pubbliche del Servizio sanitario nazionale per l'acquisto di dispositivi nel 2012. L'analisi dei dati mira a promuovere un processo di *bench marking* tra le diverse realtà, e a offrire spunti di riflessione a sostegno della razionalizzazione dei costi e del recupero dei margini di efficienza. Ci sarà quindi la possibilità di mettere in relazione i dati di costo, rilevati e contabilizzati dal modello CE, con i flussi che rilevano i dati di attività e produzione, consentendo una lettura integrata dei dati provenienti da diversi flussi informativi che analizzano il fenomeno da più punti di vista.

[37] Vi sono regolamentazioni a livello nazionale e/o regionale. L'effettiva tracciabilità dei dispositivi medici nell'Unione è legata allo sviluppo di un sistema di UDI (Identificazione Unica dei Dispositivi) armonizzato a livello europeo. Il processo in atto di revisione delle attuali direttive sui dispositivi medici dovrebbe conferire alla Commissione il potere di adottare prescrizioni dettagliate in materia di rintracciabilità.
Nella Raccomandazione della Commissione del 5 aprile 2013 relativa a un quadro comune per un sistema unico di identificazione dei dispositivi nell'Unione sono previste linee di sviluppo per gli Stati membri che decidessero di sviluppare propri meccanismi di identificazione per evitare il rischio di sistemi incompatibili e divergenti e agevolare l'obiettivo principale di un sistema unico la sicurezza del paziente e l'ottimizzazione dell'assistenza ai pazienti.
L'istituzione di un sistema di UDI potrebbe anche contribuire al conseguimento di obiettivi di lotta alla contraffazione, un miglior controllo della distribuzione, la gestione delle scorte e le questioni relative ai rimborsi.
Il sistema Banca dati/Repertorio dei dispositivi medici, anagrafica unica di riferimento per l'identificazione dei prodotti e la loro gestione all'interno delle strutture del servizio sanitario nazionale, rappresenta un primo passo verso l'obiettivo più ambizioso contenuto nella Decisione della Commissione europea. In particolare il numero di repertorio consente l'identificazione dei prodotti e la correlazione con i numeri di codice assegnati dai fabbricanti a ciascun prodotto. Peraltro sono stati messi a disposizione dei fabbricanti strumenti di semplificazione del processo di registrazione di dispositivi medici simili al fine di consentire che a tutti i codici del catalogo dei fabbricanti, corredati delle relative descrizioni (nome commerciale e modello) dei prodotti, vengano assegnati dal sistema diversi numeri di repertorio. Il numero di repertorio viene già oggi utilizzato ai fini della segnalazione degli incidenti e nelle notifiche di indagini cliniche con dispositivi medici già marcati CE e disponibili sul mercato.

4.2. Ricerca e innovazione (missione 17)

La missione relativa alla Ricerca e innovazione riceve nel 2013 risorse per 460,3 milioni (il 30,4 per cento del bilancio del Ministero),con una riduzione rispetto al 2012 del 2,1 per cento. Dal 2010 la missione ha subito una contrazione di oltre 190 milioni concentrata sul programma "Ricerca per il settore della sanità pubblica". Nonostante la penalizzazione dovuta al taglio delle risorse, il programma 20 pesa per oltre il 96 per cento sull'intera missione e le risorse sono quasi esclusivamente destinate a trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (92 per cento di trasferimenti correnti e 5,6 per cento di trasferimenti in conto capitale; incidenza che per i pagamenti passa rispettivamente al 96 e al 1 per cento). Oltre 271,3 milioni costituiscono la dotazione del Fondo per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente finalizzata e sperimentazione in materia sanitaria umana, mentre 114,1 milioni sono spese obbligatorie e di funzionamento dell'Istituto Superiore di Sanità. Pertanto i capitoli riferiti a dette spese assorbono circa l'87,1 per cento dell'intero programma.

RICERCA E INNOVAZIONE

(in migliaia)

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Redditi di lavoro dipendente	5.244	4.653	4.976	4.542	4.976	4.525	0	17
di cui imposte pagate sulla produzione	318	280	304	277	304	277	0	0
Consumi intermedi	6.233	6.052	5.936	6.033	8.554	6.637	3.952	2.687
Trasferimenti di parte corrente	432.299	423.699	432.054	423.635	465.250	412.310	196.072	178.466
di cui alle amministrazioni pubbliche	432.299	423.699	432.054	423.635	465.250	412.310	196.072	178.466
Altre uscite correnti	64	109	64	109	686	109	0	0
SPESE CORRENTI	443.841	434.514	443.030	434.319	479.466	423.582	200.024	181.170
Investimenti fissi lordi	16	10	16	10	20	0	1	11
Trasferimenti di parte capitale	26.395	25.806	26.395	25.806	17.888	4.395	48.000	46.054
di cui alle Amministrazione pubbliche	26.395	25.806	26.395	25.806	17.888	4.395	48.000	46.054
SPESE IN CONTO CAPITALE	26.411	25.817	26.411	25.817	17.908	4.395	48.001	46.065
SPESE COMPLESSIVE	470.252	460.331	469.441	460.136	497.374	427.977	248.026	227.235

	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni Lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	var21/13	comp 2013	var21/13	comp 2013	var21/13	comp 2013	var21/13	comp 2013
Redditi di lavoro dipendente	-11,3	1,0	-8,7	1,0	-9,1	1,1		0,0
di cui imposte pagate sulla produzione	-11,9	0,1	-8,7	0,1	-8,7	0,1		0,0
Consumi intermedi	-2,9	1,3	1,6	1,3	-22,4	1,6	-32,0	1,2
Trasferimenti di parte corrente	-2,0	92,0	-1,9	92,1	-11,4	96,3	-9,0	78,5
di cui alle amministrazioni pubbliche	-2,0	92,0	-1,9	92,1	-11,4	96,3	-9,0	78,5
Altre uscite correnti	69,1	0,0	69,1	0,0	-84,1	0,0		0,0
SPESE CORRENTI	-2,1	94,4	-2,0	94,4	-11,7	99,0	-9,4	79,7
Investimenti fissi lordi	-36,2	0,0	-36,2	0,0	-98,9	0,0	ns	0,0
Trasferimenti di parte capitale	-2,2	5,6	-2,2	5,6	-75,4	1,0	-4,1	20,3
di cui alle Amministrazione pubbliche	-2,2	5,6	-2,2	5,6	-75,4	1,0	-4,1	20,3
SPESE IN CONTO CAPITALE	-2,2	5,6	-2,2	5,6	-75,5	1,0	-4,0	20,3
SPESE COMPLESSIVE	-2,1	100,0	-2,0	100,0	-14,0	100,0	-8,4	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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.

Il Ministero finanzia l'attività di Ricerca corrente e finalizzata svolta dai soggetti istituzionali individuati dalla legge (d.lgs n. 502 del 1992, art. 12*bis*, comma 6)[38].

Nel 2013 in seguito alla ripartizione del Fondo – effettuata con il decreto 24 aprile 2013 del Ministro dell'economia e delle finanze – alla Ricerca finalizzata sono state destinate risorse per 77,5 milioni

Come messo in evidenza dall'Amministrazione e sottolineato dalla Corte nel recente referto dedicato alla ricerca in campo sanitario (relazione concernente "Ricerca nella sanità pubblica con riferimento alle disposizioni di cui al d.lgs. n.502 del 1992 articolo 12*bis* e successive modificazioni" Del. 5/2014/G), l'assegnazione delle risorse richiede un lungo processo di selezione e valutazione. Sui tempi di avvio della procedura pesa innanzitutto l'*iter* previsto nella fase iniziale del processo. Il bando deve essere approvato dalla Conferenza Stato-Regioni. I progetti presentati vengono poi selezionati tramite procedura di valutazione (c.d. *peer review*) volta a garantire la massima qualità e trasparenza, e che vede la partecipazione, in veste di valutatori indipendenti dei progetti, di ricercatori residenti negli USA e in Canada.

Ciò ha comportato l'impossibilità per l'Amministrazione di procedere alla corresponsione degli importi stanziati nell'anno di competenza. Quando come nel 2012 i progetti presentati sono stati oltre 3.000 il processo di valutazione ha richiesto quasi un anno. Considerando poi che anche la fase di stipula richiede del tempo e che i progetti usualmente impegnano le equipe per un periodo medio di 3 anni è inevitabile che i fondi vadano in perenzione e che per essere riconosciuti ai vincitori (specie le rate successive alla prima) occorra ottenere la loro reiscrizione e quindi un ulteriore allungamento dei tempi. Si deve considerare infatti che i residui non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento, si intendono perenti agli effetti amministrativi.

Si tratta di difficoltà che richiederebbero una attenta valutazione. Oltre ad accelerare il più possibile le procedure per l'avvio dei bandi (rivedendo alcuni passaggi quando non comportano un effettivo beneficio nella definizione dei criteri di attribuzione degli importi), si tratterebbe di riconsiderare per tali tipologie di intervento le norme per la conservazione in bilancio delle somme impegnate consentendo in tal modo una più adeguata gestione degli interventi.

La Direzione generale della ricerca sanitaria e biomedica e della vigilanza sugli enti, mediante risorse professionali proprie ha messo a punto un *software* per il monitoraggio dei progetti finanziati. Da tale attività di verifica (per ora ancora sperimentale) condotta dall'amministrazione sui risultati dei progetti di ricerca ammessi al finanziamento negli anni scorsi e tuttora in corso di svolgimento è emerso che:

- i progetti di ricerca conclusi, nella quasi totalità dei casi hanno conseguito gli obiettivi scientifici della ricerca;
- le spese documentate sono state coerenti con quanto programmato alla presentazione del progetto; non sono emerse criticità sullo stato di avanzamento dei progetti tuttora in corso di svolgimento.

Tale attività di verifica non è ancora estendibile all'attività di ricerca svolta dalle Regioni.

Nel 2013 sono state introdotte alcune modifiche e innovazioni nelle caratteristiche dell'intervento volte a potenziare la dimensione internazionale della ricerca italiana.

Nel bando approvato a fine 2012 (e di cui sono in corso di stipula le convenzioni con i soggetti selezionati) e che riguarda i fondi 2011 e 2012 è stata introdotta una nuova categoria di progetti, quella dei Programmi di Rete, nei quali è previsto il coinvolgimento di più destinatari istituzionali (in numero variabile da 3 a 5) al fine di attivare reti di ricerca traslazionale e clinica atte a garantire un elevato ed immediato impatto positivo sul SSN. Per tale categoria verranno finanziati 5 progetti. E' stata riproposta la categoria dei Progetto estero, riservando 28 progetti a

[38] Regioni e Province autonome, Istituto superiore di sanità, Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e privati, Istituti zooprofilattici sperimentali mediante la ripartizione su base annuale del "Fondo occorrente per il finanziamento dell'attività di ricerca corrente e finalizzata, nonché di sperimentazione in materia sanitaria".

quelli che presentano una stretta collaborazione tra ricercatori italiani che operano in Italia e ricercatori italiani ma residenti ed operanti all'estero. Ciò mira da un lato ad aumentare la qualità dei progetti di ricerca e del loro valore economico e dall'altro a rafforzare il legame e i contatti tra il mondo della ricerca italiano e quello dei ricercatori italiani residenti all'estero, con l'effetto indiretto di promuovere e favorire sinergie e future collaborazioni internazionali.

Sono stati previsti poi 4 progetti in *fund-raising* con il sistema delle imprese. Si tratta di progetti che prevedono un cofinanziamento garantito da aziende di diritto pubblico o privato per una quota almeno pari al finanziamento richiesto al Ministero. Ciò consente non solo di disporre di risorse aggiuntive rispetto a quelle stanziate dal Ministero, ma anche di favorire lo sviluppo di idee originali e prodotti innovativi adatti alla produzione industriale, soprattutto laddove il cofinanziamento provenga dal settore privato.

Il bando RF 2011/2012 ha inoltre previsto il sostegno di progetti dell'Unione europea: di tratta del progetto Eranet TRANSCAN (oncologia) (a cui sono stati destinati 4 milioni), al progetto Eranet ANIHWA (2 milioni)e 2,5 milioni per progetti rientranti nel processo di internazionalizzazione della ricerca approvato dalla Commissione nazionale per la ricerca sanitaria.

Tali progetti sono finanziati immediatamente perché esclusi dalla competizione secondo quanto previsto dal bando per la destinazione delle risorse.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

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 (Fondo Kioto); *2.4. UBI Banca;* 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); 2.7. 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*; 2.8.4. Fondo rotativo per il finanziamento di operazioni di *Start-Up*; *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

pescherecciо; 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, Fondo rotativo per il finanziamento di operazioni di Start Up - 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* – UBI Banca*; 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 – 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: Afghanistan (2), Ecuador, El Salvador, Etiopia, Nicaragua, Niger, Perù, Territori Palestinesi e Vietnam, per un ammontare cumulativo di circa euro 122,5 milioni (10 crediti per 60,3 milioni di euro nel 2012).

Infine, sono state stipulate 5 Convenzioni Finanziarie rispettivamente con i governi dell'Albania (4) e del Vietnam, per un ammontare complessivo pari ad euro 37,7 milioni (6 convenzioni per euro 176,8 milioni nel 2012).

La disponibilità del Fondo al 1° gennaio 2013 ammontava a euro 2.659.346.034; le erogazioni sono state pari ad euro 66,3 milioni.

Nel corso dell'anno, sulla base delle previsioni dell'Accordo multilaterale del 25 gennaio 2013 e del relativo Accordo bilaterale del 6 marzo 2013, è stata attuata la ristrutturazione del debito della Repubblica dell'Unione del Myanmar per un importo complessivo di euro 4.268.361.

Tenuto conto di uscite diverse dalle erogazioni, dei rientri di capitale e di altri rientri, le disponibilità al 31 dicembre 2013 ammontano ad euro 2.659.384.555; il disavanzo di gestione è pari a circa 17,8 milioni di euro.

- *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, art.7, sottoconto per i crediti agevolati.

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 2013 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.

Si segnala tuttavia che nel corso dell'anno si è provveduto ad eseguire due valutazioni di proposte progettuali, concernenti la creazione di società miste da attivarsi nel settore del microcredito, rispettivamente in Senegal ed in Ecuador; tali iniziative sono state presentate dalle Amministrazioni competenti al Comitato Direzionale, il quale le ha approvate nel corso del 2014.

Al 31 dicembre 2013 risultano rientri per un totale di euro 696 mila, dei quali euro 689 mila per quota capitale; non sono state invece effettuate erogazioni.

Si è concretizzato un avanzo di gestione di circa euro 7 mila e la consistenza finale al 31 dicembre è pari a euro 109,1 milioni.

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.

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 al 30 giugno 2015.

L'attività a cui il soggetto Gestore è stato chiamato ad operare nell'anno 2013, ha trovato riferimento normativo nel citato d.lgs. 28 del 2004, nel d.m. 12 aprile 2007 e nel d.m. 8 febbraio 2013, emesso dal MiBACT nel corso del 2013.

Il nuovo d.m. è relativo alla produzione, distribuzione ed esportazione di lungometraggi e cortometraggi nonché progetti per lo sviluppo di film tratti da sceneggiature. Il MiBACT ha deliberato, nel quarto trimestre del 2013, le prime operazioni a valere sul nuovo d.m..

Nel corso del 2013 sono state deliberate 285 agevolazioni, delle quali 103 per produzioni cinematografiche, per complessivi euro 45,1 milioni (112 agevolazioni per euro 22 milioni nel 2012) ed erogate 675 operazioni[1], per complessivi euro 37,4 milioni (644 operazioni per euro 32 milioni nel 2012).

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

[1] Delle quali 49 operazioni per "Progetti Speciali", disposte dal MiBACT sulla base di specifici Decreti, per un totale di 8.964.675,92 al 31 dicembre 2013.

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.

Nel corso dell'esercizio 2013 il Gestore ha attivato confronti con il MiBACT al fine di portare a definizione l'attività che è comunque proseguita con lo svolgimento di operatività sostanzialmente residuale.

Per le società per le quali non è stato possibile procedere alla cartolarizzazione per mancata adesione o per quelle in cui ai sensi della legge n. 153 del 1994 le società di certificazione fiduciarie, non sono state messe in grado di espletare l'incarico causa mancata consegna della documentazione da parte dei soggetti beneficiari, sono state attivate o riattivate le iniziative legali.

Si segnala che non è ancora noto l'esito del ricorso straordinario al Capo dello Stato, presentato da una Società, in merito alla non ammissibilità alla procedura di "cartolarizzazione" di finanziamenti concessi per la distribuzione e la esportazione di film di interesse culturale.

Nell'esercizio in esame le erogazioni risultano pari a 37,4 milioni di euro; i rientri di capitale e interessi al Fondo a circa 1 milione di euro.

La disponibilità finale al 31 dicembre è di 5,86 milioni di euro.

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, 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[2].

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 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 dell'anno 2013 FINEST ha continuato a promuovere la propria attività di informazione e supporto alle imprese nell'area balcanica, sviluppando canali di collaborazione anche a livello istituzionale.

Tra le iniziative che hanno contraddistinto il 2013 è opportuno menzionare la prosecuzione del progetto ITHREU in Croazia che, avviato in data 1 giugno 2010, ha visto la sua conclusione a dicembre 2013; l'obiettivo del progetto è stato quello di supportare la Croazia nel processo di adesione all'Unione Europea.

Per quanto riguarda il progetto AGRONET, FINEST ha continuato ad esercitare l'attività di gestione e coordinamento quale *lead partner*. Agronet ha avuto come obiettivo la creazione di una struttura dedicata alla definizione di una *governance* di sistema nel settore agroalimentare tra i vari Paesi coinvolti, al fine di armonizzare gli aspetti tecnici, gestionali, finanziari e di servizio favorendo l'internazionalizzazione del sistema e delle imprese.

Da fine 2013 FINEST è stata inoltre coinvolta in nuovo progetto europeo: "*Easy Connecting*"; *lead partner* dell'iniziativa sarà la Regione Veneto. Tema cardine del progetto è il trasferimento delle merci dalla circuitazione su strada ai vettori alternativi non inquinanti.

---

[2] 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".

A seguito dei movimenti registrati nel corso dell'anno, il portafoglio delle partecipazioni detenute da FINEST S.p.A. a valere sul Fondo Venture Capital ammonta a complessivi euro 3,9 milioni per complessive 12 società partecipate.

Nell'esercizio in esame è stata effettuata una sola erogazione per circa euro 500 mila e sono rientrati fondi per un totale di euro 681 mila. La dotazione del fondo al 31 dicembre è di 3,7 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 2013 si è verificato, rispetto all'anno precedente, un aumento delle richieste e delle concessioni di anticipazioni a valere sul Fondo ed una riduzione delle erogazioni. L'ammontare delle concessioni è risultato di circa 5,3 milioni di euro. Le erogazioni hanno registrato un volume pari a circa 1 milione di euro.

Le concessioni ai Comuni con popolazione inferiori ai 5 mila abitanti sono state pari a euro 20 mila; ai Comuni con popolazione tra 5 mila e 50 mila abitanti, pari a euro 50,5 mila; ai Comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti, pari a euro 4,1 milioni 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[3];

[3] 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.

- 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)[4].

Al 31 dicembre 2013 l'ammontare concesso, ancora vigente, a valere sul Fondo rotativo ammonta a circa 11,5 milioni di euro (di cui circa 4,7 milioni per la quota B e circa 6,8 milioni per la quota D); in pari data lo stock di erogato risulta essere circa 4,2 milioni di euro (di cui circa 2,3 milioni per la quota B e circa 1,9 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.

Nel corso del 2013 non sono intervenute variazioni circa l'inquadramento normativo e, così come previsto dagli Accordi di programma che le Regioni hanno stipulato con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono stati effettuati trasferimenti sul conto corrente n. 20120, derivanti dai rientri delle rate riferite all'anno 2012, per circa 543 mila euro. Inoltre, sono stati trasferiti alle Regioni richiedenti circa 1,7 milioni di euro, provenienti dalle risorse ripartite secondo i coefficienti stabiliti dalla delibera di programmazione del CIPE – biennio 1994-1995 e non utilizzate.

Si precisa che al 31 dicembre 2013 la consistenza dei conti correnti n. 20112 e n. 20120 ammontava rispettivamente a circa 1,3 milioni di euro e circa 221,9 milioni di euro.

2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive[5]

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[6], di anticipazioni senza interessi sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive, disposti anche dalla autorità giudiziaria e per

[4] Circolare 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A..

[5] Normativa di riferimento: legge 20 novembre 2003, n. 326, di conversione del DL 30 settembre 2003, n. 269.

[6] 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.

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.

La dotazione del fondo risulta ad oggi pari a 50 milioni di euro.

Nel corso dell'esercizio 2013 DD.PP. ha concesso 64 anticipazioni a valere sulle risorse del fondo per un totale di 4,2 milioni di euro, tutte concentrate nel secondo semestre.

Le anticipazioni hanno riguardato quasi esclusivamente i Comuni della Regione Campania, ma sono pervenute richieste, seppur in termini numerici e di volumi inferiori, dalla Regione Lombardia, Piemonte, Puglia e Veneto. Da un punto di vista numerico le maggiori richieste afferiscono ai Comuni appartenenti alla Provincia di Napoli e alla Provincia di Salerno (rispettivamente 44 e 13), mentre in termini di volumi concessi circa l'87 per cento del totale ha riguardato i Comuni della Provincia di Napoli.

Analogamente a quanto rilevato per il 2012, la Regione Campania si conferma la principale destinataria dello strumento, confermando, pertanto, anche per il 2013 una percentuale di assorbimento sul totale superiore al 90 per cento.

Le erogazioni effettuate nel 2013 sono risultate pari a 500,6 mila euro (in diminuzione di oltre il 50 per cento rispetto al 2012, quando si erano attestate a quota 1,1 milioni di euro).

Al 31 dicembre 2013 l'ammontare concesso, ancora vigente, a valere sul Fondo rotativo ammonta a circa 21 milioni di euro e lo stock di erogato ad oltre 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.

Gli anni 2012-2013 sono stati contrassegnati 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.

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.

Si evidenzia che nella seduta CIPE dell'11 dicembre 2013 il Comitato ha approvato la rimodulazione delle somme assegnate al settore agricolo, nell'ambito delle disponibilità del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, spostando a favore della misura agevolativa di cui ai contratti di filiera e di distretto la somma di 14.048.998,25 euro, originariamente destinati a operazioni di riordino fondiario.

Inoltre, l'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) e successive modificazioni, in particolare ai commi da 855 a 859, ha esteso l'ambito di operatività del FRI agli interventi previsti da leggi regionali di agevolazione. Di conseguenza, è stata incrementata la dotazione del FRI di ulteriori due miliardi di euro.

Nel corso del 2013, oltre a proseguire in misura marginale l'attività di convenzionamento tra la DD.PP. ed il Sistema Bancario, sono stati sottoscritti degli atti modificativi ai mandati già conferiti, al fine di adattare questi documenti alle nuove modalità di gestione del FRI, in seguito all'attivazione del nuovo portale web (Portale FRI-ONLINE) dedicato alla gestione dei rapporti tra i Soggetti Agenti e la DD.PP..

In data 20 giugno 2013 è stata sottoscritta tra il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e DD.PP. la convenzione per la regolamentazione, tra l'altro, dei rapporti inerenti la gestione dei Finanziamenti Agevolati a valere sul FRI concessi in relazione alla legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 66, comma 1, e successive modificazioni, che ha istituito i Contratti di Filiera o di Distretto, gestiti dal suddetto Ministero.

A tale convenzione hanno successivamente aderito diversi istituti bancari che ne sono diventati parte a tutti gli effetti.

A seguito di positiva valutazione del merito di credito da parte del Sistema Bancario, e delle conseguenti deliberazioni dei finanziamenti bancari ordinari, DD.PP. ha continuato a deliberare, nel corso del 2013, i Finanziamenti Agevolati relativi alle leggi n. 488 del 1992 e n. 46 del 1982, e al d.lgs. n. 297 del 1999.

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.

Nel corso del 2013 la DD.PP. ha erogato complessivamente euro 130.883.750,89 a valere sulle risorse del Fondo (in flessione del 19 per cento rispetto ai circa 162 milioni di euro del 2012).

Al 31 dicembre 2013 lo stock di concessioni, a valere sul Fondo rotativo, ammonta a circa 1.581 milioni di euro, mentre lo stock erogato si è attestato a circa 893 milioni di euro.

2.3.5. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra (Fondo Kyoto)

La legge n. 296 del 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.

Nel corso del 2013 sono stati emessi 47 provvedimenti di ammissione al finanziamento agevolato, di cui 35 da parte del Ministero dell'ambiente e 12 da parte delle Regioni.

Al 31 dicembre 2013 lo stock di concessioni, a valere sul Fondo, ammonta a circa 5 milioni di euro, mentre lo stock erogato si è attestato a circa 0,3 milioni di 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 nei 90 giorni successivi alla pubblicazione della Circolare attuativa in G.U. (avvenuta il 25 gennaio 2013), termine successivamente prorogato al 15 maggio 2013.

2.4. UBI Banca

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.

Alla data del 31 dicembre 2012 alla Centrobanca S.p.A (poi UBI Banca) erano state concesse assegnazioni per un totale di circa euro 31,9 milioni. Nel corso del 2013 non ci sono state ulteriori assegnazioni, pertanto l'importo totale dei fondi assegnati risulta invariato. Centrobanca non ha effettuato prelievi nel 2013 per l'erogazione ai mutuatari, ne segue che il totale dei prelievi rimane pari a euro 26,6 milioni. La differenza tra il totale delle assegnazioni e quello dei prelievi rappresenta la consistenza dei fondi disponibili sui c/c delle Regioni e del Ministero dell'economia e delle finanze, che risulta al 31 dicembre di circa euro 5,2 milioni.

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.

Il Fondo ha presentato nel corso della sua gestione criticità dovute ad insolvenze da parte delle aziende beneficiarie. Sono state disposte azioni legali per il recupero delle somme creditizie e attualmente sono in corso 56 conteziosi (si tratta di insolvenze pari a circa 28,2 milioni). Negli anni precedenti ne sono stati definiti già 72 (con un recupero di circa 21,1 milioni).

Complessivamente, al 31 dicembre 2013 sono stati trasferiti alle Regioni circa 187 milioni.

2.6. Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (ex Sviluppo Italia)

Invitalia S.p.A. gestisce i seguenti fondi di rotazione:

a) il 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.

Nel corso del 2013 non sono state realizzate operazioni di impegno fondi, né di sottoscrizione di contratti di finanziamento; l'attività si è concentrata sull'erogazione di quote di finanziamenti agevolati.

Al 31 dicembre 2013 l'Agenzia ha stipulato con le società partecipate 24 contratti di finanziamento per circa euro 54 milioni; sono stati erogati complessivamente circa 52 milioni di euro.

Le disponibilità finali sono pari ad euro 25 milioni circa, a fronte di disponibilità iniziali di 26,4 milioni.

b) Il 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 erogazioni effettuate nel corso del 2013 sono pari ad euro 74 milioni circa.

Le disponibilità finali al 31 dicembre 2013 sono di circa 216 milioni di euro, a fronte di disponibilità iniziali di 191,8 milioni.

2.7. Intesa Sanpaolo

2.7.1. Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA) – (gestione stralcio)

Opera presso Intesa Sanpaolo S.p.A., dalla data del 1 gennaio 2000, Il Fondo speciale della ricerca applicata (FSRA), con una dotazione di 294 milioni di euro circa al 31 dicembre 2011, ridotti a 144 milioni dall'art.18, comma 8-sexies, del DL 21 giugno 2013, n.69, convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98.

Il citato Fondo, istituito con legge 25 ottobre 1968, n. 1089, è stato soppresso, con contestuale istituzione del Fondo Agevolazioni alla ricerca (FAR), dal d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297; si ritiene che le attività svolte possano essere considerate legittime esclusivamente in gestione stralcio di progetti presentati alla data del 31 dicembre 1999.

Nel corso del 2013, le stipule perfezionate da Intesa Sanpaolo hanno riguardato interventi per 1,1 milioni di euro; sono state effettuate erogazioni per 5,8 milioni.

Non si sono conclusi progetti di ricerca.

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 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,

[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.

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.

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.

L'amministrazione dei Fondi è affidata ad un Comitato agevolazioni, istituito presso SIMEST.

Nel corso del 2013 il Comitato ha continuato a svolgere la sua attività con notevoli volumi operativi; sono state approvate 388 nuove operazioni, di cui 195 per un impegno di spesa pari a 222,6 milioni di euro, riguardanti interventi di concessione di contributi agli interessi a valere sul fondo 295/73; 193 per un impegno di spesa pari a 145,7 milioni di euro, 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, con la legge di stabilità 2014, per 200 milioni di euro.

Il totale delle entrate dell'esercizio 2013 è di circa euro 315,2 milioni mentre il totale delle uscite di circa 284,1 milioni di euro. Le disponibilità finali al 31 dicembre 2013 ammontano ad 1,75 miliardi di euro.

- *FONDO PER LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI PER CREDITI ALL'ESPORTAZIONE (D.LGS. N. 143 DEL 1998, CAPO II, EX LEGGE N. 227 DEL 1977)*

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

[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.

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.

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.

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 del 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 P.M.I. 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

[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).

della legge n. 133 del 2008, sia introducendo una riserva di destinazione alle P.M.I. 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 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 ha sostituito le delibere del CIPE e ha apportato alcune modifiche ai finanziamenti, in particolare per la patrimonializzazione delle P.M.I. esportatrici; ha introdotto 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.

Da ultimo si evidenzia come l'art.1, comma 27, della legge di stabilità 2014, abbia disposto che le risorse del Fondo ex legge n. 394 del 1981 per l'anno 2014 siano incrementate di 50 milioni di euro.

Il Fondo viene rendicontato con un unico documento, dal quale risultano i dati complessivi afferenti anche ai sottoconti di seguito elencati.

Il totale delle entrate dell'esercizio 2013 è di circa euro 46,4 milioni mentre il totale delle uscite di circa euro 59,7 milioni. Le disponibilità al 31 dicembre 2013 ammontano ad euro 266,6 milioni.

A) Finanziamenti a tasso agevolato di programmi di inserimento sui mercati esteri (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)

Il d.m. 21 dicembre 2012 ha individuato le caratteristiche principali dei finanziamenti agevolati e ha introdotto alcune innovazioni.

I finanziamenti hanno ora una durata massima di sei anni, rispetto ai sette previsti dalla precedente circolare n. 2 del 2010, di cui due di preammortamento. Con riguardo alla misura del tasso agevolato, nel corso del 2013 quest'ultimo 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 dell' 1,60 per cento.

Per quanto attiene i volumi di attività, nel 2013 le operazioni accolte sono state 171 per 142,9 milioni di euro, in aumento del 33 per cento circa sia in termini di numero che di importo rispetto all'anno precedente (129 operazioni accolte per 107,7 milioni di euro).

Con riferimento alle domande di finanziamento presentate, non si registrano variazioni significative nel 2013 rispetto al 2012, con 212 richieste pervenute (216 nel 2012).

Nell'esercizio di riferimento, inoltre, non sono state approvate dal Comitato o sono state archiviate (per rinuncia o per documentazione carente) 77 operazioni, cioè il 36 per cento di quelle pervenute.

B) 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.

Anche con riferimento a tali finanziamenti, il d.m. 21 febbraio 2012 ha introdotto alcune modifiche demandando al Comitato Agevolazioni il compito di emanare le specifiche delibere applicative. In tal senso il Comitato ha approvato il 2 dicembre 2013 la circolare n. 6 del 2013, la quale entrerà in vigore alla data di pubblicazione sul sito Internet della SIMEST S.p.A.

I finanziamenti hanno una durata massima di tre anni (studi) e tre anni e mezzo (programmi di assistenza tecnica), rispetto ai cinque previsti dalla precedente circolare n. 3 del 2010.

L'importo massimo rimane fissato in 100 mila euro per gli studi collegati ad investimenti commerciali; 200 mila euro per gli studi collegati ad investimenti produttivi; 300 mila euro per l'assistenza tecnica.

Per quanto attiene alla misura del tasso agevolato, nel corso del 2013 quest'ultimo 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 dell' 1,60 per cento.

Nel 2013 sono pervenute 37 domande per circa 4,8 milioni di euro, di cui 33 per studi di prefattibilità e fattibilità e 4 per programmi di assistenza tecnica, in lieve contrazione rispetto all'anno precedente (40 domande per 5,3 milioni di euro).

Nello stesso periodo, il Comitato ha accolto 22 operazioni per circa 2,8 milioni di euro (contro 19 per 2,5 milioni di euro nel 2012).

Tra i singoli paesi di destinazione dei progetti nel 2013, gli USA hanno totalizzato 5 progetti, seguiti da Cina e Brasile con 3 ciascuno e dalla Croazia con 2, mentre tutti gli altri hanno avuto un solo finanziamento approvato.

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.

Nel corso del 2013 è proseguita l'operatività del Fondo secondo gli schemi e le modalità di funzionamento ormai consolidatesi dall'avvio delle attività.

Le delibere di partecipazione assunte dal Comitato di Indirizzo e Rendicontazione sono state in totale trenta, di cui ventinove riguardanti la partecipazione a nuovo progetti di investimento ed uno ad un aumento di capitale sociale; più in dettaglio le delibere prevedono un impegno complessivo a valere sulle disponibilità del Fondo Unico di *Venture Capital* pari a 17 milioni di euro e investimenti cumulativi da parte delle società estere per 155,2 milioni di euro, coperti con capitale sociale per 124,7 milioni di euro.

Il valore complessivo degli accoglimenti ed il numero dei progetti accolti risultano nel 2013 inferiori a quanto registrato nel corso dell'esercizio 2012 (45 progetti per 22,7 milioni); si conferma tuttavia la dimensione media dell'impegno del Fondo sui singoli progetti.

Sul fronte della ripartizione geografica, gli accoglimenti deliberati nel corso del 2013 vedono una sostanziale concentrazione degli investimenti su aree e paesi ricorrenti e centrali nelle strategie di internazionalizzazione delle imprese; in particolare, l'area asiatica, con 11 nuovi progetti accolti, per un impegno di 7,5 milioni di euro e l'area dell'America centrale e meridionale, con 13 progetti accolti per un impegno di 6,7 milioni euro.

Le disponibilità del Fondo al 31 dicembre 2013 sono pari a circa 64,4 milioni di euro a fronte di disponibilità iniziali di 66,5 milioni.

2.8.4. Fondo rotativo per il finanziamento di operazioni di *Start-Up*

Nel 2013 ha avuto inizio l'operatività del Fondo *Start-Up*, nuovo strumento a disposizione delle imprese, istituito con il decreto n. 102 del 4 marzo 2011 e affidato in gestione a SIMEST S.p.A..

Si tratta di un fondo rotativo istituito con l'obiettivo di rafforzare il sostegno pubblico alle P.M.I. nel loro processo di internazionalizzazione. Il Fondo ha come fine la realizzazione di

interventi per favorire la fase di avvio di progetti di internazionalizzazione promossi in Paesi al di fuori dell'Unione Europea da parte di singole P.M.I. nazionali o da loro raggruppamenti.

L'intervento si sostanzia in una partecipazione di minoranza (massimo 49 per cento) nel capitale di società di nuova costituzione.

Nell'esercizio 2013 le delibere di partecipazione assunte dal Comitato di Indirizzo e Controllo sono state complessivamente 5, le quali prevedono un impegno complessivo a valere sulle disponibilità del Fondo pari a 0,96 milioni di euro, investimenti complessivi da parte delle società per 4,8 milioni e una copertura in termini di capitale sociale degli investimenti previsti pari a 3,6 milioni di euro.

Il totale delle entrate dell'esercizio 2013 è di circa 4 milioni euro mentre il totale delle uscite di 200 mila euro. Le disponibilità al 31 dicembre 2013 ammontano ad 3,8 milioni euro.

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.

L'esercizio 2013 ha evidenziato un lieve calo della domanda di finanziamenti, accompagnata da una più marcata riduzione degli importi finanziati: sono stati erogati 114 prestiti per volumi pari a circa 930 mila euro, con cali rispettivamente del 4 per cento e del 20 per cento rispetto al 2012.

A tutto il 2013 sono stati erogati globalmente 1.141 finanziamenti per un ammontare di 10,8 milioni euro.

Lo stock di finanziamenti in essere ammonta a 682 operazioni per 3.668.407 euro.

Per quanto attiene invece le rate impagate con ritardi superiori a 90 giorni, il 2013 mostra un miglioramento rispetto l'esercizio precedente del 24 per cento (45 posizioni per un volume di 188.374 euro).

Le disponibilità al 31 dicembre 2013 ammontano a circa 1,8 milioni euro, a fronte di disponibilità iniziali pari a circa 1,9 milioni euro.

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 rotativo per il credito ai giovani", 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 ovvero, in caso di escussione, fino al recupero dell'importo

liquidato dalla banca.

CONSAP è stata confermata nella gestione della nuova iniziativa con Disciplinare sottoscritto in data 23 giugno 2011. Tale iniziativa prevede l'erogazione di prestiti, anche in rate pluriennali, assistiti da garanzia statale e fino a 25 mila euro, 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.

In caso di inadempimento del beneficiario del finanziamento, il Fondo liquida alla banca il 70 per cento dell'importo rimasto insoluto e provvede successivamente a recuperare la somma nei confronti del beneficiario inadempiente, anche mediante la procedura di iscrizione a ruolo.

Relativamente all'attività del Fondo, regolata dall'abrogato decreto 6 dicembre 2007, nel corso del 2013, sono pervenute 9 richieste di escussione della garanzia per complessivi 9,1 mila euro; di queste, 7 sono state liquidate per un importo di 8,2 mila euro. Al 31 dicembre 2013 risultano ancora in essere 90 garanzie (317 nel 2012).

In merito invece alla nuova tipologia di intervento, sono state istruite 845 richieste di accesso al Fondo, di cui 481 accolte; i finanziatori hanno erogato 386 finanziamenti per 3.683,4 mila euro.

L'esercizio 2013 registra entrate per 9 mila euro ed uscite per 642 mila euro; il disavanzo di esercizio, di circa 633 mila euro, riduce il patrimonio netto al 31 dicembre 2013 ad 16,9 milioni di euro.

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.

La legge 27 dicembre 2013, n. 147 ha disposto infine la soppressione del "Fondo di credito per i nuovi nati" dal 1 gennaio 2014 e, contestualmente, la costituzione del "Fondo nuovi nati" al quale trasferire le disponibilità della precedente iniziativa.

Nel corso del 2013 sono pervenute 9.563 richieste di ammissione alla garanzia del Fondo; sono state confermate, a seguito dell'avvenuta erogazione di finanziamenti per complessivi 36,2 milioni, n. 7.438 richieste di garanzia.

L'impegno complessivo del Fondo al 31 dicembre 2013 è pari ad 56 milioni euro (62,1 milioni al 31 dicembre 2012), di cui 54,5 milioni euro per garanzie già concesse.

L'esercizio 2013 registra entrate per euro 1,9 milioni ed uscite per 1,6 milioni di euro, chiudendo, pertanto, con un avanzo di 0,3 milioni di euro (nel 2012, disavanzo di euro 0,52 milioni), che porta il patrimonio netto ad euro 24,9 milioni al 31 dicembre 2013.

2.10.3. Fondo per la casa

L'art. 13, comma 3*bis*, 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.

Il decreto del 24 giugno 2013, n. 103 ha successivamente modificato alcuni criteri di ammissione al Fondo per facilitare l'accesso all'iniziativa, prevedendo l'innalzamento del reddito complessivo ISEE da 35 a 40 mila euro, la priorità per i richiedenti non occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e l'aumento della superficie utile abitabile da 90 a 95mq.

Il decreto del 31 agosto 2013, n. 102, convertito con modificazioni in legge n. 124 del 28 ottobre 2013, ha previsto, a decorrere dal 1 gennaio 2014, l'accesso al Fondo anche dei giovani di età inferiore a 35 anni titolari di un rapporto di lavoro atipico, disponendo inoltre un ulteriore incremento della dotazione del fondo di euro 10 milioni, per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

Da ricordare infine come la legge di stabilità 2014 abbia istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze il nuovo "Fondo di garanzia per la prima casa", nel quale confluiranno, al momento dell'emanazione dei decreti attuativi, le attività e le passività del "Fondo per la casa".

Nel corso dell'esercizio 2013 sono pervenute n. 263 richieste di ammissione alla garanzia (n. 533 dall'inizio dell'attività), di cui n. 148 (301 dall'inizio dell'attività) ammesse alla garanzia del Fondo, a fronte delle quali i finanziatori hanno erogato 82 finanziamenti per complessivi euro 9,2 milioni circa.

L'esercizio 2013 registra esclusivamente uscite per euro 1,4 milioni, chiudendo con un disavanzo di pari importo che, al 31 dicembre 2013, riduce il patrimonio netto ad euro 46,84 milioni (euro 48,28 milioni al 31 dicembre 2012).

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 dell'adozione del regolamento, è stato sottoscritto un atto di concessione transitorio che ha attribuito la gestione del nuovo Fondo a CONSAP.

Detto regolamento è stato emanato con decreto del Presidente della Repubblica 19 febbraio 2014 n. 60.

L'esercizio 2013 chiude con un disavanzo di euro 28,6 milioni (avanzo di euro 86,3 milioni nel 2012). Ciò in relazione ad entrate per euro 52,3 milioni (euro 153,5 milioni nel 2012) ed uscite per euro 80,9 milioni (euro 67,2 milioni nel 2012).

Al 31 dicembre 2013 il patrimonio netto del Fondo ammonta ad euro 120,5 milioni (nel 2012, euro 292,2 milioni). La variazione rispetto all'esercizio precedente è riconducibile al risultato di esercizio e al trasferimento di disponibilità finanziarie, per euro 143,1 milioni,

previsto dal decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 16 dicembre 2013; il decreto è stato emesso in attuazione della legge n. 131 del 2012 che ha stabilito che le disponibilità del Fondo, residue alla fine di ogni esercizio, vengano riassegnate, senza pregiudicare le finalità istituzionali del Fondo stesso, per essere destinate alle esigenze dei Ministeri.

Nel corso del 2013, CONSAP ha stipulato 118 contratti di mutuo per 16,7 milioni e ha accreditato, sui conti correnti bancari speciali intestati alle vittime dell'usura, 6 milioni; ha disposto delegazioni di pagamento per euro 11,7 milioni; ha erogato, in favore delle vittime dell'estorsione, la somma di 11,1 milioni di euro e ha disposto 947 ordinativi di pagamento in favore delle vittime della mafia, per la somma complessiva di 56,6 milioni.

Nell'esercizio in esame è poi proseguita l'attività di recupero dei crediti del Fondo relativi ai mutui concessi e revocati alle vittime dell'usura (a tutto il 31 dicembre, 49 posizioni), nonché di quelli oggetto dei decreti di revoca delle elargizioni (55 posizioni).

2.11. Medio Credito 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.

I soggetti intermediari, ai quali è demandata la selezione delle imprese da partecipare e la gestione della partecipazione acquisita, sono tenuti a disinvestire entro un termine massimo di sette anni dalla data di acquisizione della partecipazione.

All'atto della dismissione, tali soggetti devono restituire al Ministero il 50 per cento del valore di dismissione della partecipazione, al netto di una commissione annua di gestione.

Nell'esercizio 2013 la disponibilità finale del Fondo al 31 dicembre è stata pari a circa 22,9 milioni euro, a fronte di una disponibilità iniziale di 25,4 milioni; i finanziamenti erogati sono stati di 3,7 milioni di euro.

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 16 aprile 1987, n. 183, concernente il coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e l'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari.

Dal 1993 il Fondo si è avvalso di due conti correnti infruttiferi, accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità (finanziamenti nazionali c/c n. 23209 e finanziamenti CEE c/c n. 23211).

Per facilitare la gestione dei programmi complementari alla programmazione comunitaria (*Piano di Azione Coesione* del 2011 e successivi interventi di cui all'art. 1, comma 242 della legge di stabilità 2014, n. 147 del 2013), nel 2013 è stato aperto presso la tesoreria centrale dello Stato il conto corrente infruttifero n. 25051, denominato "MEF Interventi complementari alla programmazione comunitaria".

I complessivi movimenti finanziari posti in essere dal Fondo di rotazione nel corso dell'anno 2013 portano alle seguenti risultanze:

c/c n. 23209

Disponibilità al 1 gennaio 2013	euro	22.764.114.750,28
Entrate dell'anno 2013	+ "	5.992.638.683,64
Uscite dell'anno 2013	- "	13.438.747.006,85
Disponibilità al 31 dicembre 2013	euro	15.318.006.427,07

c/c n. 25051

Disponibilità al 1 gennaio 2013	euro	0,00
Entrate dell'anno 2013	+ "	8.502.800.000,00
Uscite dell'anno 2013	- "	805.193.366,04
Disponibilità al 31 dicembre 2013	euro	7.697.606.633,96

c/c n. 23211

Disponibilità al 1 gennaio 2013	euro	1.164.429.347,23
Entrate dell'anno 2013	+ "	7.539.760.171,23
Uscite dell'anno 2013	- "	7.035.158.531,59
Disponibilità al 31 dicembre 2013	euro	1.669.030.986,87

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, sovvenzioni e rimborsi erogati dall'Unione europea a favore dell'Italia, dalle somme individuate nella legge finanziaria, dalle somme determinate con legge di bilancio e da recuperi vari e restituzioni.

A valere sulle proprie disponibilità, il Fondo provvede ad erogare alle Amministrazioni pubbliche e agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria; ad erogare, ai titolari delle azioni di cui ai programmi sopradetti, anticipazioni a fronte dei contributi facenti carico al bilancio dell'Unione Europea; ad alimentare il conto corrente 25051 per finanziare gli interventi complementari alla programmazione comunitaria 2007/2013.

Per quanto attiene invece il "Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti CEE" (c/c n. 23211), questo è alimentato dalle somme versate dalle istituzioni comunitarie a favore dell'Italia e dalle restituzioni delle somme non utilizzate dagli assegnatari.

Nel corso del 2013 sono stati effettuati trasferimenti ed erogazioni, in favore di soggetti pubblici e privati titolari degli interventi, per circa euro 7,03 miliardi.

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, si può considerare una "gestione stralcio", rimanendo l'attività residuale di controllo contabile dei rientri delle rate dei prestiti ancora in ammortamento, nonché di erogazione delle agevolazioni richieste prima del citato termine del 31 dicembre 2008.

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 7,4 milioni, del saldo del c/c n. 23512, pari a 2,7 milioni e del credito residuo relativo ai mutui erogati che i debitori sono contrattualmente obbligati a rimborsare, di circa euro 272 mila; la consistenza al 31 dicembre 2013 è quindi pari a circa 10,4 milioni di euro, diminuita di circa euro 1,4 milioni rispetto all'esercizio 2012.

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.

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 5,8 milioni euro.

Relativamente all'esercizio 2013, i rientri per versamenti per rate di ammortamento, interessi di pre-ammortamento e di mora, estinzioni anticipate parziali o totali di mutui, sono stati di circa 1,08 milioni di euro; non risultano erogati a saldo mutui a favore di mutuatari che avevano richiesto i benefici antecedentemente alla soppressione della legge n. 41/1982.

La consistenza patrimoniale del Fondo è determinata dalla somma del saldo risultante sul c/c n. 23511, di circa 1,58 milioni euro e del credito residuo relativo ai mutui erogati che i debitori sono contrattualmente obbligati a rimborsare, di 1,52 milioni euro; la consistenza al 31 dicembre 2013 è quindi pari a circa 3,1 milioni di euro.

3.2.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice

Il Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice, istituito dall'art. 16, legge 26 maggio 1965, n. 590, 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 2013 sono stati versati complessivi 61,8 mila euro, di cui 60,1 per rate di ammortamento e relativi interessi, al netto di compensi, e 1,7 mila euro 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 2013, 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.

Nel corso del 2013 sono state effettuate erogazioni per circa 243,4 milioni di euro; i rientri di capitale sono stati pari a 35,7 milioni e le disponibilità finali al 31 dicembre sono pari ad 972,2 milioni euro, a fronte di disponibilità iniziali di 1,2 miliardi di 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).

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.

Nel 2013 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 210 imprese per un totale di circa 30 milioni di euro.

Sono stati assunti complessivamente 374 provvedimenti di revoca del contributo per varie motivazioni, come rinuncia da parte delle imprese, mancata realizzazione degli investimenti entro i termini fissati, inadempienze dei soggetti beneficiari.

Le entrate complessive dell'esercizio ammontano a circa 699,8 milioni di euro (circa 403,4 milioni nel 2012), di cui circa 570,8 milioni da cofinanziamento UE (402 nel 2012) e 129 milioni da fondi regionali, sulla base delle convenzioni stipulate con l'Amministrazione. Le uscite sono state pari a circa 915 milioni di euro (circa 259 milioni nel 2012).

3.4.2. Fondo per l'innovazione tecnologica

L'art. 14 della legge n. 46 del 1982 ha previsto la costituzione presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (contabilità speciale n. 1201 - Fondo crescita sostenibile; 3103 – Fondo Fit-Pia; 5643 – Fondo Fit-Start Up; 5644 – Fondo Fit-Reach; 5645 – Fondo Generalista; 5646 – Fondo Fit-Analisi Fattuale), 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.

Con l'art. 23, comma 2 del DL 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, viene stabilito che il Fondo speciale di cui sopra, assume la denominazione di "Fondo Rotativo per l'innovazione tecnologica".

In attuazione del citato decreto, è stato emanato in data 8 marzo 2013 il decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che disciplina le procedure di attuazione di un primo intervento volto ad agevolare gli investimenti in ricerca e sviluppo di piccola e media dimensione nei settori tecnologici identificati nel Programma quadro di ricerca e innovazione comunitario per il periodo 2014-2020 "Orizzonte 2020". L'intervento si rivolge prevalentemente alle P.M.I..

Con decreto del Ministro dello sviluppo economico 20 giugno 2013, si attua il primo intervento del nuovo Fondo per la crescita sostenibile volto al sostegno delle attività di ricerca e sviluppo delle imprese.

Le risorse finanziarie disponibili ammontano a 300 milioni di euro, a valere sul Fondo per la crescita sostenibile. Le agevolazioni sono concesse nella forma del finanziamento agevolato. La percentuale di copertura varia in relazione alla dimensione di impresa; il finanziamento agevolato, a un tasso pari al 20 per cento del tasso di riferimento e non inferiore comunque allo 0,8 per cento, ha una durata massima di otto anni.

Nell'esercizio 2013 (contabilità speciale 1201) le erogazioni di capitale sono state pari a circa 76,2 milioni di euro; le disponibilità finali al 31 dicembre sono state di euro 1,37 miliardi, a fronte di disponibilità iniziali di 1,13 miliardi.

Il Ministero dell' economia e delle finanze ha autorizzato l'apertura di una nuova sezione nell'ambito della contabilità speciale del Fondo di cui all'art. 14 della legge 17 febbraio 1982, n. 46, denominata "Fondo FIT-PIA".

Il Fondo in questione è un fondo rotativo che consente il riutilizzo delle risorse, dopo la restituzione del prestito da parte delle P.M.I., nonché dei rendimenti, per il finanziamento di progetti di innovazione. Il finanziamento agevolato è pari al 60 per cento dei costi ammissibili e ha una durata massima di 10 anni, oltre ad un periodo di ammortamento comunque non superiore a tre anni.

Nell'esercizio 2013 le erogazioni di capitale sono state pari a 3,5 milioni di euro per la contabilità speciale 3103; euro 500 mila per la c.s. 5643; euro 387 mila per la c.s. 5644; euro 8,4 milioni per la c.s. 5645; euro 5 milioni per la c.s. 5646.

3.5. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

3.5.1. Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)

Con decorrenza gennaio 2000 il Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR) include la gestione residua del Fondo speciale ricerca applicata (FSRA).

Nel corso del 2013 sono state registrate entrate per un totale di circa euro 1,3 miliardi sul Conto di Contabilità Speciale n. 3001, intestato al Fondo in esame e uscite per un ammontare di circa euro 645 milioni.

Si evidenzia un rilevante aumento nei trasferimenti P.O.N. - Programma Operativo Nazionale 2007/2013 rispetto alla gestione degli anni precedenti; questo è dovuto in particolar modo ad uno sblocco di domande di pagamento relative all'anno 2011 (trasferimenti di contributi Fesr Fdr).

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 positivamente concluse al 31 dicembre 2013 sono, rispetto a quelle attivate, il 14 per cento del totale, con il recupero del 95 per cento (93 per cento nel 2012) del relativo importo richiesto (comprensivo di interessi di mora).

Da evidenziare, inoltre, un trasferimento di 40 milioni di euro effettuato ai sensi dell'art. 5 dell'Accordo tra l'Autorità di Gestione del Programma Operativo Regionale Campania 2007-2013 FESR e l'Autorità di Gestione del Programma Operativo Nazionale "Ricerca e Sviluppo" per lo svolgimento delle funzioni di organismo intermedio.

PAGINA BIANCA

€ 27,00